

# Das Verhältnis von Kirche und Staat im Kanton Bern

Eine Auslegeordnung

**14. Oktober 2014**

zuhanden der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern

# Impressum

## Empfohlene Zitierweise

Autor: ECOPLAN, AD!VOCATE  
Titel: Das Verhältnis von Kirche und Staat im Kanton Bern  
Untertitel: Eine Auslegeordnung  
Auftraggeberin: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern  
Ort: Bern  
Datum: 14. Oktober 2014  
Bezug: [www.ecoplan.ch](http://www.ecoplan.ch)

## Begleitgruppe der Auftraggeberin

Christoph Miesch  
Roman Mayer  
Andreas Stalder  
Martin Koelbing

## Projektteam ECOPLAN

Michael Marti  
Matthias Setz  
Claudia Peter

## Projektteam AD!VOCATE

Rudolf Muggli  
Romana Cancar

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen der Auftraggeberin oder deren Begleitgruppe übereinstimmen muss.

Ecoplan AG

Forschung und Beratung  
in Wirtschaft und Politik

[www.ecoplan.ch](http://www.ecoplan.ch)

Monbijoustrasse 14  
CH - 3011 Bern  
Tel +41 31 356 61 61  
[bern@ecoplan.ch](mailto:bern@ecoplan.ch)

Schützengasse 1  
Postfach  
CH - 6460 Altdorf  
Tel +41 41 870 90 60  
[altdorf@ecoplan.ch](mailto:altdorf@ecoplan.ch)

AD!VOCATE

Rechtsanwälte

[www.ad-vocate.ch](http://www.ad-vocate.ch)

Helvetiastrasse 5, Postfach 179  
CH – 3000 Bern 6  
Tel +41 31 350 01 80  
[rudolf.muggli@ad-vocate.ch](mailto:rudolf.muggli@ad-vocate.ch)

## Inhaltsübersicht

|   |                                                                    |     |
|---|--------------------------------------------------------------------|-----|
|   | Überblick .....                                                    | 2   |
|   | Inhaltsverzeichnis .....                                           | 5   |
|   | Kurzfassung.....                                                   | 8   |
|   | Résumé en français .....                                           | 16  |
| 1 | Einleitung .....                                                   | 24  |
| 2 | Ausgangslage.....                                                  | 27  |
| 3 | Leistungen der Kirchen und Religionsgemeinschaften .....           | 47  |
| 4 | Finanzierung der Kirchen und Religionsgemeinschaften .....         | 72  |
| 5 | Gegenüberstellung von Finanzierung und Leistungen .....            | 96  |
| 6 | Organisation der Landeskirchen .....                               | 104 |
| 7 | Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften durch den Staat ..... | 115 |
| 8 | Modelldiskussion .....                                             | 124 |
| 9 | Ausgewählte Modelle für die Bewertung .....                        | 132 |
|   | Literaturverzeichnis .....                                         | 141 |

## Überblick

### Inhalt der Auslegeordnung

In der Einleitung (Kapitel 1) wird der Auftrag der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern erläutert. Anschliessend wird ausgehend von der bewegten Geschichte des bernischen Religionsverfassungsrechts (oder in der traditionellen Terminologie: des Staatskirchenrechts) dargestellt, wie sich das Verhältnis zwischen Kirche(n) und Staat im Kanton Bern zum heutigen Stand entwickelt hat (Kapitel 2). Immer werden Bezüge zu den teilweise ähnlichen, teilweise aber auch unterschiedlichen Rechtsordnungen anderer Schweizer Kantone bzw. des Auslands hergestellt.

Dass im Kanton Bern nicht nur die weitaus grösste reformierte Kirche der Schweiz besteht, sondern auch eine Bevölkerungsmehrheit dieser reformierten Kirche angehört, ist ein herausragendes Merkmal der bernischen Religionslandschaft. Es erklärt zu einem wesentlichen Teil die besondere staatskirchenrechtliche Situation (Abbildung 3-2). Zusammen mit den Katholiken bilden die Reformierten zur Zeit eine Bevölkerungsmehrheit von 71%. Die nächstgrösste Gruppe ist jene der Konfessionslosen mit 16%.

In den folgenden Kapiteln wird gezeigt, welche Leistungen die Kirchen heute erbringen (Kapitel 3), wie diese Leistungen finanziert werden (Kapitel 4 und 5), wie die staatlich vorgegebenen Organisationsstrukturen heute sind und was daran geändert werden könnte, sofern man das will (Kapitel 6). Dabei zeigt sich, dass man zwar den Versuch unternehmen kann, den Aufwand der Allgemeinheit für die Kirchen mit deren Leistungen für die Allgemeinheit auf monetärer Ebene zu vergleichen. Klar wird dann aber, dass ein solcher Vergleich immer unzureichend bleibt, weil die Leistungen der Kirchen oft ausserhalb des monetär Messbaren liegen. Schwierig ist insbesondere die Abgrenzung zwischen den internen Leistungen der Kirchen an ihre Mitglieder und jenen Leistungen, die der Allgemeinheit zugutekommen („gesellschaftliche Leistungen“). Der trotz diesen methodischen Schwierigkeiten angestellte Vergleich zeigt, dass sich Leistungen und Kosten in etwa die Waage halten, dass also das von der Allgemeinheit für die Kirchen eingesetzte Geld auch der Allgemeinheit nützt (Kapitel 5).

Daran anschliessend wird dargestellt, welche Rolle das staatliche Anerkennungssystem spielt, wie es funktioniert und wie es den heutigen Herausforderungen angepasst werden könnte (Kapitel 7).

Auf diesen Grundlagen werden die wichtigsten typischen Konstellationen des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat geschildert (Kapitel 8). Zwischen dem Modell „Staatskirche“ (das es in der Schweiz nirgends mehr gibt) und dem Modell „Trennung von Kirche und Staat“ (das ebenfalls in reiner Form in der Schweiz nicht vorkommt), sind viele Zwischenmodelle denkbar. Jedes dieser Zwischenmodelle hat Vor- und Nachteile, die kurz diskutiert werden. Zum Schluss werden die für den Kanton Bern nächstliegenden Modelle „Fortentwicklung des Status quo“, „milde Entflechtung“ und „mittlere Entflechtung“ aufgrund von möglichen Beurteilungskriterien bewertet (Kapitel 9). Das Bewertungsmodell erlaubt es allen, eine eigene Bewertung aufgrund der persönlichen Präferenzen durchzuführen.

## Schlussfolgerungen der Autoren

Die Autoren kommen gestützt auf ihre Auslegeordnung zum Schluss, dass eine Weiterentwicklung der aus historischen Gründen engen Verflechtung von Landeskirchen und Staat im Kanton Bern angezeigt ist (Kapitel 9). Dabei sollte sich der Kanton Bern ihrer Meinung nach von folgenden Gedanken leiten lassen:

- Einige Elemente des historisch gewachsenen Staatskirchenrechts erscheinen nicht mehr ganz zeitgemäss. Die Verflechtung sollte darum stufenweise gelockert und im Gegenzug den Landeskirchen mehr Autonomie eingeräumt werden. Zu denken ist etwa an die Frage, wer die Geistlichen anstellt – sollen sie Staatsangestellte oder Angestellte der Kirchen sein? Auch die staatliche Umschreibung der Kirchgemeinden sowie deren weitgehende Unterstellung unter die Gemeindegesetzgebung muss nicht beibehalten werden.
- Der Staat zeigt sein Interesse an den Leistungen der Kirchen zugunsten der Allgemeinheit in Form von öffentlich-rechtlicher Anerkennung, administrativer Unterstützung und Finanzhilfen. Es ist eine politische Frage, mit welchem Instrumentarium und mit welchen finanziellen Mitteln er die Kirchen unterstützen will. Rechtliche Grenzen für diese Unterstützung gibt es aber auch: So müssen die verfassungsrechtlich garantierte Religionsfreiheit und das Diskriminierungsverbot beachtet werden. Im Kanton Bern sind überdies die historisch entstandenen Rechte insbesondere der evangelisch-reformierten Kirche zu berücksichtigen. Nötig erscheint den Autoren vorab mehr Transparenz bei der Unterstützung der Religionsgemeinschaften. Heute wirken sowohl das Instrumentarium wie auch die Mittelflüsse mehr historisch gewachsen als politisch bewusst durchstrukturiert. Das bietet Gelegenheit für gezielte Reformen.
- Aus historischen und kulturellen Gründen sind die drei Landeskirchen – die evangelisch-reformierte, die römisch-katholische und die christkatholische – mit gutem Grund die bevorzugten Partner des Staates. Angesichts des gesellschaftlichen Wandels, der sich ändernden Vorstellungen über die Aufgabe der Kirche(n) sowie des wachsenden Bevölkerungsanteils ausserhalb der Landeskirchen empfiehlt es sich indessen, mit geeigneten Mitteln auch eine Partnerschaft zwischen dem Staat und anderen, kleineren und teilweise neuen religiösen Gruppierungen zu suchen.

## Dank der Autoren

Die Autoren sind sich bewusst, dass ihr ökonomisches und juristisches Wissen bei weitem nicht genügt, um allen wichtigen Seiten des Themas gerecht zu werden. Die vorliegende Auslegeordnung will darum nicht mehr als eine erste Diskussionsgrundlage sein, die von anderer, berufenerer Seite zu ergänzen sein wird. Sie sind darum allen dankbar, die sie bei der Sammlung von Daten und Argumenten tatkräftig unterstützt haben. Zu nennen sind insbesondere:

- Die Vertreter der Auftraggeberin, der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern: Christoph Miesch, Generalsekretär, Roman Mayer, stellvertretender Generalsekretär, Andreas Stalder, Beauftragter für kirchliche Angelegenheiten und Martin Koelbing, Beauftragter für kirchliche Angelegenheiten ad interim;

- Das beratende Expertengremium bestehend aus Dr. Dr. h.c. Gret Haller, Bern, Prof. Dr. René Pahud de Mortanges, Universität Freiburg sowie Marc van Wijnkoop, Twann;
- Die ausführlich zum Teil mit umfangreichen Fragebogen befragten Landeskirchen, Kirchengemeinden und zahlreichen weiteren religiösen Gruppen im Kanton Bern;
- Die interviewten Vertreter von Landeskirchen in den Kantonen Basel-Stadt, St. Gallen und Zürich.

Die Autoren



Michael Marti



Rudolf Muggli

## Inhaltsverzeichnis

|                                                                                             |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Überblick .....</b>                                                                      | <b>2</b>  |
| <b>Inhaltsverzeichnis .....</b>                                                             | <b>5</b>  |
| <b>Kurzfassung.....</b>                                                                     | <b>8</b>  |
| <b>Résumé en français .....</b>                                                             | <b>16</b> |
| <b>1 Einleitung .....</b>                                                                   | <b>24</b> |
| <b>2 Ausgangslage.....</b>                                                                  | <b>27</b> |
| 2.1 Religionslandschaft Schweiz.....                                                        | 27        |
| 2.2 Kirche und Staat in der Geschichte .....                                                | 30        |
| 2.3 Grundzüge des bernischen Religionsverfassungsrechts.....                                | 35        |
| 2.4 Gründe für eine Weiterentwicklung des Religionsverfassungsrechts des Kantons Bern ..... | 41        |
| <b>3 Leistungen der Kirchen und Religionsgemeinschaften .....</b>                           | <b>47</b> |
| 3.1 Konfessionelle Zusammensetzung der Schweiz und des Kantons Bern .....                   | 47        |
| 3.1.1 Schweiz .....                                                                         | 47        |
| 3.1.2 Kanton Bern .....                                                                     | 47        |
| 3.2 Leistungen auf der Ebene der Kirchgemeinden.....                                        | 49        |
| 3.2.1 Struktur der Kirchgemeinden .....                                                     | 49        |
| 3.2.2 Art der Leistungen .....                                                              | 53        |
| 3.3 Dienstleistungsangebot der bezahlten Mitarbeitenden .....                               | 57        |
| 3.3.1 Aufteilung nach Tätigkeiten.....                                                      | 57        |
| 3.3.2 Gesamtvolumen der bezahlten Tätigkeiten .....                                         | 58        |
| 3.3.3 Kasualien.....                                                                        | 60        |
| 3.4 Unentgeltliche Arbeit und ehrenamtliche Behördentätigkeit .....                         | 60        |
| 3.4.1 Unentgeltliche Arbeit .....                                                           | 60        |
| 3.4.2 Behördentätigkeit .....                                                               | 62        |
| 3.5 Vermietungen.....                                                                       | 63        |
| 3.6 Beiträge an Dritte im gesellschaftlichen Bereich.....                                   | 63        |
| 3.7 Leistungen auf regionaler und kantonaler Ebene .....                                    | 64        |
| 3.7.1 Spezialseelsorge .....                                                                | 64        |
| 3.7.2 Eheberatung.....                                                                      | 65        |
| 3.7.3 Integrationsleistungen .....                                                          | 66        |
| 3.8 Jüdische Gemeinden im Kanton Bern – Struktur, Leistungen und Finanzierung .....         | 67        |

|          |                                                                                                                    |            |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 3.9      | Gemeinden des Evangelischen Gemeinschaftswerkes und freikirchliche Gemeinden.....                                  | 67         |
| 3.9.1    | Leistungen der Gemeinden des Evangelischen Gemeinschaftswerkes und der ausgewählten freikirchlichen Gemeinden..... | 68         |
| 3.9.2    | Finanzierung und Aufwand des Evangelischen Gemeinschaftswerkes und der ausgewählten Freikirchen.....               | 70         |
| <b>4</b> | <b>Finanzierung der Kirchen und Religionsgemeinschaften .....</b>                                                  | <b>72</b>  |
| 4.1      | Grundsätzliches zur Finanzierung .....                                                                             | 72         |
| 4.1.1    | Ertrag bei Kirchgemeinden.....                                                                                     | 73         |
| 4.1.2    | Analyse der Erträge inkl. der Erträge auf Stufe Kantonalkirche .....                                               | 74         |
| 4.2      | Kirchensteuern .....                                                                                               | 76         |
| 4.2.1    | Übersicht über die Rechtsgrundlagen.....                                                                           | 76         |
| 4.2.2    | Kirchensteuern im Kanton Bern .....                                                                                | 80         |
| 4.2.3    | Analyse der Kirchensteuern .....                                                                                   | 82         |
| 4.2.4    | Entwicklungsvarianten bei den Kirchensteuern im Vergleich mit anderen Kantonen.....                                | 83         |
| 4.3      | Besoldung der Geistlichen .....                                                                                    | 85         |
| 4.3.1    | Bestandesaufnahme .....                                                                                            | 85         |
| 4.3.2    | Historische Rechtsansprüche .....                                                                                  | 86         |
| 4.3.3    | Umfang der Verpflichtung aus historischen Rechten.....                                                             | 88         |
| 4.3.4    | Analyse der Probleme.....                                                                                          | 89         |
| 4.3.5    | Handlungsalternativen .....                                                                                        | 91         |
| 4.4      | Eigenfinanzierung .....                                                                                            | 92         |
| 4.5      | Weitere staatliche Unterstützungen .....                                                                           | 93         |
| 4.5.1    | Ausbildung.....                                                                                                    | 93         |
| 4.5.2    | Bau und Unterhalt von Immobilien .....                                                                             | 94         |
| <b>5</b> | <b>Gegenüberstellung von Finanzierung und Leistungen .....</b>                                                     | <b>96</b>  |
| 5.1      | Gesellschaftlich relevante Finanzierung .....                                                                      | 96         |
| 5.1.1    | Gesellschaftlich relevante Finanzierungsquellen.....                                                               | 96         |
| 5.1.2    | Bern im interkantonalen Vergleich .....                                                                            | 98         |
| 5.2      | Gesellschaftlich relevante Leistungen der Kirchen .....                                                            | 99         |
| 5.3      | Vergleich zwischen Leistungen und Finanzflüssen .....                                                              | 101        |
| <b>6</b> | <b>Organisation der Landeskirchen .....</b>                                                                        | <b>104</b> |
| 6.1      | Bestandesaufnahme .....                                                                                            | 104        |
| 6.2      | Analyse der Entwicklungsmöglichkeiten .....                                                                        | 109        |
| 6.3      | Entflechtungsmöglichkeiten .....                                                                                   | 112        |
| <b>7</b> | <b>Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften durch den Staat .....</b>                                          | <b>115</b> |
| 7.1      | Wandel in der Bedeutung der staatlichen Anerkennung .....                                                          | 115        |
| 7.2      | Voraussetzungen und Folgen der staatlichen Anerkennung .....                                                       | 118        |

|          |                                                                               |            |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 7.3      | Analyse der Probleme .....                                                    | 120        |
| 7.4      | Vorgehensvarianten .....                                                      | 123        |
| <b>8</b> | <b>Modelldiskussion .....</b>                                                 | <b>124</b> |
| 8.1      | Themenbereiche für die Weiterentwicklung des Religionsverfassungsrechts ..... | 124        |
| 8.2      | Spektrum der Modelle .....                                                    | 126        |
| 8.2.1    | Typenbildung .....                                                            | 126        |
| 8.2.2    | Staatskirche .....                                                            | 126        |
| 8.2.3    | Trennung von Kirche und Staat .....                                           | 126        |
| 8.2.4    | Zwischen Staatskirche und Trennung – viele Untervarianten .....               | 129        |
| <b>9</b> | <b>Ausgewählte Modelle für die Bewertung .....</b>                            | <b>132</b> |
| 9.1      | Begründung für die Auswahl .....                                              | 132        |
| 9.1.1    | Fortschreibung des Status quo .....                                           | 132        |
| 9.1.2    | Milde Entflechtung .....                                                      | 133        |
| 9.1.3    | Mittlere Entflechtung .....                                                   | 133        |
| 9.2      | Finanzielle Auswirkungen der drei Modelle .....                               | 134        |
| 9.2.1    | Modell Fortschreibung des Status quo .....                                    | 134        |
| 9.2.2    | Modell milde Entflechtung .....                                               | 134        |
| 9.2.3    | Modell mittlere Entflechtung .....                                            | 135        |
| 9.3      | Modellbewertung .....                                                         | 136        |
| 9.3.1    | Kriterien für die Modellbewertung .....                                       | 136        |
| 9.3.2    | Bewertung für drei Modelle .....                                              | 137        |
|          | <b>Literaturverzeichnis .....</b>                                             | <b>141</b> |

## Kurzfassung

### Ausgangslage

(001) Die Finanzhaushaltsdebatte vom November 2013 über das Kirchenbudget hat den Regierungsrat veranlasst, eine breite Auslegeordnung zum Verhältnis zwischen Kirche und Staat im Kanton Bern erarbeiten zu lassen. Damit soll es beispielsweise möglich werden, die Potenziale, Grenzen und vor allem Konsequenzen von Einsparungen zuverlässiger abzuschätzen.

(002) Das Verhältnis zwischen Kirche und Staat im Kanton Bern hat eine Jahrhunderte alte Geschichte. Das geltende bernische Religionsverfassungsrecht (oder Staatskirchenrecht) lässt sich nur vor deren Hintergrund verstehen. So war die evangelisch-reformierte Landeskirche seit der Reformation Staatskirche, also fest in den Staatsaufbau integriert. Diese Verbindung löste sich dann im 19. Jahrhundert allmählich mit dem Wandel zu einem liberalen und demokratischen Verfassungsstaat. Die beiden grossen Konfessionen der evangelisch-reformierten und der römisch-katholischen Landeskirche sind aber trotz des grossen gesellschaftlichen Wandels im 19. und 20. Jahrhundert im Kanton Bern Volkskirchen geblieben: Sie sind weitgehend überall präsent und stehen mit ihren Angeboten auch Nichtmitgliedern zur Verfügung. Das ist für das Wohlbefinden breiter Bevölkerungskreise bedeutsam.

(003) In vielen Aspekten bleibt die alte Staatskirche heute noch erkennbar. Im ebenfalls traditionell reformierten Kanton Zürich sind diese Verflechtungen bereits stärker gelöst worden. Doch sind dort die Bevölkerungsanteile der grossen Landeskirchen kleiner als im Kanton Bern. Bern kennt immer noch eine reformierte Bevölkerungsmehrheit und eine Dreiviertelmehrheit der Mitglieder der Landeskirchen. Allerdings wächst auch hier die Gruppe der Konfessionslosen rasch.

(004) Die auf die alte Staatskirche zurückgehenden Verflechtungen zwischen Kirche und Staat äusseren sich beispielsweise in den vom Kanton allein bestimmten Kirchgemeindestrukturen, in der staatlichen Zuteilung der Pfarrstellen, in der Anstellung eines Grossteils der Pfarrerinnen und Pfarrer beim Kanton sowie in einer den Einwohnergemeinden ähnlichen Gemeindeaufsicht. Dadurch sichert sich der Kanton bei der evangelisch-reformierten, der römisch-katholischen sowie der christkatholischen Landeskirche einen bedeutenden Einfluss. Ein besonderes Thema sind die Pfarrbesoldungen: Der Umstand, dass der Kanton einen Grossteil der Pfarrlöhne bezahlt, geht auf Abmachungen mit der evangelisch-reformierten Kirche zu Beginn des 19. Jahrhunderts zurück. Damals übernahm der Kanton die für den Unterhalt der Pfarrpersonen bestimmten Kirchengüter und gewährleistete dafür die staatliche Besoldung der Geistlichen. Ob und wie sich dieses „Tauschgeschäft“ ablösen liesse, ist Gegenstand einer juristischen und politischen Kontroverse.

(005) Man kann sich fragen, wieweit der grosse staatliche Einfluss angesichts des Wandels bei den Auffassungen über die Rolle der Kirchen in der Gesellschaft noch zeitgemäss ist. Auch im Kanton Bern wachsen die Gruppen der Konfessionslosen und der Angehörigen neuer bzw. nichtchristlicher Religionen. Ein Blick auf andere Kantone und Staaten zeigt, dass

es Alternativen gibt. Welche Lösung man wählt, hängt von der politisch zu beantworteten Frage ab, welches Interesse der Staat den Aktivitäten der Religionsgemeinschaften entgegenbringt und wie er ihre Leistungen fördern bzw. abgelden will. Es gibt gute Gründe für die bisher vorherrschende Meinung, dass der Staat eine Partnerschaft mit den Kirchen eingehen soll, weil ihre Aktivitäten bedeutsam sind für den Zusammenhalt der Gesellschaft und insbesondere auch für die gesellschaftliche Integration von Einwanderern. Die Wahrung des religiösen Friedens ist zudem eine Staatsaufgabe (Art. 72 der Bundesverfassung).

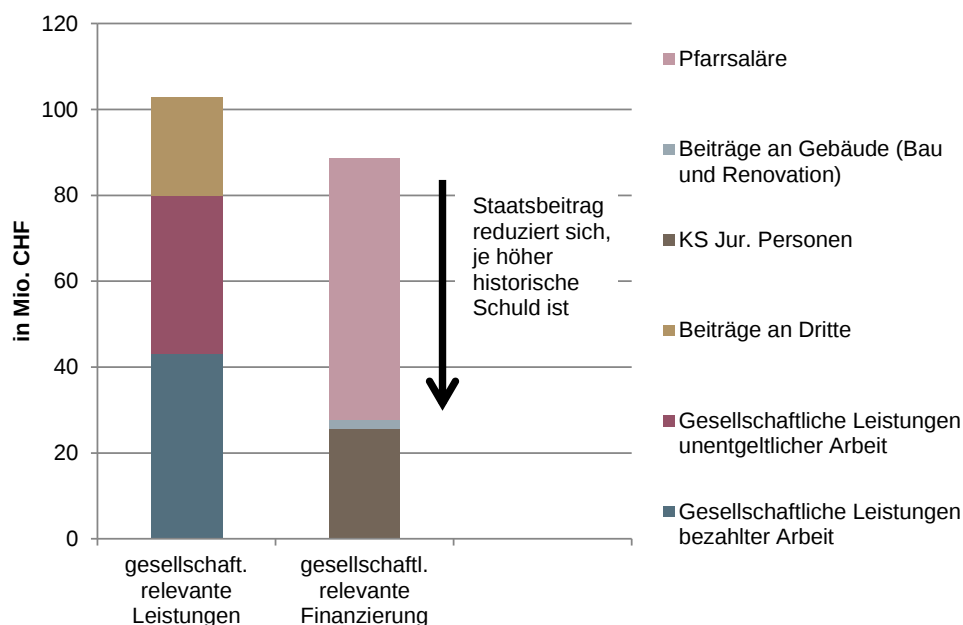
## **Gegenüberstellung von Leistungen und Finanzflüssen zu Gunsten der Kirchen**

(006) Die Autoren haben in Anlehnung an die Methodik der FAKIR-Studie des Nationalen Forschungsprogramms NFP 58 die Leistungen der Kirchen und die Finanzflüsse zur Finanzierung dieser Leistungen im Kanton Bern zusammengestellt. In einer darauf gestützten Gegenüberstellung haben sie jene Leistungen, welche gesellschaftlichen Charakter haben, mit der öffentlichen Finanzierung der Kirchen verglichen:

- (007) Bei der Analyse der öffentlichen Finanzierung der Kirchen gibt es zwei Arten von Finanzflüssen, die berücksichtigt werden müssen: die Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln der öffentlichen Hand und diejenigen Kirchensteuern, die den Charakter von voraussetzungslos geschuldeten Zwangsabgaben haben (Kirchensteuern der juristischen Personen).
- (008) Bei der Analyse der Leistungen der Kirchen müssen die gesellschaftlich relevanten Leistungen berücksichtigt werden. Diese werden auf der Basis von angenommenen durchschnittlichen Löhnen bewertet.

(009) Die nachfolgenden Abbildungen zeigen einen grafischen Vergleich der gesellschaftlichen Leistungen und der gesellschaftlich relevanten Finanzierung für die beiden grossen Landeskirchen.

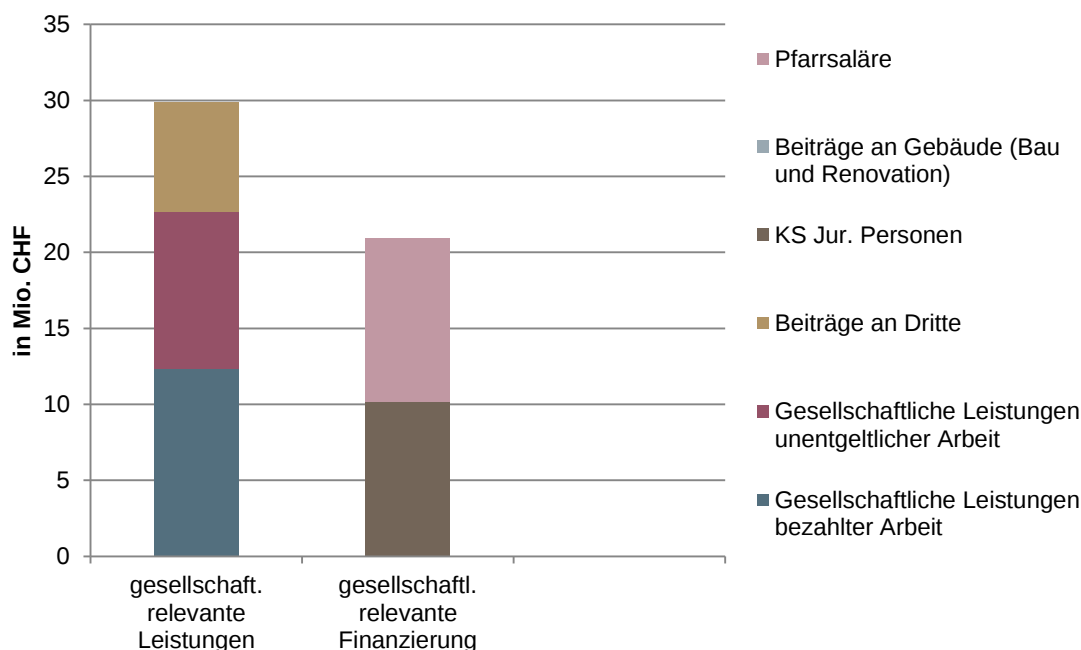
**Abbildung 1: Darstellung der gesellschaftlichen Leistungen und der gesellschaftlich relevanten Finanzierung, evang.-ref. Landeskirche**



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Befragung der Kirchgemeinden und weiterer Materialien.

(010) Die Abbildung 1 zeigt den Vergleich für die reformierte Landeskirche. Deren gesellschaftliche Leistungen werden auf rund 103 Mio. CHF geschätzt. Bei vollständiger Anrechnung der vom Staat finanzierten Pfarrsaläre macht die gesellschaftlich relevante Finanzierung rund 89 Mio. CHF aus. Unter Berücksichtigung der vorhandenen Unschärfen und der Tatsache, dass nicht alle Kirchengebäude bereits in kirchlichem Besitz sind, kann gesagt werden, dass hier mindestens ein ausgeglichenes Bild erreicht wird. Wenn berücksichtigt wird, dass ein bedeutender Teil der Pfarrsaläre der evangelisch-reformierten Landeskirche auf historischen Rechtsansprüchen gründet, zeigt sich, dass die gesellschaftlich relevanten Dienstleistungen einen höheren Wert erreichen als die gesellschaftlich relevante Finanzierung.

**Abbildung 2: Darstellung der gesellschaftlichen Leistungen und der gesellschaftlich relevanten Finanzierung, röm.-kath. Landeskirche**



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Befragung der Kirchgemeinden und weiterer Materialien.

(011) Abbildung 2 zeigt den Vergleich für die röm.-kath. Landeskirche. Die gesellschaftlichen Leistungen werden auf rund 30 Mio. CHF geschätzt. Die gesellschaftlich relevante Finanzierung macht rund 21 Mio. CHF aus. Unter Berücksichtigung der vorhandenen Unschärfen kann analog zur evang.-ref. Landeskirche gesagt werden, dass hier mindestens ein ausgeglichenes Bild erreicht wird. Die Rolle der historischen Rechtsansprüche ist hier jedoch eine andere als bei der evangelisch-reformierten Kirche, weil die Frage, inwieweit auch die kantonale Finanzierung von Pfarrbesoldungen der römisch-katholischen Kirche auf historischen Rechtsansprüchen gründet, einer vertieften Untersuchung bedarf.

## Organisation

(012) Die heutigen Organisationsstrukturen bilden den grossen Einfluss des Staates auf die Landeskirchen ab. Als Besonderheit ist die duale Struktur der römisch-katholischen Kirche hervorzuheben, die dem Umstand Rechnung trägt, dass diese Landeskirche gleichzeitig Bestandteil einer hierarchisch aufgebauten Weltkirche ist. Die bernischen Organisationsstrukturen sind historisch gewachsen, vielfach bestätigt worden und mit der neuen Kantonsverfassung des Jahres 1993 bloss um die staatliche Anerkennung der jüdischen Gemeinden erweitert worden. Angesichts des beschleunigten gesellschaftlichen Wandels kann man sich jedoch fragen, ob alles daran noch zeitgemäss ist.

(013) Es sind mehrere Stufen der Entflechtung denkbar, wenn man den Einfluss des Staates zurücknehmen und den Kirchen mehr Autonomie einräumen will. In erster Linie wäre eine Reduktion des staatlichen Einflusses auf die Kirchgemeindestrukturen und auf die Verteilung der Pfarrstellen zu überlegen. Auch die gemeinderechtliche Aufsicht könnte zurückgenommen werden. Wenn aus Respekt vor den historischen Rechtsansprüchen an der Finanzierung der Pfarrlöhne nur wenig geändert werden soll, kann man sich dennoch fragen, ob die Geistlichen nicht bei den Kirchen statt beim Staat angestellt werden könnten. Eine erwünschte staatliche Aufsicht und Kontrolle kann auch mit gesetzlichen Auflagen und Verträgen weitergeführt werden.

### **Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften**

(014) Die staatliche Anerkennung der Landeskirchen und der jüdischen Gemeinden drückt die besondere Wertschätzung aus, die der Staat diesen Konfessionen entgegenbringt. Er anerkennt damit, dass diese religiösen Gruppen besonderen gesellschaftlichen Anforderungen genügen, gesellschaftlich wichtige Leistungen erbringen und fördert sie deshalb entsprechend.

(015) Die Kantonsverfassung sieht grundsätzlich die Möglichkeit vor, auf dem Gesetzeswege weitere religiöse Gruppen staatlich anzuerkennen. Weil der Staat ein Interesse am Beitrag aller relevanten religiösen Gruppen zum gesellschaftlichen Zusammenhalt hat, sollte die Anerkennung weiterer Gruppen gefördert werden. Diese Anerkennung wäre dann eine Art staatliches Zeugnis, dass die Integration dieser Gruppe in die Gesellschaft geglückt ist. Das kann beispielsweise mit Einzelgesetzen ähnlich dem Gesetz über die jüdischen Gemeinden geschehen. Die Voraussetzungen und Folgen müssen allerdings näher diskutiert werden. Zur Zeit kommen dafür am ehesten christlich-orthodoxe Gruppen in Frage. Ein solches offenes Anerkennungsmodell kennen vor allem der Kanton Basel-Stadt, aber auch Nachbarstaaten wie Österreich und Italien.

(016) Schliesslich besteht auch noch die Möglichkeit, die Integration durch staatliche Massnahmen unterhalb der Anerkennungsschwelle zu fördern. Das Berner Haus der Religionen ist dafür ein gutes Beispiel. Eine weitere Möglichkeit ist die Förderung einer inländischen, auf die hiesige Kultur abgestimmten Ausbildung von Geistlichen, wie sie an der Universität Freiburg diskutiert wird.

### **Modelldiskussion**

(017) Eine Diskussion über Änderungen am bernischen Religionsverfassungsrecht wird vorzugsweise in folgenden Themenkreisen geführt (Kapitel 8):

- Verflechtung mit dem Staat,
- Finanzierung sowie
- Anerkennung weiterer religiöser Gruppen.

In jedem Themenkreis sind zahlreiche Stufen und Facetten der Weiterentwicklung denkbar. Die Pole auf den beiden Seiten bilden dabei die „Staatskirche“ historischen Zuschnitts und die „Trennung von Kirche und Staat“.

(018) Was eine Staatskirche ist, kennt man aus der bernischen Geschichte. Auch für das Trennungsmodell gibt es Vorbilder beispielsweise in Frankreich und den USA. Doch unterscheiden sich die Trennungsmodelle aus historischen Gründen beträchtlich: In den USA werden bildlich gesprochen die Kirchen vor dem Staat geschützt, während in Frankreich der Staat vor der Kirche geschützt wird. Demgegenüber sind die schweizerischen Trennungsmodelle der Kantone Genf und Neuenburg anders ausgestaltet, weil sie immer noch eine staatliche Anerkennung ermöglichen. Sowohl das Staatskirchenmodell wie das Trennungsmodell eignen sich nicht für den Kanton Bern, weil sie die heutigen Entwicklungsstand vernachlässigen. Sie wären also ohne gesellschaftliches Fundament, ohne das ein Religionsverfassungsrecht nicht denkbar ist. Der Bericht geht darum nicht im Detail auf sie ein.

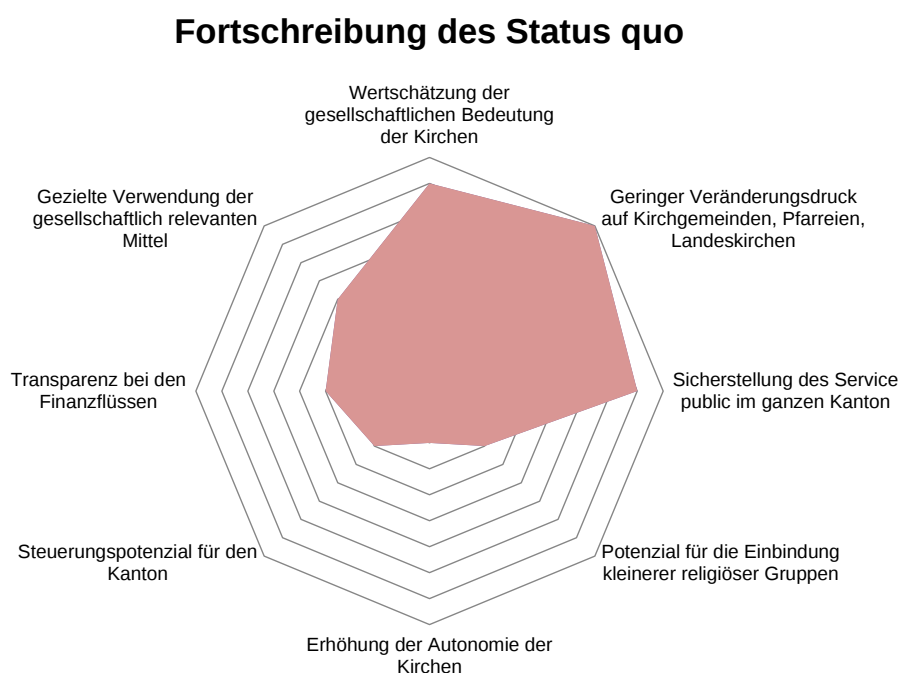
(019) Zwischen den beiden Polen sind viele Varianten denkbar. Der Bericht versucht, daraus typische Modelle zu formulieren. Er unterscheidet folgende Varianten: „Status quo“, „Fort-schreibung des Status quo“, „milde Entflechtung“, „mittlere Entflechtung“ und „starke Entflechtung (mit oder ohne Finanzhilfen)“. Selbstverständlich sind auch andere Varianten und Kombinationen möglich (Kapitel 8.2.4).

(020) Im Schlusskapitel 9 beschreibt der Bericht die drei aus Sicht der Autoren realistischsten Modelle „Fort-schreibung des Status quo“, „milde Entflechtung“ sowie „mittlere Entflechtung“ näher und untersucht deren Auswirkungen:

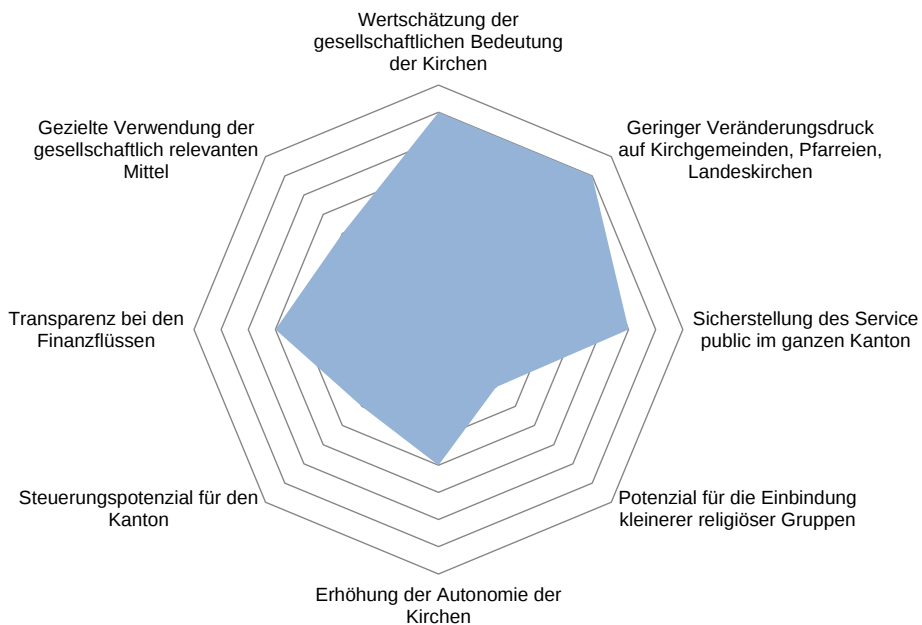
- Bei einer Fortschreibung des Status quo werden primär die heutigen schon vorhandenen Entwicklungsmöglichkeiten genutzt, indem etwa die pfarramtlichen Versorgungsstrukturen gestrafft und Gemeindefusionen gefördert werden. Die staatliche Aufsicht über die Landeskirchen wird gelockert und im Gegenzug werden die kantonalen Kirchenstrukturen gestärkt. Zudem wird der Kritik an den Kirchensteuern juristischer Personen insoweit Rechnung getragen, als die Erträge wie beispielsweise im Kanton Zürich nicht mehr für kulturelle Zwecke verwendet werden dürfen.
- Bei einer milden Entflechtung wird der Kanton zusätzlich administrativ entlastet, indem die Anstellung der Pfarrpersonen an die Landeskirchen übergeht. Die Landeskirchen erhalten dafür eine Pauschalzahlung, die in etwa den für 2019 geplanten Dimensionen der vom Kanton bezahlten Pfarrgehälter entspricht. Die Erträge der Kirchensteuern juristischer Personen dürfen ebenfalls nicht mehr für kulturelle Zwecke verwendet werden.
- Bei einer mittleren Entflechtung gehen die Kirchensteuern der juristischen Personen neu an den Kanton, der unter anderem daraus ein Kultusbudget finanziert. Dieses wird als Rahmenkredit mit Leistungsaufträgen gesellschaftliche Leistungen aller anerkannten Religionsgemeinschaften finanzieren. Damit steigt das Interesse weiterer religiöser Gruppierungen, sich um eine Anerkennung und damit um Vereinbarungen mit dem Staat zu bemühen. Die historischen Rechtsansprüche der Landeskirchen bleiben anerkannt und werden mit einer jährlichen Pauschalzahlung abgegolten, die sich beispielsweise am geschätzten Vermögensertrag der ehemaligen Kirchengüter orientiert.

(021) Schliesslich versucht der Bericht, ein mögliches Bewertungssystem für die Diskussion zu entwerfen. Fünf gesellschaftliche und drei ökonomische Kriterien sollen mithelfen, eine breite Meinungsbildung über das künftige Verhältnis zwischen Kirche und Staat zu fördern. Alle an der Diskussion Beteiligten können für sich anhand des von SMARTVOTE bekannten Profils ein eigenes Bild der diskutierten Modelle zeichnen. Am Schluss des Berichts ist ein mögliches Bewertungsbild als Beispiel angefügt (siehe die nachstehenden Abbildungen). Eine Empfehlung der Autoren für das eine oder andere Modell erübrigt sich, weil die Wahl immer eine politische sein wird und deshalb dem politisch zuständigen Organ zusteht.

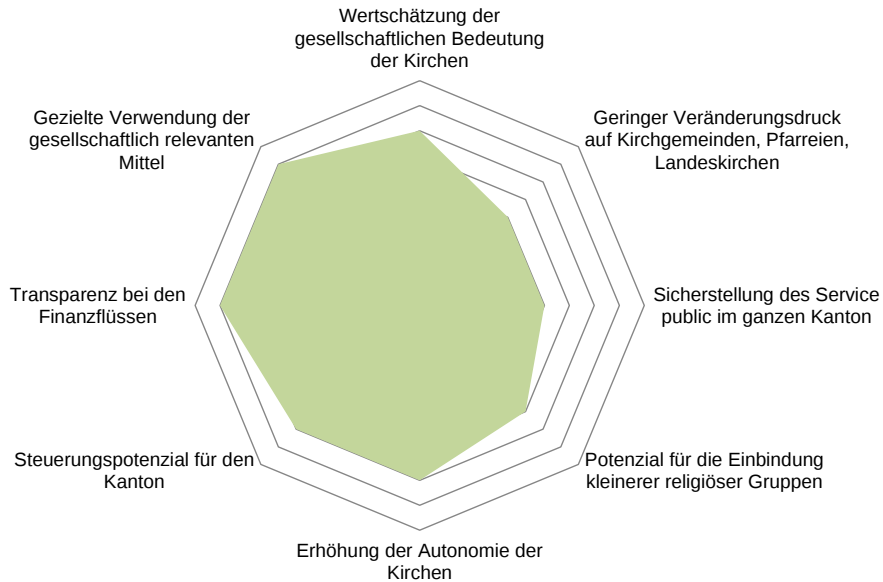
**Abbildung 3: Bewertung der drei ausgewählten Modelle nach verschiedenen Kriterien**



## Milde Entflechtung



## Mittlere Entflechtung



## Résumé

### Contexte

(001) Le débat sur les finances qui a porté, en novembre 2013, sur le budget des Eglises, a amené le Conseil-exécutif à faire dresser un état des lieux approfondi sur les relations entre l'Eglise et l'Etat dans le canton de Berne. Celui-ci doit permettre par exemple d'évaluer de manière plus fiable les possibilités de pilotage dont dispose le canton, leurs limites et, sur-tout, leurs conséquences.

(002) Dans le canton de Berne, les relations entre l'Eglise et l'Etat ont une histoire séculaire. Le droit en vigueur qui régit ces relations (dit droit cantonal sur les Eglises) ne peut être compris qu'à la lumière de ce passé. A la Réforme, l'Eglise nationale réformée évangélique est devenue une Eglise cantonale, clairement insérée dans la structure étatique. Ce lien s'est peu à peu distendu au 19<sup>e</sup> siècle avec le passage à un Etat constitutionnel libéral et démocratique. Malgré l'importante évolution de la société au cours des 19<sup>e</sup> et 20<sup>e</sup> siècles, les Eglises nationale réformée évangélique et catholique romaine et les deux grandes confessions qu'elles représentent ont conservé dans le canton de Berne leur statut d'Eglises populaires. Réparties sur l'ensemble du territoire, elles ne réservent pas leurs offres à leurs seuls fidèles, ce qui est important pour le bien-être de grands groupes de la population.

(003) A de nombreux égards, l'ancienne Eglise d'Etat est encore bien présente dans le canton de Berne, alors que dans celui de Zurich, lui aussi marqué par une tradition religieuse réformée, les interdépendances sont moins grandes. La proportion de membres des grandes Eglises nationales y est plus faible que dans le canton de Berne, où la majorité des fidèles sont de confession réformée et les trois quarts de la population font partie des Eglises nationales. Notons cependant que le groupe des personnes sans appartenance religieuse augmente rapidement.

(004) Les imbrications entre l'Eglise et l'Etat qui remontent à l'ancienne Eglise d'Etat se reflètent notamment dans le rôle que joue le canton dans l'établissement des structures des paroisses, l'attribution des postes d'ecclésiastique ou l'engagement d'une grande partie des titulaires de ces postes mais aussi dans la surveillance exercée sur les paroisses, qui est analogue à celle que connaissent les communes politiques. Le canton influence ainsi notamment les trois Eglises nationales réformée évangélique, catholique romaine et catholique chrétienne. Le système de rétribution des ecclésiastiques est un sujet particulier. Le fait que le canton de Berne assure le paiement d'une large partie de leurs traitements remonte à des accords qui avaient été conclus au début du 19<sup>e</sup> siècle avec l'Eglise réformée évangélique. A l'époque, le canton avait repris les biens de l'Eglise qui servaient à entretenir les ecclésiastiques en s'engageant en contrepartie à rémunérer ces derniers. Convient-il aujourd'hui de mettre un terme à cet «échange»? Il s'agit là d'un point qui fait l'objet d'une controverse juridique et politique.

(005) On peut s'interroger, à l'heure actuelle, sur la pertinence de la vaste influence que l'Etat continue à exercer, compte tenu du changement d'attitude de la population face au rôle des

Eglises dans la société. Dans le canton de Berne comme ailleurs, les groupes de personnes sans appartenance religieuse et les membres de nouvelles religions ou de religions non chrétiennes sont en augmentation. Il suffit de jeter un coup d'œil à la situation d'autres cantons et pays pour voir qu'il existe des solutions. Le choix de l'une d'entre elle dépend de l'intérêt que l'Etat porte aux activités des communautés religieuses et de la façon dont il entend encourager ou rémunérer leurs prestations. Cette question appelle une réponse politique. Il existe de bons arguments en faveur de l'opinion dominante, selon laquelle l'Etat doit mener un partenariat avec les Eglises car les activités de ces dernières sont importantes pour la cohésion de la société et, en particulier, pour l'intégration des migrants. Sans oublier que le maintien de la paix religieuse est une tâche de l'Etat (art. 72 de la Constitution fédérale).

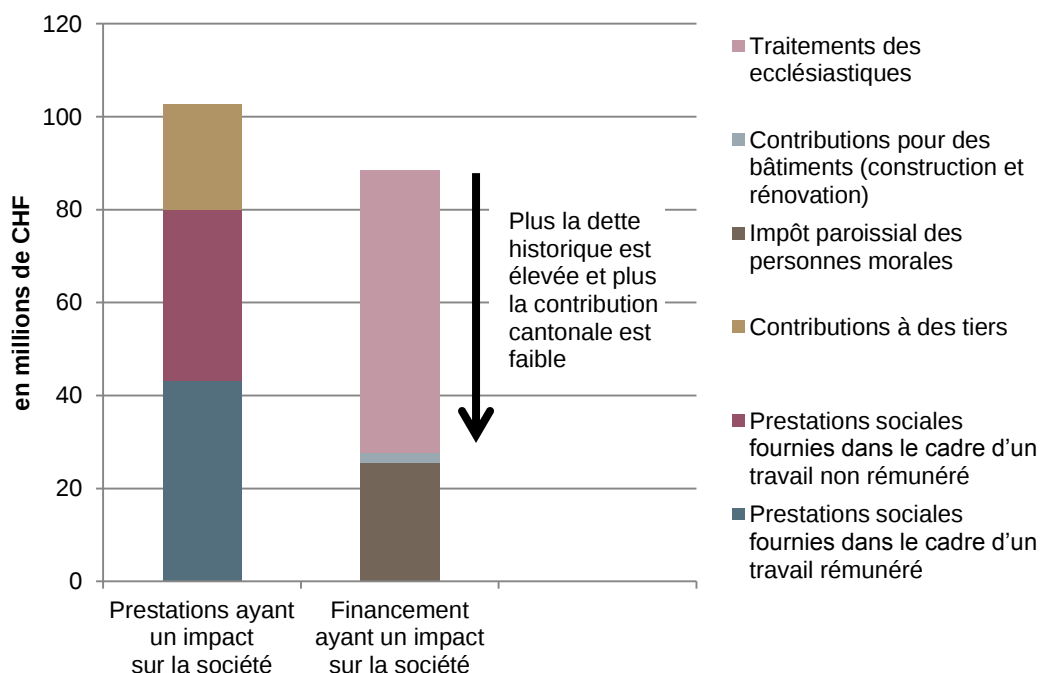
### **Comparaison entre les prestations fournies par les Eglises et les ressources financières qui leurs sont allouées**

(006) Les auteurs se sont inspirés de la méthodologie de l'étude FAKIR menée dans le cadre du Programme national de recherche PNR 58 pour regrouper les prestations fournies par les Eglises et les ressources allouées pour financer ces prestations dans le canton de Berne. Ils ont ensuite procédé à une comparaison entre les prestations à caractère social et le financement public des Eglises:

- (007) L'analyse du financement public des Eglises doit tenir compte de deux types de ressources financières: les recettes fiscales générales des pouvoirs publics et les impôts paroissiaux qui ont un caractère de redevances obligatoires dues sans condition (impôt paroissial des personnes morales).
- (008) L'analyse des prestations fournies par les Eglises doit tenir compte des prestations qui ont un impact sur la société. Elles sont évaluées sur la base de traitements d'un niveau jugé moyen.

(009) Les illustrations suivantes offrent une comparaison, sous forme de graphique, entre les prestations et le financement, tous deux pertinents du point de vue social, concernant les deux grandes Eglises nationales.

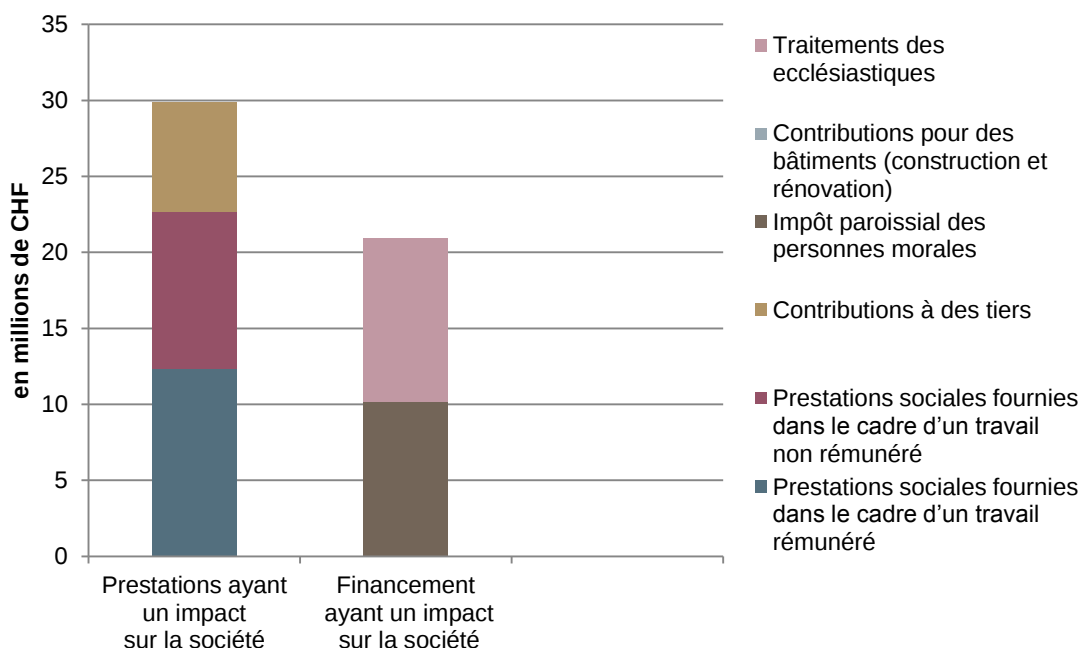
**Illustration 1: Présentation des prestations sociales et du financement ayant un impact sur la société; Eglise nationale réformée évangélique**



Source: graphique élaboré sur la base du questionnaire adressé aux paroisses et d'autres documents.

(010) L'illustration 1 présente la comparaison établie pour l'Eglise nationale réformée, dont les prestations sociales sont évaluées à 103 millions de CHF environ. Le financement ayant un impact sur la société, qui inclut l'intégralité des traitements des ecclésiastiques financés par le canton, est de 89 millions de CHF environ. Compte tenu des imprécisions existantes et du fait que les bâtiments paroissiaux ne sont pas tous la propriété de l'Eglise, l'image obtenue est au moins équilibrée. Si l'on prend en considération le fait qu'une part importante des traitements des ecclésiastiques réformés évangéliques se fonde sur des droits historiques, on observe que du point de vue de leur impact sur la société, la valeur des prestations est plus importante que celle du financement.

**Illustration 2: Présentation des prestations sociales et du financement ayant un impact sur la société; Eglise nationale catholique romaine**



Source: graphique élaboré sur la base du questionnaire adressé aux paroisses et d'autres documents.

(011) L'illustration 2 présente la comparaison établie pour l'Eglise nationale catholique romaine, dont les prestations sociales sont évaluées à 30 millions de CHF environ et le financement ayant un impact sur la société à 21 millions de CHF environ. Compte tenu des imprécisions existantes, l'image obtenue est au moins équilibrée, à l'instar de la situation évaluée pour l'Eglise nationale réformée évangélique. Dans ce cas de figure, cependant, le rôle des droits historiques n'est pas le même que dans le cas de l'Eglise réformée. En effet, la question de savoir dans quelle mesure le financement par le canton des traitements des ecclésiastiques de l'Eglise catholique romaine se fonde lui aussi sur des droits historiques nécessite un examen approfondi.

## Organisation

(012) Les structures organisationnelles actuelles illustrent bien l'influence importante que l'Etat exerce sur les Eglises nationales. Un point particulier est celui de la structure duale de l'Eglise catholique romaine, qui s'explique par le fait que cette Eglise est également un élément d'une Eglise mondiale hiérarchisée. Les structures organisationnelles bernoises sont le fruit d'une évolution historique. Elles ont été maintes fois confirmées dans leur rôle et ont simplement été élargies aux communautés israélites lorsque la nouvelle Constitution cantonale de 1993 a accordé à celles-ci la reconnaissance de l'Etat. Les changements accélérés

que connaît la société nous font toutefois nous demander si cette situation répond encore aux besoins de notre époque.

(013) Plusieurs niveaux de désengagement sont concevables si l'on veut diminuer l'influence du canton et accorder davantage d'autonomie aux Eglises. Il conviendrait d'envisager en priorité une réduction de l'influence étatique sur les structures des paroisses et sur la répartition des postes d'ecclésiastique. La surveillance relevant du droit communal pourrait elle aussi être abandonnée. S'il n'est guère possible de modifier le financement des traitements des ecclésiastiques par égard pour les droits historiques, il devrait par contre être envisageable de faire engager les ecclésiastiques par les Eglises plutôt que par le canton. Le cas échéant, une surveillance et un contrôle étatiques pourraient quant à eux être maintenus, moyennant des prescriptions légales et des contrats.

## **Reconnaissance d'autres communautés religieuses**

(014) La reconnaissance par le canton des Eglises nationales et des communautés israélites traduit bien l'estime particulière qu'il porte à ces religions. Le canton reconnaît que ces groupes religieux satisfont à des exigences sociétales particulières, fournissent des prestations sociales importantes et qu'à ce titre, il doit leur apporter son soutien.

(015) La Constitution cantonale prévoit en principe la possibilité pour le canton de reconnaître d'autres groupes religieux par la voie législative. Vu que l'Etat a un intérêt à ce que tous les groupes religieux importants contribuent à la cohésion sociale, il y aurait lieu d'encourager la reconnaissance d'autres groupes. Pour ceux-ci, cette reconnaissance aurait en quelque sorte valeur de confirmation par l'Etat d'une intégration réussie dans la société. L'édiction de lois spéciales, s'inspirant de la loi concernant les communautés israélites, pourrait par exemple être envisagée. Il convient cependant d'étudier de plus près les conditions et les conséquences à cet égard. Pour l'heure, ce sont surtout les chrétiens orthodoxes qui pourraient être reconnus. Le canton de Bâle-Ville mais aussi des pays voisins comme l'Autriche et l'Italie ont opté pour un tel modèle de reconnaissance.

(016) Enfin, il existe encore la possibilité d'encourager l'intégration par des mesures étatiques qui ne vont pas jusqu'à la reconnaissance. La création de la Maison des religions, à Berne, en est un bon exemple. Il est également envisageable de promouvoir, en Suisse, une formation d'ecclésiastiques qui tienne compte de la culture de notre pays, comme l'Université de Fribourg songe à le faire.

## **Les modèles proposés**

(017) Le débat sur les modifications à apporter au droit bernois régissant les relations entre l'Eglise et l'Etat porte avant tout sur les thèmes suivants (chapitre 8):

- interdépendance,
- financement et

- reconnaissance de nouveaux groupes religieux.

Il existe pour chacun de ces thèmes un développement possible à de nombreux niveaux. Les deux pôles opposés sont d'un côté l'«Eglise d'Etat» façonnée par l'histoire et de l'autre, la «séparation de l'Eglise et de l'Etat».

(018) L'histoire bernoise a montré ce qu'était une Eglise d'Etat. Quant au modèle de séparation, il existe en France ou aux Etats-Unis notamment, mais varie fortement dans les deux pays, pour des raisons d'ordre historique. Aux Etats-Unis, pour parler de manière imagée, les Eglises sont protégées de l'Etat tandis qu'en France, c'est l'inverse qui prévaut. Les modèles de séparation que l'on connaît en Suisse, dans les cantons de Genève et de Neuchâtel, sont quant à eux conçus différemment, puisqu'ils permettent toujours une reconnaissance par l'Etat. Dans le canton de Berne, ni le modèle d'Eglise d'Etat, ni celui de la séparation entre l'Eglise et l'Etat ne paraît approprié, car aucun des deux ne tient compte de l'évolution actuelle. Il manquerait donc à ces modèles un fondement social sans lequel une législation traitant des relations entre l'Eglise et l'Etat n'est pas concevable. Par conséquent, le rapport ne s'attarde pas sur ces deux conceptions.

(019) Plusieurs variantes sont envisageables entre ces deux pôles. Les auteurs du rapport ont cherché à formuler les différents types de modèles suivants: «statu quo», «aménagement du statu quo», «faible désengagement», «désengagement moyen» et «important désengagement (avec ou sans aides financières)». Il va de soi que d'autres variantes et combinaisons sont concevables (chapitre 8.2.4).

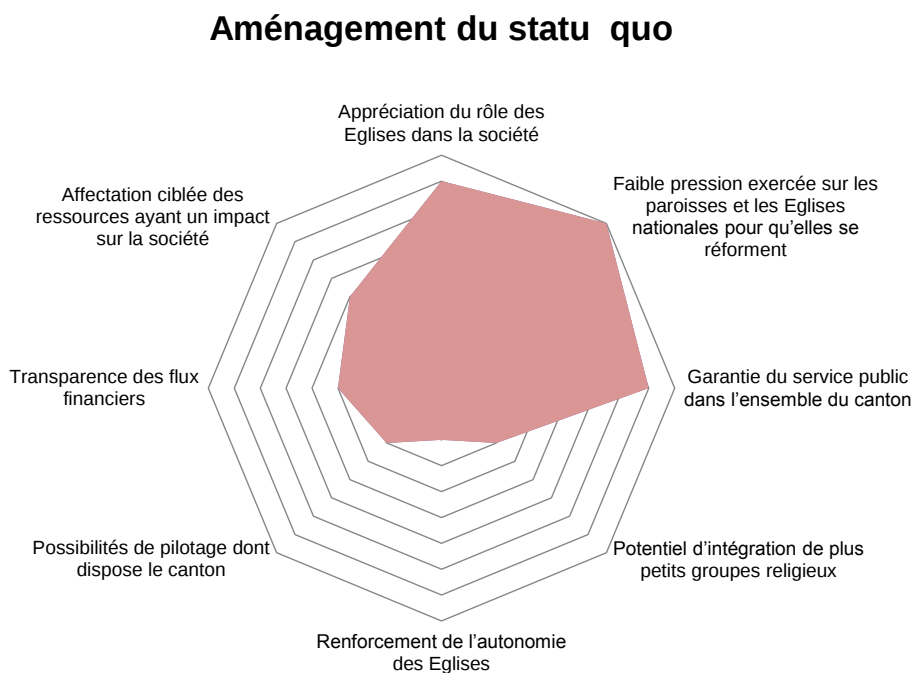
(020) Au chapitre 9, qui clôt le rapport, les auteurs décrivent plus en détail les trois modèles qui leur paraissent réalistes, à savoir les scénarios d'«aménagement du statu quo», de «faible désengagement» et de «désengagement moyen» et examinent quelles pourraient être leurs conséquences:

- Un aménagement du statu quo exploite avant tout les possibilités d'évolution déjà existantes puisque selon ce modèle, le système de dotation des paroisses en ecclésiastiques est allégé et les fusions de paroisses encouragées. La surveillance exercée par le canton sur les Eglises nationales est assouplie et, en contrepartie, les structures cantonales de l'Eglise sont renforcées. Par ailleurs, il est tenu compte de la critique concernant les impôts paroissiaux des personnes morales puisque, à l'instar de ce qui prévaut par exemple dans le canton de Zurich, les impôts ne peuvent plus être utilisés à des fins cultuelles.
- La variante du faible désengagement permet en outre au canton d'être déchargé de tâches administratives, puisque l'engagement d'ecclésiastiques est transféré aux Eglises nationales qui reçoivent à cette fin un montant forfaitaire correspondant approximativement aux valeurs des traitements des ecclésiastiques planifiés pour 2019. Là encore, les revenus des impôts paroissiaux des personnes morales ne peuvent plus être affectés à des buts culturels.
- Le scénario d'un désengagement moyen prévoit que les impôts paroissiaux des personnes morales soient désormais versés au canton qui prélève notamment sur ceux-ci un montant destiné au budget des cultes. Ce budget va permettre de financer les prestations sociales assumées par toutes les communautés religieuses reconnues sous la forme d'un

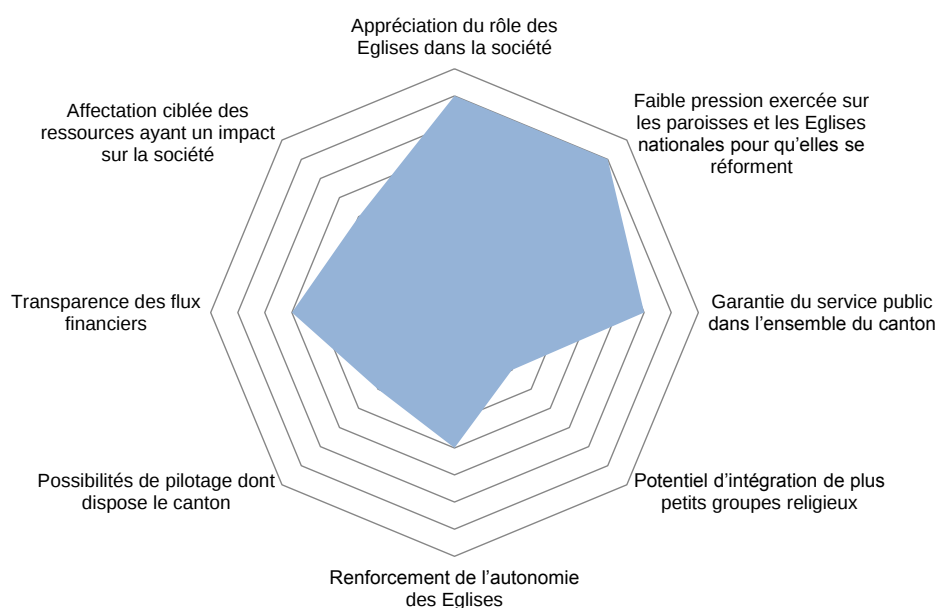
crédit-cadre assorti de mandats de prestations. D'autres groupements religieux seront ainsi davantage intéressés par une reconnaissance et incités à conclure des accords avec le canton. Les droits historiques des Eglises nationales restent reconnus et sont indemnisés par un versement forfaitaire annuel qui pourrait se fonder sur le rendement de la fortune estimée des anciens biens de l'Eglise.

(021) Les auteurs du rapport cherchent enfin à jeter les bases d'un système d'évaluation dont il s'agira de débattre. Les cinq critères sociétaux et trois critères économiques énoncés doivent permettre à un large public de se faire une opinion sur le futur rapport entre l'Eglise et l'Etat. Les personnes intéressées peuvent mieux se représenter les modèles proposés grâce aux diagrammes s'inspirant de la méthode développée par la plate-forme SMARTVOTE. A la fin du rapport, un exemple d'évaluation est proposé (voir les illustrations suivantes). Les auteurs n'ont aucune raison de recommander l'un ou l'autre des modèles, car le choix est d'ordre politique et incombe par conséquent à l'organe politiquement compétent.

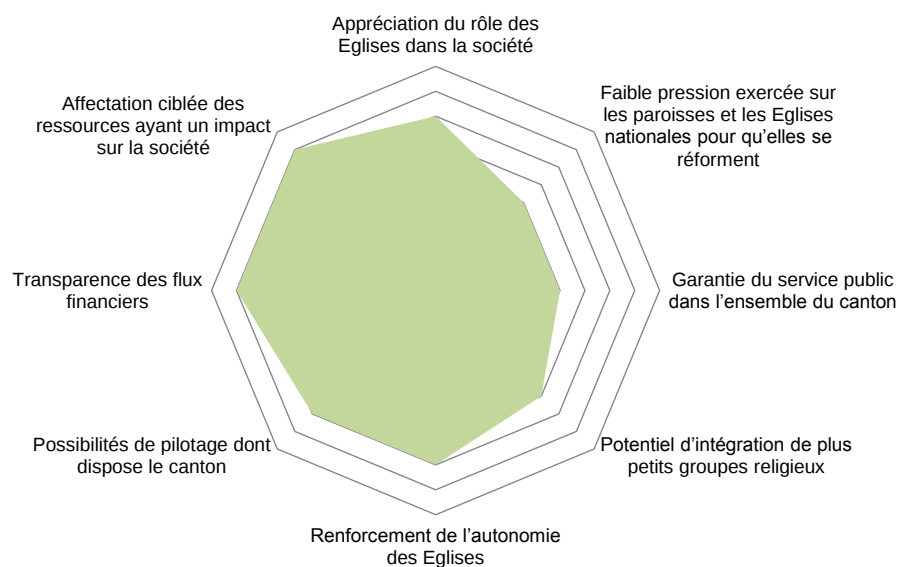
**Illustration 3: Evaluation, selon divers critères, des trois modèles sélectionnés**



## Faible désengagement



## Désengagement moyen



## 1 Einleitung

(101) Bei der Totalrevision der Kantonsverfassung des Jahres 1993<sup>1</sup> setzte der Kanton Bern beim Verhältnis zwischen Kirche und Staat weitgehend auf Kontinuität: Er bestätigte das im Wesentlichen aus dem 19. Jahrhundert stammende und fortlaufend zur Partnerschaft weiterentwickelte Staatskirchenrecht. Anträge für eine Trennung von Kirche und Staat wurden grossmehrheitlich abgelehnt<sup>2</sup>. Bewegung gab es indessen in der Frage nach der Öffnung für weitere Religionsgemeinschaften: Schon Kantonsverfassung von 1979<sup>3</sup> hatte die Möglichkeit einer Öffnung vorgesehen, doch scheiterte ein erster Anlauf zu deren Umsetzung mit dem in der Volksabstimmung verworfenen Anerkennungsgesetz von 1990<sup>4</sup>. Die Kantonsverfassung von 1993 erweiterte dann direkt auf Verfassungsstufe die staatliche Anerkennung auf die jüdischen Gemeinden.

(102) Einige Zeit später tauchten neue Vorschläge auf: Im Jahr 2007 verlangte eine Motion MESSERLI / LOEFFEL (EVP) vom Regierungsrat einen Bericht, der die Grundlagen für eine Grundsatzdebatte zum künftigen Verhältnis zwischen Kirche und Staat aufarbeiten sollte<sup>5</sup>. Ebenfalls 2007 forderte eine Motion BOLLI (FDP) die Abschaffung der Kirchensteuern für juristische Personen. 2011 stand dann mit der Motion WÜTHRICH (SP) eine noch stärkere Umgestaltung des Staatskirchenrechts zur Debatte: Geprüft werden sollte die Abschaffung der kantonalen Finanzierung der Pfarrlöhne der drei Landeskirchen. Also Folge davon hätten die Kirchen via Kirchensteuern allein dafür auskommen müssen<sup>6</sup>. Alle drei Motionen wurden vom Grossen Rat mit grossem Mehr abgelehnt<sup>7</sup>.

(103) Weitere Bewegung entstand im Umfeld der Spardebatte des Jahres 2013: Im Rahmen der Aufgaben- und Strukturüberprüfung (ASP 2014) beschloss der Grosse Rat im November 2013 mittels Planungserklärung zur Finanzplanung, bei den Aufwendungen für die Kirchen

---

<sup>1</sup> BSG 101.1

<sup>2</sup> Siehe dazu KÄLIN WALTER, BOLZ URS (HRSG. 1994): Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern S. 215. Das hatte die Verfassungskommission nicht gehindert, Veränderungen zu prüfen: vgl. dazu etwa ISELIN-SARAUW DIETRICH (1990): Gutachten über Fragen zu den Kirchenartikeln in der neuen Staatsverfassung des Kantons Bern, Bern; FRIEDERICH UELI (1991): Auswirkungen einer Trennung von Staat und Kirchen im Kanton Bern, Bern (Gutachten für die Verfassungskommission).

<sup>3</sup> Art. 84 der Kantonsverfassung 1979, Art. 126 Abs. 2 der Kantonsverfassung 1993.

<sup>4</sup> Siehe dazu die Abstimmungsbotschaft zur Volksabstimmung vom 10. Juni 1990 über das Gesetz über Voraussetzungen und Wirkungen der öffentlich-rechtlichen Anerkennung von Religionsgemeinschaften. Gegen das Gesetz hatten die Eidgenössisch-Demokratische Union (EDU) und die Nationale Aktion für Volk und Heimat (NA) das Referendum ergriffen.

<sup>5</sup> M 218/2007: Die Motionäre wollten die Frage aufwerfen, ob die besondere Stellung der Landeskirchen noch zeitgemäss sei und ob sie nicht den Grundprinzipien eines liberalen und konfessionell neutralen Staates zuwiderlaufe. Ziel war also eine Grundsatzdebatte. Der Regierungsrat lehnte die Motion unter Hinweis auf die damals bereits vorliegenden Berichte und Gutachten ab.

<sup>6</sup> M 327/2011: Der Regierungsrat lehnte die Motion gestützt auf drei wissenschaftliche Untersuchungen zum Thema der staatlichen Pfarrbesoldungen und die bis zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Entscheidungen des Grossen Rates zum Thema Kirche und Staat ab (RRB 805/2012).

<sup>7</sup> Motion MESSERLI / LOEFFEL (EVP): Tagblatt des Grossen Rates 2008, S. 464 – 471; Motion BOLLI (FDP): Tagblatt des Grossen Rates 2007, S. 653 – 663, Motion WÜTHRICH (SP): Tagblatt des Grossen Rates 2012, S. 920 – 928.

ebenfalls zu sparen<sup>8</sup>. Eine in diesem Zusammenhang eingereichte Motion GLP/CVP „Weg mit alten Zöpfen im Kirchenrecht – mehr Flexibilität für den Kanton Bern“ strebte eine Ablösung der staatlichen Pfarrbesoldungen durch Abgeltungen für Leistungen an, welche die Kirchen im allgemeinen Interesse erbringen. Der Grosse Rat verwarf dieses Anliegen auch als Postulat deutlich<sup>9</sup>.

(104) In dieser Finanzplandebatte informierte der Regierungsrat den Grossen Rat über seine Absicht, als sachliche Grundlage für weitere Spardiskussionen einen ausführlichen Bericht über das Verhältnis von Kirche und Staat im Kanton Bern vorzulegen und dem Grossen Rat 2015 zur Kenntnis zu bringen<sup>10</sup>. Der Bericht soll die finanziellen, rechtlichen, politischen, gesellschaftlichen und kirchlichen Konsequenzen untersuchen, die sich aus einer Änderung der Finanzierungsgrundlagen und aus einer allfälligen Änderung des Verhältnisses zwischen Kirchen und Staat ergeben. Damit wollte der Regierungsrat Raum schaffen für eine breite Debatte des künftigen Verhältnisses zwischen Kirche und Staat<sup>11</sup>. Diese Absicht stiess in der Debatte des Grossen Rates auf Zustimmung<sup>12</sup>.

(105) Die damit im Kanton Bern erstmals seit der Totalrevision der Kantonsverfassung des Jahres 1993 wieder aufgenommene Grundsatzdiskussion fügt sich ein in die gesamtschweizerische Debatte über das Verhältnis von Kirche und Staat sowie rund um die Religionen. So wird heute wieder vermehrt gefragt, welches die konkreten Anforderungen der von der Schweizer Bundesverfassung geschützten Religionsfreiheit sind<sup>13</sup>. Der beschleunigte gesellschaftliche Wandel erfasst also auch diese Themen, was sich in der Schweiz unter anderem in zahlreichen Volksabstimmungen äussert (Abstimmungen über die Kirchensteuern juristischer Personen in gleich drei Kantonen, Minarett-Initiative auf gesamtschweizerischer Ebene

---

<sup>8</sup> Konkret geht es um den Deckungsbeitrag III der Produktgruppe 6.3.11 „Pfarramtliche Versorgung und Beziehung zwischen Kirche und Staat“. Für das Budget 2014 legte er die Einsparung verbindlich auf 2 Mio. CHF fest, für die Jahre 2015 bis 2017 hielt er seine Vorstellungen in einer Planungserklärung fest.

<sup>9</sup> M 205-2013: Siehe zur Debatte das Tagblatt des Grossen Rates der Novembersession 2013, S. 1470 ff.: [http://www.gr.be.ch/gr/de/index/sessionen/sessionen/sessionen\\_2013/novembersession\\_2013.html](http://www.gr.be.ch/gr/de/index/sessionen/sessionen/sessionen_2013/novembersession_2013.html) (Zugriff 26.6.2014).

<sup>10</sup> REGIERUNGSRAT DES KANTONS BERN (2013): ASP 2014: Hintergrundinformationen des Regierungsrates für die Mitglieder des Grossen Rats: Faktenblätter zu den umstrittenen Themenbereichen, Bern.

<sup>11</sup> Tagblatt des Grossen Rates vom 25. November 2013, S. 1472 ff.

<sup>12</sup> Tagblatt des Grossen Rates vom 27. November 2013, S. 1638 (Planungserklärung der Finanzkommission).

<sup>13</sup> Siehe unter anderem FRIEDERICH UELI (1993): Kirchen und Glaubensgemeinschaften im pluralistischen Staat – Zur Bedeutung der Religionsfreiheit im schweizerischen Staatskirchenrecht, Bern, KOSCH DANIEL (2014): Zukunftsperspektiven für das Religionsrecht in der Schweiz – vorjuristische Überlegungen eines römisch-katholischen Theologen, in: Jusletter vom 7. Juli 2014; WINZELER CHRISTOPH (2014): Elemente und Perspektiven des schweizerischen Religionsverfassungsrechts, in: Jusletter vom 7. Juli 2014; GRICHTING MARTIN (2014): Zur Reformbedürftigkeit des Schweizer Staatskirchenrechts, in: Jusletter vom 7. Juli 2014; LORETAN ADRIAN (2014): Pluralismus – eine Herausforderung für den Rechtsstaat und die Religionsgemeinschaften, in: Jusletter vom 7. Juli 2014. Die Debatten über religiöse Symbole und religiös geprägte Verhaltensweisen wie Kruzifixe in Schulzimmern, das Kopftuchtragen oder den Schwimmunterricht in Schulen sind allerdings nicht neu: siehe dazu KOSCH DANIEL (2014): Zukunftsperspektiven für das Religionsrecht in der Schweiz – Vorjuristische Überlegungen eines römisch-katholischen Theologen, in: Jusletter vom 7. Juli 2014, Rz. 34.

usw.)<sup>14</sup>. Eine umfassende Auslegeordnung zu diesen Themen bietet das Nationale Forschungsprogramms NFP 58 „Religionsgemeinschaften, Staat und Gesellschaft“<sup>15</sup>.

(106) Die in diesem Bericht entworfene Auslegeordnung will vor allem die geltende staatskirchenrechtliche Ordnung des Kantons Bern sowie deren Geschichte und mögliche Zukunft darstellen. Damit soll verständlich werden, wie es zu den heutigen Regelungen gekommen ist. Sodann werden die Finanzflüsse und die damit finanzierten gesellschaftlichen Leistungen der Religionsgemeinschaften hochgerechnet. Auf dieser Grundlage lässt sich einschätzen, welche Gegenleistungen der Kanton bzw. die Gesellschaft von den anerkannten Landeskirchen erhält. Damit zeichnet sich auch ab, was auf dem Spiel stünde, wenn der Kanton seine Aufwendungen reduzieren würde und welche heute kirchlichen Aufgaben er dann unter Umständen selbst erbringen müsste. Die Auslegeordnung versucht dagegen nicht, die zahlreichen monetär nicht erfassbaren Leistungen der Religionsgemeinschaften zu bewerten. Es wird darum hier ausdrücklich festgestellt, dass es beim Verhältnis zwischen Kirche(n) und Staat nicht nur um die Finanzen gehen kann. Vielmehr muss die Politik losgelöst von Finanzdiskussionen entscheiden, was ihr die Aktivitäten der Religionsgemeinschaften wert sind und wie sie diese – finanziell oder mit anderen Mitteln – unterstützen will.

---

<sup>14</sup> Siehe dazu beispielsweise KOSCH DANIEL (2014): Zukunftsperspektiven für das Religionsrecht in der Schweiz – Vor-juristische Überlegungen eines römisch-katholischen Theologen, in: Jusletter vom 7. Juli 2014. Siehe dazu auch die Zusammenfassung mit zahlreichen Verweisen bei Wikipedia: Schweizer Minarettstreit (Zugriff 9.9.2014).

<sup>15</sup> Siehe dazu [www.nfp58.ch](http://www.nfp58.ch) (Zugriff 24.9.2014) und die Gesamtsynthese bei BOCHINGER CHRISTOPH (HRSG. 2012) Religionen, Staat und Gesellschaft – die Schweiz zwischen Säkularisierung und religiöser Vielfalt, Zürich. Der Sammelband enthält die Synthese des Nationalen Forschungsprogramms 58 „Religionsgemeinschaften, Staat und Gesellschaft“.

## 2 Ausgangslage

### 2.1 Religionslandschaft Schweiz

#### a) Vielfalt

(201) Anders als man dies auf den ersten Blick annehmen könnte, ist die „Religionslandschaft Schweiz“ äusserst vielfältig. Sie wird zudem in jüngerer Zeit aus verschiedensten Gründen umfassender: Namentlich Einwanderergruppen, aber auch neue religiöse Bewegungen ausserhalb der grossen Weltreligionen erweitern das Spektrum. Einen kleinen Einblick in diese Vielfalt bietet der Schlussbericht der National Congregations Study Switzerland (NCSS-Studie) aus dem Jahr 2011: Die religiösen Gemeinschaften der Schweiz<sup>16</sup>. Der Bericht zählte 5'734 lokale religiöse Gemeinschaften, die sich allerdings bezüglich Mitgliederzahlen, Aktivitäten und Ressourcen sehr stark unterscheiden. Die grösste Zahl an lokalen Gemeinschaften gehören zur römisch-katholischen Kirche mit 1'750 Pfarreien und einem Anteil von ca. 38% der Schweizer Bevölkerung<sup>17</sup>. 1'423 Gemeinschaften zählen zum Kreis der evangelischen Freikirchen – umfassend aber nur etwa 2% der Schweizer Bevölkerung. Danach folgen die 1'094 evangelisch-reformierten Kirchgemeinden mit etwa 27% der Schweizer Bevölkerung. Die NCSS-Studie schätzt, dass sich an jedem Wochenende rund 690'000 Menschen versammeln, um an einer religiösen Feier teilzunehmen und sich damit im Rahmen einer religiösen Gemeinschaft Zeit für die spirituelle Seite<sup>18</sup> des Lebens zu nehmen. Sehr grosse und traditionsreiche Gemeinschaften („Volkskirchen“) wie die römisch-katholische Kirche oder die evangelisch-reformierte Kirche weisen naturgemäss sehr viel tiefere Beteiligungen an den religiösen Veranstaltungen auf als die kleinen, neuen und stärker auf einen bestimmten Mitgliederkreis ausgerichteten Gemeinschaften, bei denen starke Überzeugungen und eine aktive religiöse Praxis ein wichtiges Mitgliedschaftsmerkmal sind.

#### b) Wandel

(202) Diese Religionslandschaft befindet sich in raschem Wandel<sup>19</sup>. Die Einwanderung – ab Mitte des 20. Jahrhunderts vor allem aus Südeuropa – stärkte vorerst einmal den römisch-

---

<sup>16</sup> STOLZ JÖRG, CHAVES MARK, MONNOT CHRISTOPHE, AMIOTTE-SUCHET LAURENT (2011): Die religiösen Gemeinschaften der Schweiz: Eigenschaften, Aktivitäten, Entwicklung, Schlussbericht der National Congregations Study Switzerland (NCSS) im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 58, Lausanne: Die Studie untersucht die Mitgliederstrukturen, die Aktivitäten und die generelle Ausrichtung der Gemeinschaften. Sie geht auch den Hintergründen für ein Wachstum bzw. ein Schrumpfen nach. Weitere Hinweise auf die Religionslandschaft Schweiz liefert das Webportal [www.religionslandschaft.ch](http://www.religionslandschaft.ch) (Zugriff am 25.6.2014).

<sup>17</sup> Wohnbevölkerung ab 15 Jahren im Jahr 2012 (Quelle: Bundesamt für Statistik: Strukturerhebung 2012). Siehe zu den Unschärfen und Problemen dieser Zahlen Kapitel 3.1.

<sup>18</sup> Gemeint ist hier Spiritualität als eine nach Sinn und Bedeutung suchende Lebenseinstellung, die sich des göttlichen Ursprungs allen Seins bewusst ist (siehe dazu Spiritualität in den Religionen [wikipedia, Zugriff 24.6.2014]).

<sup>19</sup> BAUMANN MARTIN (2012): Religionsgemeinschaften im Wandel: Strukturen, Identitäten, interreligiöse Beziehungen, in: BOCHINGER CHRISTOPH (HRSG. 2012): Religionen, Staat und Gesellschaft – die Schweiz zwischen Säku-

katholischen Bevölkerungsanteil, heute aber auch den Anteil der nicht-christlichen Weltreligionen. Die vor allem in den Städten sichtbare kulturelle Vielfalt, die Individualisierung der Gesellschaft, der Ausbau des Sozialstaats (einst eine kirchliche Domäne) und die stärkere Ausrichtung auf materielle Werte führt zu einem Bedeutungsschwund für die einst sehr einflussreichen Volkskirchen. Diese sind trotz weiterhin grossen Mitgliederzahlen und Aufgaben mit neuen Herausforderungen konfrontiert, die ihre demokratisch strukturierten Organisationen auch in den nächsten Jahren intensiv beschäftigen werden<sup>20</sup>. Weiteres kommt hinzu: Die Vorstellungen über die Rolle der Kirchen in der Gesellschaft haben sich geändert und dürften sich weiter ändern. Die traditionelle Zuständigkeit der Kirchen für viele Grundfragen des menschlichen Daseins und für die Grundwerte menschlichen Zusammenlebens wird weniger sichtbar. Das täuscht darüber hinweg, dass christliche Werte bei näherem Hinschauen für die grosse Mehrheit der Bevölkerung immer noch allgegenwärtig sind<sup>21</sup>. Das öffentliche Bild der Religionen wird unterdessen zunehmend von einer globalisierten Medienwelt geprägt: Fernsehwirksame, von Gewalt geprägte (oft nur vordergründig) religiöse Konflikte und Skandale irgendwo auf der Welt haben einen beträchtlichen Einfluss auf die öffentliche Meinung über die Religionen und daraus abgeleitet auch über die Kirchen erlangt<sup>22</sup>. Dazu kontrastiert der kirchliche Alltag in der Schweiz, der zwar nicht ganz konfliktfrei bleibt<sup>23</sup>, aber sonst von unspektakulärer Toleranz und Service public geprägt ist.

### c) Warum soll sich der Staat mit der Religion befassen?

(203) Der Staat – als Gemeinschaft aller in einem Territorium lebender Menschen verstanden – muss angesichts dieses Wandels ein grosses Interesse daran haben, dass sich die religiösen Gruppierungen weiter mit der gesellschaftlichen Integration und dem Frieden unter den Menschen befassen. Mit Konflikten unter den Gruppierungen muss er dabei natürlich rechnen; denn weil religiöse Fragen den Kern des Menschseins ansprechen, sind emotionale Auseinandersetzungen normal. Es leuchtet darum ein, dass in einer multikulturellen Gesellschaft die Wahrung des religiösen Friedens im Sinne der Bundesverfassung wieder zur Her-

---

larisierung und religiöser Vielfalt, Zürich. Der Sammelband enthält die Synthese des Nationalen Forschungsprogramms 58 „Religionsgemeinschaften, Staat und Gesellschaft“: [www.nfp58.ch](http://www.nfp58.ch). WINZELER CHRISTOPH (2005): Einführung in das Religionsverfassungsrecht der Schweiz, Zürich, S. 122: Multikulturelle Gesellschaft als neues Umfeld v.a. in den Städten.

<sup>20</sup> Beispielhaft sei hier auf den Jahrzehntbericht der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn hingewiesen: [www.kirche-bewegt.ch](http://www.kirche-bewegt.ch) (Zugriff: 18.6.2014).

<sup>21</sup> So ist die schweizerische Rechtsordnung von einem christlich-abendländischen Wertekonsens geprägt, wie sie etwa von der Europäischen Menschenrechtskonvention EMRK konkretisiert wird. Offensichtlich wird das etwa im Familienrecht und im Strafrecht.

<sup>22</sup> Eine ausführliche Darstellung der Wahrnehmung der Religion in der Öffentlichkeit findet sich bei MADER LUZIUS UND SCHINZEL MARC (2012): Religion in der Öffentlichkeit, in: BOCHINGER CHRISTOPH (HRSG. 2012): Religionen, Staat und Gesellschaft – die Schweiz zwischen Säkularisierung und religiöser Vielfalt, Zürich.

<sup>23</sup> Siehe für die katholische Seite etwa den Fall Sabo: THIER ANDREAS (2014): Gegenwartsprobleme des schweizerischen Kirchen- und Staatskirchenrechts, in: Jusletter vom 7. Juli 2014; für die reformierten Landeskirchen der Schweiz die Schwierigkeit, sich landesweite Strukturen zu geben: THIER ANDREAS (2014): Gegenwartsprobleme des schweizerischen Kirchen- und Staatskirchenrechts, in: Jusletter vom 7. Juli 2014; für die Religionen der Einwanderer: Das Minarettverbot – eine Nachlese, in: WINZELER CHRISTOPH (2012): Religion im demokratischen Staat: Beiträge zum Religionsverfassungsrecht und zur Religionsfreiheit, Zürich, S. 205.

ausforderung werden kann. Auch für den heute religiös-weltanschaulich pluralistischen Staat bleiben die religiöse Bildung und die weiteren Aktivitäten der religiösen Gemeinschaften also wichtig<sup>24</sup>. Deshalb ist nach hier vertretener Auffassung eine völlige Indifferenz („Neutralität“) des Staates gegenüber den Religionen kein gangbarer Weg<sup>25</sup>. Das zeigt ein Blick auf Staaten mit einer Trennung von Kirche und Staat: Auch dort spielt die Religion eine wichtige, aber je nach Geschichte unterschiedliche gesellschaftliche Rolle (vgl. Kapitel 8.2.3).

Jeder Staat gründet auf einer eigenen Geschichte und Kultur. Das dazu gehört auch die Religion. Das Christentum und darunter insbesondere die beiden grossen Konfessionen haben die Schweiz massgebend beeinflusst, weshalb der Staat nicht verpflichtet ist, diese Wurzeln unter dem Titel der religiösen Neutralität zu negieren<sup>26</sup>. Der Pfad zwischen der Respektierung der Religionsfreiheit und dem Bekenntnis zur eigenen christlichen „Leitkultur“ ist allerdings gelegentlich schmal<sup>27</sup>.

#### d) Politik und Religion

(204) Hinzu kommt, dass sich alle Religionsgemeinschaften mehr oder weniger ins politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben einbringen. So beteiligten sich jedenfalls die grossen Landeskirchen aus ihrem Selbstverständnis heraus an vielen politischen Debatten, was ihnen mitunter Kritik einträgt<sup>28</sup>. Zu erinnern ist etwa an die Stellungnahmen der Volkskirchen zu Flüchtlingsfragen, zu ökologischen Fragen, zu Waffenexporten, zur Entwicklungshilfe und zahlreichen sozialetischen Fragen wie der Fortpflanzungsmedizin und dem Familienrecht.

Das künftige Anliegen des Staates wird es sein müssen, unter Wahrung der Religionsfreiheit einen Beitrag an den Zusammenhalt der Gesellschaft und zum gesellschaftlichen Frieden

---

<sup>24</sup> Einen breiten Überblick über die neuen unübersichtlichen Religionskonflikte in einer globalisierten Welt liefert GRAF WILHELM FRIEDRICH (2014): *Götter global – wie die Welt zum Supermarkt der Religionen wird*, München. Der Autor zeigt, dass die Auflösung traditioneller Ordnungen und die wachsende Vielfalt von Frömmigkeitsstilen zu noch rigideren religiösen Ordnungsrufen führen. Am Ende steht die Frage, ob und wie sich Religionen überhaupt liberal und demokratisch einhegen lassen

<sup>25</sup> Zur Friedenssicherung als Staatsaufgabe: MÜLLER JÖRG PAUL (2009): *Die demokratische Verfassung*, Zürich S. 31. Weiter: Religionsgemeinschaften als „Wertelieferanten“ für den Staat? In: WINZELER CHRISTOPH (2005): *Einführung in das Religionsverfassungsrecht der Schweiz*, Zürich S. 151 mit zahlreichen Verweisen.

<sup>26</sup> Vgl. dazu den Ingress der Bundesverfassung, der auf die christlichen Grundlagen hinweist. Auch Staaten, die Kirche und Staat trennen wie etwa die USA, pflegen eine „kirchenfreundliche Trennung“: Die Geschichte der USA zeigt, dass die Gründergeneration gestützt auf die Erfahrungen in den Herkunftsländern den religiösen Gruppierungen mit der Trennung möglichst uneingeschränkte Entfaltungsmöglichkeiten bieten wollte; vgl. dazu LORETAN ADRIAN (2014): *Pluralismus – eine Herausforderung für den Rechtsstaat und die Religionsgemeinschaften*, in: Jusletter vom 7. Juli 2014, Rz. 1 sowie KOELBING MARTIN (2012): *Die Religionspolitik der Schweiz im Spiegel des Föderalismus*, Diplomarbeit des IDHEAP, Muri bei Bern, S. 89, verfügbar bei [www.idheap.ch](http://www.idheap.ch) > Bibliothek (Zugriff am 28.8.2014).

<sup>27</sup> Siehe dazu WINZELER CHRISTOPH (2012): *Religion im demokratischen Staat: Beiträge zum Religionsverfassungsrecht und zur Religionsfreiheit*, Zürich: S. 177 ff.: *Fremde Religionen in der Schweiz unter Gesichtspunkten der Religionsfreiheit und des Religionsverfassungsrechts*,

<sup>28</sup> Siehe dazu den von einem Autorengremium verfassten Bericht RUDOLF DELLSPERGER, JOHANNES GEORG FUCHS, PEGTER GILG, FELX HAFNER, WALTER STÄHELIN (1991): *Staat, Kirche und Politik im Kanton Bern*, Bericht im Auftrag des Regierungsrates des Kantons Bern als Antwort auf das Postulat Bischof vom 19. Mai 1987.

nicht bloss von den traditionellen Kirchen, sondern vom ganzen Feld religiöser Gemeinschaften einzufordern. Wie er das tun soll und welche Mittel ihm dabei zur Verfügung stehen, bleibt eine der zentralen politischen Entscheide. Mit dem breiten Feld dieser Handlungsmöglichkeiten befasst sich der vorliegende Bericht.

## 2.2 Kirche und Staat in der Geschichte

### a) Europäische Entwicklung

(205) Die Frage, wie sich der Staat zur Religion und den religiösen Gemeinschaften stellen soll – strikte Neutralität, wohlwollende Förderung, direkte Unterstützung, Kontrolle und Aufsicht oder gar Integration in das Staatswesen (Staatskirche), ist seit je umstritten. Man kann man mit Fug behaupten, dass das Verhältnis zwischen Kirche und Staat eines der Leitthemen des Christentums sei<sup>29</sup>. Schon früh – genauer im Jahr 380 – wurde das Christentum zur Staatsreligion des römischen Reiches: Der Kaiser persönlich setzte die Ordnung für Kirche und Staat fest. Das währte aber nicht lange. Als Folge der Zersplitterung des römischen Reiches emanzipierte sich die weströmische christliche Kirche immer mehr vom Staat: Sie schaffte sich ein eigenes Rechtssystem (kanonisches Recht) und grenzte dieses ab vom staatlichen römischen Recht. Im Mittelalter wogte ein Machtkampf: Die Auseinandersetzung zwischen Kaiser und Papst um die weltliche Vorherrschaft in Westeuropa („Investiturstreit“) kannte trotz der damaligen Zuständigkeit der Kirche für zahlreiche heute staatliche Aufgaben<sup>30</sup> keinen wirklichen Sieger. In der Neuzeit begünstigten die politischen Entwicklungen wieder den Staat: Die sich neu herausbildenden europäischen Territorialstaaten drängten den Einfluss der katholischen Kirche allmählich zurück<sup>31</sup>. Dazu trug ab 1517 auch die reformatorische Bewegung bei; denn in den reformierten Gebieten übernahm der Staat die Oberaufsicht über die Kirchenorganisation<sup>32</sup>. Die Reformation bot den Landesfürsten eine willkommene Gelegenheit, ihren Einfluss über ihr Territorium zu festigen und das alte feudale Ordnungssystem<sup>33</sup> abzulösen. Cuius regio eius religio: Diese prägnante Formel erlaubte es den Landesfürsten, die massgebliche Konfession für ihren Herrschaftsbereich festzulegen<sup>34</sup>. Im Gebiet der heutigen Schweiz schufen vorab die Stände Zürich und Bern je eine eigene

---

<sup>29</sup> Siehe dazu etwa GILG PETER (2008): Kirche und Staat, in: Historisches Lexikon der Schweiz, [www.hls.ch](http://www.hls.ch) (Zugriff: 16.6.2014).

<sup>30</sup> Zu denken ist an Schulen, Sozialfürsorge, Krankenpflege, Kultur, Zivilstandwesen usw.

<sup>31</sup> Siehe dazu unter Hinweis auf den Augsburger Religionsfrieden (1555) und den Westfälischen Frieden (1648): WINZLER CHRISTOPH (2012): Religion im demokratischen Staat, Zürich, S. 3.

<sup>32</sup> Vgl. zur Reformation in der Schweiz: SCHNYDER CAROLINE (2013): Reformation, in: Historisches Lexikon der Schweiz, [www.hls-dhs-dss.ch](http://www.hls-dhs-dss.ch) (Zugriff am 11.7.2014).

<sup>33</sup> Das feudale Ordnungssystem stützte sich vor allem auf persönliche Verpflichtungen des Vasallen zu seinem Lehensherrn: Siehe dazu DUBLER ANNE-MARIE (2005): Feudalismus, in: Historisches Lexikon der Schweiz, [www.hls-dss.ch](http://www.hls-dss.ch) (Zugriff am 11.7.2014).

<sup>34</sup> Cuius regio eius religio: Diese Formel aus der Verfassung des Heiligen Römischen Reiches deutscher Nation geht auf den Augsburger Religionsfrieden von 1555 zurück.

evangelisch-reformierte Staatskirche. Der Stadtstaat Bern etwa konnte sich mit der Reformation die beträchtlichen Güter der Klöster und Stifte sowie einen starken Einfluss auf die Bevölkerung mit den nun als Staatsangestellte amtierenden Pfarrern sichern<sup>35</sup>. Anders waren die Verhältnisse in den katholischen Ständen: Die Kirche blieb Teil der römisch-katholischen Weltkirche und damit weitgehend eigenständig. Eine ganz neue Epoche läuteten die Aufklärung und die Revolutionen des 18. und des frühen 19. Jahrhunderts ein: Sie markierten den langen Weg zum liberalen und demokratischen Verfassungsstaat westeuropäischen Zuschnitts, der die Kirchen endgültig dem Staat unterordnete<sup>36</sup>. Mit der Verstaatlichung der Kirchengüter, der Aufhebung der Klöster und Fürstbistümer verlor die katholische Kirche nach und nach ihre bisherigen weltlichen Machtbefugnisse. Diese Entwicklung war eingebettet in die Auseinandersetzung zwischen den Anhängern eines liberalen und jenen eines konservativen, autoritären Staats. Die Kontroverse zwischen dem Liberalismus und der katholischen Kirche um den Einfluss des Religiösen auf Staat, Wissenschaft und Gesellschaft prägte jedenfalls das ganze 19. Jahrhundert („Kulturkampf“<sup>37</sup>). Eine der Forderungen des damaligen politischen Liberalismus war darum jene nach einer Trennung von Kirche und Staat<sup>38</sup>. In diese Zeit fällt auch die Gründung der christkatholischen Kirche als liberale katholische Konfession. Die politischen Auseinandersetzungen zwischen Anhängern eines liberalen bzw. eines konservativen Weltbildes wiesen indessen weit über konfessionelle Meinungsunterschiede hinaus: So waren auch die Reformierten unter sich in diesen Fragen tief gespalten. Religiöse Fragen waren wie auch noch heute unlösbar mit der jeweiligen Politik verknüpft<sup>39</sup>. Eine Entspannung zwischen den weltanschaulichen Polen sicherte dann der gesellschaftlichen Wandel des 20. Jahrhunderts: Die Standpunkte näherten sich allmählich an und führten unter dem Eindruck eines verbreiteten Wertewandels zu einer umfassenden ökumenischen Zusammenarbeit zwischen den Konfessionen. Das erlaubte die Aufhebung von im Grunde diskriminierenden staatlichen Vorschriften<sup>40</sup>. Einen vorläufigen Schlusspunkt unter den Kon-

<sup>35</sup> SCHMID-TSCHIRREN CHRISTINA (2011): Von der Säkularisation zur Separation, Zürich, S. 29 ff.

<sup>36</sup> Siehe zum Liberalismus als Produkt der Aufklärung und dessen Einfluss auf Staat und Kirche SCHMID-TSCHIRREN CHRISTINA (2011): Von der Säkularisation zur Separation, Zürich, S. 202 ff.: Der politische Liberalismus in der Schweiz und die Entstehung des Bundesstaates als Folge des Sieges der liberalen Bewegung.

<sup>37</sup> Unter dem Kulturkampf versteht man gemeinhin die Modernisierungskrisen, die in den westeuropäischen Nationalstaaten des 19. Jahrhunderts im Prozess der Säkularisierung von Staat und Gesellschaft stattfanden: vgl. dazu BISCHOF FRANZ XAVER (2008): Kulturkampf, in: Historisches Lexikon der Schweiz, [www.hls-dss.ch](http://www.hls-dss.ch) (Zugriff am 11.7.2014).

<sup>38</sup> Siehe dazu die Hinweise bei SCHMID-TSCHIRREN CHRISTINA (2011): Von der Säkularisation zur Separation, Zürich, S. 208 ff. und die Hinweise auf die Bundesverfassung von 1874.

<sup>39</sup> Siehe dazu einlässlich den Bericht des Regierungsrates des Kantons Bern „Staat, Kirche und Politik im Kanton Bern“ in Beantwortung der Motion Bischof vom 19. Mai 1987, insbesondere GILG PETER (1991): Die Kirchen im schweizerischen gesellschaftlich-politischen Spannungsfeld, Bern, DELLSPERGER RUDOLF (1991): Staat, Kirche und Politik im Kanton Bern von der Reformation bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts, Bern, mit dem aufschlussreichen Beispiel der innerkirchlichen Gegensätze vor dem Hintergrund des Kalten Krieges der Jahre 1946 – 1989.

<sup>40</sup> Art. 50 bis 52 der Bundesverfassung von 1874 (Bistumsartikel, Klosterartikel und Jesuitenartikel).

flikt der römisch-katholischen Kirche mit den staatlichen Kontrollansprüchen und der liberalen Demokratie setzte das II. Vatikanische Konzil (1962 – 1965)<sup>41</sup>.

## **b) Entwicklung in der Schweiz**

(206) Die eidgenössischen Stände verfügten vor der Zerschlagung der aristokratischen Ordnung durch Napoleon nicht nur je über eine eigene Aussen- und Wirtschaftspolitik, sondern auch über eine eigene Religionsverfassung. Üblich war ein Zwang zur Glaubenseinheit. Die Neuordnung der schweizerischen Territoriums in der Helvetischen Republik (1798 bis 1803) und die Schaffung der heutigen Kantone bis zum Wiener Kongress<sup>42</sup> hatte zur Folge, dass viele Kantone neu über mehrere religiöse Gruppierungen verfügten: Der Kanton Bern beispielsweise kam 1815 mit dem ehemals zum Fürstbistum Basel gehörenden Jura zu einem katholischen Bevölkerungsteil. Der 1803 aus verschiedenen Territorien zusammengesetzte Kanton St. Gallen als Gegenbeispiel war von Anfang an religiös durchmischt, obwohl sein Kerngebiet dem Klosterstaat – der Fürstabtei St. Gallen – entsprungen war<sup>43</sup>. Dieser Umstand prägt auch noch heute das St. Galler Staatskirchenrecht mit seiner starken Entflechtung von Kirche und Staat. Die heute selbstverständliche religiöse Durchmischung der Schweizer Kantone nahm also damals ihren Anfang.

(207) Die erste moderne schweizerische Bundesverfassung des Jahres 1848 belies das Kirchenwesen weiterhin den Kantonen. Sie begnügte sich mit der Gewährleistung der Kulturfreiheit für die beiden Hauptkonfessionen der Schweiz. Erst die Verfassung von 1874 fand dann zu einer allgemeinen Gewährleistung der Religionsfreiheit, wenn auch noch mit zahlreichen Einschränkungen<sup>44</sup>. So wurde erst damals den Juden die volle Religionsfreiheit zugestanden<sup>45</sup>. In der heute geltenden Bundesverfassung des Jahres 1999 gilt eine umfassende Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV). Die Kantone bleiben jedoch allein zuständig für die Regelung des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat. Zudem können die Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten Massnahmen zur Wahrung des religiösen Friedens treffen – der Bund auferlegt ihnen also die Verantwortung für diese Herausforderung. So kommt es,

---

<sup>41</sup> Spannungsfelder bleiben insofern erhalten, als staatskirchenrechtliche Strukturen nie ganz konfliktfrei neben den innerkirchlichen Strukturen existieren können, weil die vom Staat geschaffenen kirchlichen Gebietskörperschaften nicht immer dem Selbstverständnis der Kirchen entsprechen: vgl. dazu aus katholischer Sicht GRICHTING MARTIN (2014): Zur Reformbedürftigkeit des Schweizer Staatskirchenrechts, in Jusletter vom 7. Juli 2014, Rz. 11. Zum Spannungsfeld zwischen dem liberalen Staat und den Religionen: HABERMAS JÜRGEN (2014): Wie viel Religion verträgt der liberale Staat? In: WENZEL UWE JUSTUS (HRSG, 2014): Volksherrschaft – Wunsch und Wirklichkeit, Zürich.

<sup>42</sup> Die Kantone wurden 1815 mit dem Wiener Kongress festgelegt. Später kam nur noch der Kanton Basel-Landschaft (1833) sowie der Kanton Jura (1979) als Folge von Teilungen bestehender Kantone dazu.

<sup>43</sup> OBERHOLZER PAUL (1988): Die Aufhebung der Fürstabtei St. Gallen und die Entstehung des Katholischen Konfessionsteils, in: Zwischen Kirche und Staat – 175 Jahre Katholischer Konfessionsteil des Kantons St. Gallen, 1813 – 1988, St. Gallen; SCHMID-TSCHIRREN CHRISTINA (2011): Von der Säkularisation zur Separation, Zürich, S. 216 ff.

<sup>44</sup> Zur Geschichte der Glaubens- und Gewissensfreiheit: MÜLLER JÖRG PAUL, SCHEFER MARKUS (2008): Grundrechte in der Schweiz, 4. Auflage, Bern, S. 251 ff.

<sup>45</sup> WINZELER CHRISTOPH (2005): Einführung in das Religionsverfassungsrecht der Schweiz, Zürich, S. 122.

dass sich die Regelung des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat – das Religionsverfassungsrecht oder gemäss einer älteren Terminologie das Staatskirchenrecht – von Kanton zu Kanton aus historischen Gründen markant unterscheidet<sup>46</sup>.

### c) Kantonale Unterschiede

(208) Historisch bedingt kennen die traditionell reformierten Kantone eine engere Bindung ihrer ehemaligen Staatskirche an den Staat, während die traditionell katholischen Kantone ein lockereres Verhältnis pflegen. Dem einstigen reformierten Staatskirchentum am nächsten kommt heute der Kanton Waadt, der die reformierte Kirche noch bis 2003 vollständig in die Kantonsverwaltung integriert hatte und der auch noch heute die anerkannten Kirchen weitgehend finanziert<sup>47</sup>. Eine mittlere Stellung nimmt der Kanton Bern ein: Die anerkannten Landeskirchen und der Staat sind nach wie vor stark verflochten. Der Staat finanziert aufgrund von Art. 54 des Kirchengesetzes alle vom Kanton errichteten Pfarrstellen nach gleichen Grundsätzen. Dabei hat er historische Rechtsansprüche zu respektieren<sup>48</sup>. Weiter erhebt er die Kirchensteuern und unterstellt die als Gebietskörperschaften organisierten Kirchgemeinden seiner Gemeindeaufsicht. Der historisch gesehen ebenfalls reformierte Kanton Zürich hat demgegenüber vor dem Hintergrund der schliesslich erfolglosen beiden Initiativen für eine Trennung von Kirche und Staat ab 2005 eine Entflechtung vollzogen: Die auf alten Rechtsansprüchen beruhenden Leistungen des Staates an die Kirchen wurden abgelöst, die weitgehende Finanzierung der Pfarrstellen aufgehoben und durch mitglieder- sowie leistungsbezogene Finanzbeiträge an die drei anerkannten, öffentlich-rechtlich organisierten Kirchen ersetzt<sup>49</sup>. Auf der anderen Seite des Spektrums befinden sich jene Kantone, die eine weitgehende Trennung von Kirche und Staat vorsehen<sup>50</sup>: In Genf – historisch gesehen ein Zentrum des Protestantismus – gilt seit 1907 die Trennung. Immerhin sind auch dort die privatrechtlich organisierten protestantischen, römisch-katholischen und christkatholischen Kirchen gesetzlich anerkannt und der Staat zieht sogar die freiwillige Kirchensteuer für sie ein<sup>51</sup>. Auch der ursprünglich ebenfalls reformierte Kanton Neuenburg trennt Kirche und Staat weitgehend.

---

<sup>46</sup> GILG PETER (2008): Kirche und Staat, in: Historisches Lexikon der Schweiz, [www.hls.ch](http://www.hls.ch) (Zugriff: 16.6.2014). Eine breite Auslegeordnung der Modelle findet sich bei KOELBING MARTIN (2012): Die Religionspolitik der Schweiz im Spiegel des Föderalismus, Diplomarbeit des IDHEAP, Muri bei Bern, S. 18 ff., verfügbar bei [www.idheap.ch](http://www.idheap.ch) > Bibliothek (Zugriff am 28.8.2014).

<sup>47</sup> Siehe dazu SCHMID-TSCHIRREN CHRISTINA (2011): Von der Säkularisation zur Separation, Zürich, S. 421 ff.: Nach Art. 170 der Waadtländer Kantonsverfassung werden als Institutionen des öffentlichen Rechts anerkannten Kirchen direkt, d.h. ohne Rückgriff auf eine Kirchensteuer, vom Staat und den Gemeinden unterhalten, vgl. Art. 170 Abs. 2 der Waadtländer Kantonsverfassung 2002: „Der Staat gewährleistet ihnen die Mittel, deren sie zu ihrem Dienst an allen Menschen im Kanton bedürfen“. Kirchensteuern sind nicht vorgesehen. Zusammenfassend: WINZELER CHRISTOPH (2005): Einführung in das Religionsverfassungsrecht der Schweiz, Zürich, S. 101.

<sup>48</sup> Siehe dazu unten Kapitel 4.3.

<sup>49</sup> Siehe dazu Art. 145 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005, § 19 ff. des Kirchengesetzes vom 9. Juli 2007. Ob heute die historischen Rechtsansprüche definitiv durch das neue Religionsverfassungsrecht abgelöst sind, erscheint indessen nicht völlig klar.

<sup>50</sup> Siehe dazu SCHMID-TSCHIRREN CHRISTINA (2011): Von der Säkularisation zur Separation, Zürich, S. 301 ff.

<sup>51</sup> WINZELER CHRISTOPH (2005): Einführung in das Religionsverfassungsrecht der Schweiz, Zürich, S. 118.

Die Kantonsverfassung anerkennt indessen die protestantische, römisch-katholische und christkatholische Kirche als Einrichtungen von öffentlichem Interesse<sup>52</sup>. Der Kanton richtet bescheidene Finanzhilfen aus und zieht die freiwilligen Kirchensteuern ein. Die Trennung erweist sich bei näherem Hinschauen also eher als eine besondere Form der Zusammenarbeit<sup>53</sup>. Zu erwähnen ist noch der Kanton Basel-Stadt, der zwar Kirchen als öffentlich-rechtliche Körperschaften mit Steuerhoheit begründet, aber mit keinerlei staatlichen Leistungen unterstützt. Man spricht hier von einer „hinkenden Trennung von Kirche und Staat“. Diese Beispiele zeigen, dass die Übergänge fließend sind.

#### d) Versuch einer Systematik

(209) Das Verhältnis der religiösen Gemeinschaften zum Staat ist heute in der Schweiz von einer Aufteilung in zwei Gruppen geprägt: Auf der einen Seite gibt es die grossen jahrhundertalten Landeskirchen (römisch-katholische und evangelisch-reformierte) sowie als Sonderfälle die kleine christkatholische Kirche und bestimmte jüdischen Gemeinschaften. Sie sind in vielen Kantonen und namentlich auch im Kanton Bern staatlich anerkannt sowie in unterschiedlichem Masse in staatliche Strukturen und Regelungen eingebunden. Auf der anderen Seite finden sich zahlreiche, nicht staatlich anerkannte christliche Gemeinschaften wie die evangelischen Freikirchen, die orthodoxen Christen sowie die nicht-christlichen Religionen (Muslime, Buddhisten, Hindus, neue religiöse Gemeinschaften). Der Kanton Basel-Stadt ist bisher der einzige Kanton, der auch einzelne dieser neuen Gemeinschaften staatlich anerkennt („kleine Anerkennung“, vgl. unten Kapitel 7).

(210) Jedes der unterschiedlichen kantonalen staatskirchenrechtlichen Systeme hat also seine konkreten historischen und gesellschaftlichen Hintergründe, ohne die es nicht verstanden werden kann<sup>54</sup>. Vergleiche sind darum immer schwierig. Wesentlich sind auch die jüngeren soziodemografischen Entwicklungen: Je dynamischer die Bevölkerungsentwicklung in einer Wirtschaftsregion verläuft, desto eher ist heute die traditionelle Rolle der grossen christlichen Volkskirchen in Frage gestellt und desto grösser ist die heterogene Gruppe der Konfessionslosen. Die Anerkennung neuer religiöser Gruppierungen – namentlich auch nicht-christlicher – ist demgegenüber noch selten. Unter den kleinen Gruppierungen sind in der Regel aus historischen Gründen nur die Christkatholiken und einzeln jüdische Gruppen staatlich anerkannt. Auf die staatskirchenrechtliche Stellung der sogenannten fremden Religionen wird in Kapitel 7 (Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften) zurückzukommen sein<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> Näheres zum Neuenburger Modell findet sich bei FRIEDERICH UELI (1991): Auswirkungen einer Trennung von Staat und Kirchen im Kanton Bern, S. 5 ff.

<sup>53</sup> Einzelheiten dazu bei WINZELER CHRISTOPH (2005): Einführung in das Religionsverfassungsrecht der Schweiz, Zürich, S. 119.

<sup>54</sup> Siehe dazu die informativen Abhandlungen im Rahmen der Veranstaltungen „500 Jahre Reformation“: Begegnungen an Orten der Reformation in der Schweiz: St. Gallen (Nr. 14/2014), Basel (Nr. 19/2014), Zürich (Nr. 21/2014), Bern (Nr. 26/2014): [www.500-jahre-reformation.ch](http://www.500-jahre-reformation.ch) (Zugriff 29.7.2014).

<sup>55</sup> Aufschlussreich WINZELER CHRISTOPH (2012): Fremde Religionen in der Schweiz unter Gesichtspunkten der Religionsfreiheit und des Religionsverfassungsrechts, in: WINZELER CHRISTOPH (2012): Religion im demokrati-

(211) Der Versuch einer Systematik der kantonalen Staatskirchenrechtssysteme<sup>56</sup> könnte wie folgt aussehen (mit Beispielen in Klammer):

- öffentlich-rechtliche Anerkennung, Verflechtung mit dem Staat, teilweise Finanzierung durch den Staat (VD, VS, BE);
- öffentlich-rechtliche Anerkennung, Aufsicht und erhebliche Finanzhilfen (ZH, BL);
- öffentlich-rechtliche Anerkennung, Oberaufsicht und nur geringe oder keine Finanzhilfen (BS, SG);
- Vordergründige Trennung von Kirche und Staat, aber Erwähnung der Kirchen als Gruppierungen von öffentlichem Interesse und administrative Unterstützung, keine oder geringe Finanzhilfen (NE, GE).

Eine wirklich vollständige Trennung von Kirche und Staat wie in den USA und in Frankreich ist in der Schweiz unbekannt<sup>57</sup>.

## 2.3 Grundzüge des bernischen Religionsverfassungsrechts

(212) Das geltende bernische Religionsverfassungsrecht – oder Staatskirchenrecht – lässt sich nur vor dem Hintergrund einiger wichtiger historischer Fakten verstehen. Besonders zu erwähnen sind:

### a) Konfessionen

(213) Die **evangelisch-reformierte Landeskirche** war seit der Reformation im Jahr 1528 bis zum Ende des Ancien Régime im Gegensatz etwa zum calvinistischen Genf Staatskirche. Die Kirche war damit Bestandteil der Strukturen des Stadtstaates Bern<sup>58</sup>. Die Pfarrer fungierten als Vertreter dieses Staates und hatten dessen Anweisungen zu vollziehen<sup>59</sup>. Die Regierung verstand sich auch als oberste Kirchenbehörde. Die Landeskirche blieb selbst nach der Gewährleistung der Kultusfreiheit in der Kantonsverfassung von 1846 bis heute eng mit dem Kanton verflochten. Seit dem Kirchengesetz des Jahres 1945 genießt sie jedoch grosse Autonomie in inneren Angelegenheiten. Der Staat setzte aber auch Grenzen, indem er etwa einen Minderheitenschutz und die Freiheit der Lehrmeinungen verlangt. Die Landeskirche

---

schen Staat, Zürich, S. 199 unter Hinweis auf die Kantonsverfassungen des Jura, von Basel-Landschaft und Bern.

<sup>56</sup> Eingehend dazu: KOELBING MARTIN (2012): Die Religionspolitik der Schweiz im Spiegel des Föderalismus, Diplomarbeit des IDHEAP, Muri bei Bern, verfügbar bei [www.idheap.ch](http://www.idheap.ch) > Bibliothek (Zugriff am 28.8.2014)

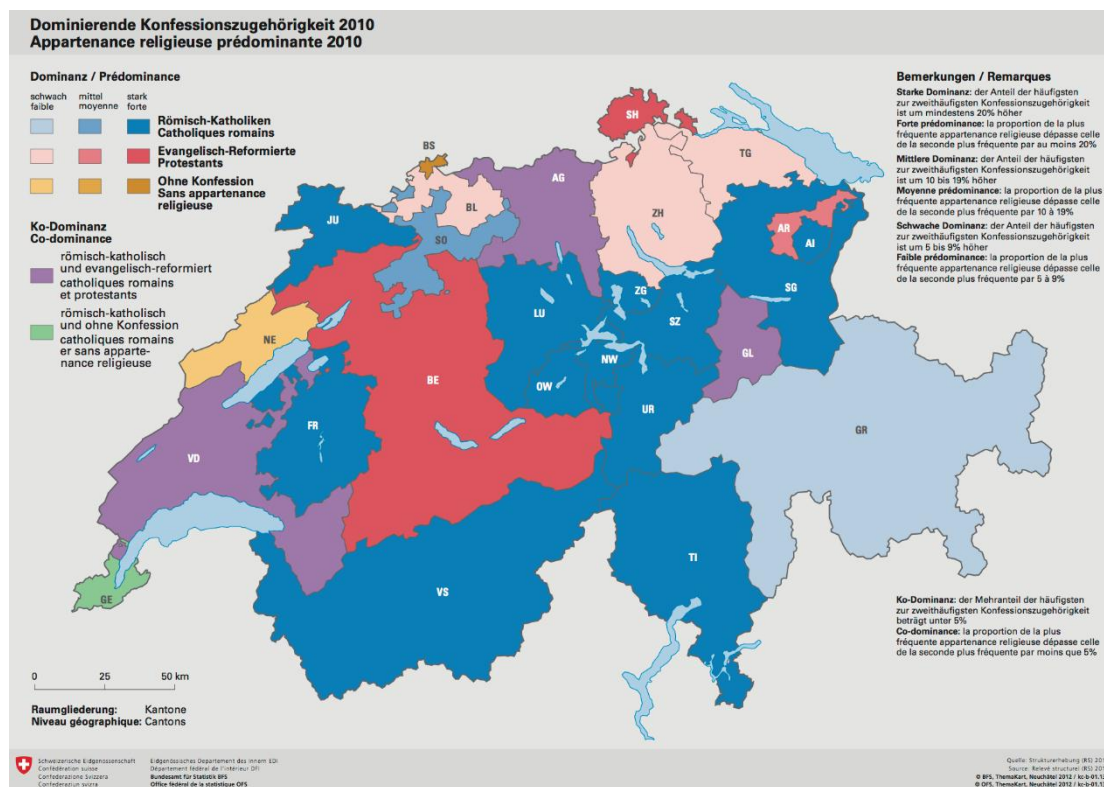
<sup>57</sup> Detaillierte rechtsvergleichende Hinweise finden sich etwa bei WINZELER CHRISTOPH (2005): Einführung in das Religionsverfassungsrecht der Schweiz S. 67 ff.

<sup>58</sup> Die Strukturen der Kirchgemeinden bildeten sich als staatliche Grundeinheiten zwischen dem 14. Und dem 19. Jahrhundert aus und waren die Vorläufer der späteren Einwohnergemeinden. Deshalb waren die Pfarrer bis ins Jahr 1874 auch Zivilstandsbeamte.

<sup>59</sup> DELLSPERGER RUDOLF (1991): Staat, Kirche und Politik im Kanton Bern von der Reformation bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts, Bern.

verpflichtet sich entsprechend ihrer historischen Rolle zu einem flächendeckenden Service public und bleibt im grossen Kanton Bern mit seinen vielen ländlichen Regionen anders als andere Konfessionen überall präsent. Mit rund 570'000 Angehörigen ist sie überdies die weitaus grösste evangelisch-reformierte Landeskirche der Schweiz und zählt auch noch heute eine deutliche Mehrheit der Bevölkerung zu ihren Mitgliedern (unten Abbildung 2-1). Auf staatsvertraglicher Basis wirkt sie heute in Form eines Synodalverbands<sup>60</sup> zudem mit den reformierten Gemeinden in den Kantonen Freiburg, Jura und Solothurn zusammen. Das führt zum Namen Reformierte Kirchen Bern-Jura-Solothurn<sup>61</sup>.

Abbildung 2-1: Dominierende Konfessionen in den Schweizer Kantonen 2010 (Quelle: BFS)



(214) Die **römisch-katholische Landeskirche** erlangte ihre Stellung mit der Integration des ehemals fürstbischöflichen Juras in den Kanton Bern, welche der Wiener Kongress 1815 als Kompensation für die Abtrennung der Waadt und des Berner Aargaus beschlossen hatte. Das einst rein reformierte Bern war damit neu ein gemischtkonfessioneller Kanton und die römisch-katholische Kirche der evangelisch-reformierten nach und nach formell gleichge-

<sup>60</sup> Ein Synodalverband ist ein Zusammenschluss von Landeskirchen mehrerer Kantone. So schlossen sich die reformierten Kirchen der Kantone Bern und Jura nach der Gründung des Kantons Jura zu einem Synodalverband zusammen.

<sup>61</sup> [www.refbejuso.ch](http://www.refbejuso.ch) (Zugriff am 28.8.2014).

stellt<sup>62</sup>. Die konkreten Beziehungen zwischen Kanton und römisch-katholischer Landeskirche präsentieren sich allerdings wegen deren Zugehörigkeit zu einer Weltkirche anders und komplexer. Die römisch-katholische Landeskirche kennt eine duale Struktur: Die in Bistümer und Pfarreien oder Pastoralräume aufgegliederte kirchenrechtliche und daneben die in Kirchgemeinden gegliederte demokratisch organisierte staatsrechtliche Struktur<sup>63</sup>. Dementsprechend ist sie faktisch unabhängiger vom Staat als die evangelisch-reformierte Landeskirche. Zudem spielt auch noch der Bistumsvertrag von 1828 zwischen den Kantonen des Bistums Basel und dem Heiligen Stuhl eine Rolle, nach dem der Kanton Bern auch einen Anteil an das Gehalt des Bischofs bezahlt<sup>64</sup>. Die römisch-katholische Landeskirche des Kantons Bern umfasst rund 160'000 Mitglieder. Sie führt viele Generationen von Einwanderern beispielsweise aus Südeuropa zusammen, Darum betreut sie mit bedeutendem Aufwand die fremdsprachigen Angehörigen in zahlreichen gesamtschweizerischen, regionalen und lokalen Missionen<sup>65</sup>. Ihre Strukturen sind damit weniger territorial bestimmt als bei der evangelisch-reformierten Kirche.

(215) Mit der allmählichen Auflösung des alten konfessionellen Einheitsstaates und der Einführung der Glaubensfreiheit in der liberalen Berner Kantonsverfassung von 1831 wurde die Religionslandschaft nach und nach pluralistischer: Die früher verfeimten Täufer etwa konnten sich etablieren und zahlreiche **freikirchliche Bewegungen** fanden innerhalb und ausserhalb der evangelisch-reformierten Kirche ihren Platz. Der Kanton Bern dürfte der Kanton mit den meisten freikirchlichen Gruppierungen sein und gleichzeitig jener Kanton, in dem die grosse und pluralistische evangelisch-reformierte Kirche vielfach mit solchen Gruppierungen verwoben ist<sup>66</sup>. So sind Doppelmitgliedschaften innerhalb und über die Grenzen der Landeskirche hinaus anscheinend nicht selten.

(216) Die **christkatholische Landeskirche** entstand im 19. Jahrhundert als Reaktion auf Beschlüsse des Ersten Vatikanischen Konzils im Sinne einer – aus damaliger Sicht – liberalen katholischen Kirche. Der Kanton Bern wollte diese Reformbewegung im Kulturkampf des

---

<sup>62</sup> Mit der bernischen Kantonsverfassung des Jahres 1893 erhielt die römisch-katholische Kirche für das jurassische Kantonsgebiet den Status einer anerkannten Landeskirche: DELLSPERGER RUDOLF (1991): Staat, Kirche und Politik im Kanton Bern von der Reformation bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts, Bern.

<sup>63</sup> Zu den Problemen, die das mit sich bringen kann: WENZLER CHRISTOPH (2005): Einführung in das Religionsverfassungsrecht der Schweiz, Zürich, S. 158.

<sup>64</sup> Vgl. dazu ISELIN-SARAUW DIETRICH (1990): Gutachten über Fragen zu den Kirchenartikeln in der neuen Staatsverfassung des Kantons Bern, Bern, S. 28.

<sup>65</sup> Näheres dazu bei [www.migratio.ch/](http://www.migratio.ch/) (Zugriff am 28.8.2014).

<sup>66</sup> Siehe dazu beispielsweise die Gemeinsame Erklärung der Evangelisch-reformierten Kirche des Kantons Bern, dem Evangelischen Gemeinschaftswerk (EGW) und weiteren evangelischen Bewegungen und Gemeinschaften (Vineyard Bern, Neues Land, Jahu, J-point Steffisburg) vom 17. November 2013.

19. Jahrhunderts stärken<sup>67</sup>: Er gestand ihr deshalb den Status einer Landeskirche zu und unterhält seit 1874 eine christkatholisch-theologische Fakultät an seiner Universität<sup>68</sup>.

(217) Eine Gleichstellung der Menschen **jüdischen Glaubens** mit den Schweizer Bürgern fand erst mit der Bundesverfassung von 1874 statt. Dem waren Jahrhunderte der Diskriminierung, ja Verfolgung vorangegangen<sup>69</sup>. 1906 wurde die Synagoge in der Stadt Bern erbaut. Eine Teilrevision der Kantonsverfassung ermöglichte es 1979 erstmals, mit Gesetz weitere Religionsgemeinschaften staatlich anzuerkennen. Ein erstes Anerkennungsgesetz scheiterte in der Volksabstimmung vom 19. Juni 1990, wenn auch nicht an der Frage der Anerkennung der jüdischen Gemeinden. Staatliche Anerkennung erlangten die jüdischen bzw. israelitischen Gemeinden darum erst mit der totalrevidierten Kantonsverfassung von 1993 und dem gestützt darauf erlassenen Gesetz über die jüdischen Gemeinden vom 28. Januar 1997<sup>70</sup>. Zur Zeit wird eine Rabbinerstelle vom Kanton finanziert<sup>71</sup>.

## b) Kirchengüter

(218) Mit der Reformation wurden in der Stadtrepublik Bern die Klostergüter verstaatlicht<sup>72</sup>. Weitere Kirchengüter, aus denen beispielsweise die Pfarrbesoldungen sowie der Unterhalt der Kirchengebäude bestritten wurden, gingen an die neue, staatliche evangelisch-reformierte Kirche über. Der Staat und seine Kirche kamen für zahlreiche bisherige kirchliche Leistungen wie etwa die Sozialhilfe auf<sup>73</sup>. So konnte sich der Staat in den Besitz grosser Ländereien setzen, was volkswirtschaftlich von einiger Bedeutung für die territoriale Expansion Berns war. 1804 schliesslich zog der Staat auch noch die für den Unterhalt der Pfarrer bestimmten Kirchengüter ein. Im Gegenzug gewährleistete er die Besoldung der Geistli-

---

<sup>67</sup> BISCHOF FRANZ XAVER (2008): Kulturkampf, in: Historisches Lexikon der Schweiz, [www.hls-dss.ch](http://www.hls-dss.ch) (Zugriff am 11.7.2014).

<sup>68</sup> Heute: Departement für Christkatholische Theologie der Universität Bern: [www.christkath.uni.be.ch](http://www.christkath.uni.be.ch) (Zugriff 8.9.2014).

<sup>69</sup> Siehe zur Geschichte des Judentums in der Schweiz die Beiträge verschiedener Autoren im Historischen Lexikon der Schweiz: Judentum, [www.hls-dhs.ch](http://www.hls-dhs.ch) (Zugriff am 11.7.2014). Zu den Spuren jüdischer Präsenz in der mittelalterlichen Stadt Bern findet sich beim Bundeshaus, also bei der ehemaligen Judengasse (heute Kochergasse) eine Informationstafel. Sie weist auf die wiederholten Pogrome und Vertreibungen im Mittelalter hin. Erst nach dem Untergang des Alten Bern im Jahr 1798 durften sich die Juden wieder in Bern niederlassen.

<sup>70</sup> KÄLIN WALTER, BOLZ URS (HRSG. 1994): Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern, S. 216.

<sup>71</sup> Genau genommen tritt die evangelisch-reformierte Landeskirche von ihrem kantonal finanzierten Pfarrstellenetat eine Stelle an die jüdischen Gemeinden ab und die römisch-katholische Kirche sowie die christkatholische Kirche leisten einen finanziellen Beitrag.

<sup>72</sup> Interessant sind die markanten Unterschiede etwa zum viel jüngeren Kanton St. Gallen, der erst nach der Helvetik unter anderem als Nachfolger des Klosters St. Gallen entstand. 1813 wurden deshalb die Vermögenswerte der Abtei zwischen dem neuen Kanton und dem „Katholischen Konfessionsteil des Kantons St. Gallen“ – d.h. der katholischen Landeskirche – aufgeteilt; vgl. OBERHOLZER PAUL (1988): Die Aufhebung der Fürstabtei St. Gallen und die Entstehung des Katholischen Konfessionsteils, in: Zwischen Kirche und Staat – 175 Jahre Katholischer Konfessionsteil des Kantons St. Gallen, 1813 – 1988, St. Gallen.

<sup>73</sup> Siehe zu den Einzelheiten SCHMID-TSCHIRREN CHRISTINA (2011): Von der Säkularisation zur Separation, Zürich, S. 29 ff.

chen<sup>74</sup>. Hintergrund war offenbar vor allem der Wunsch, die Höhe der Pfarrbesoldungen anzugleichen, was natürlich nicht möglich war, solange diese im Einzelfall vom Ertrag eines Kirchengutes abhing.

### c) Historisch gewachsenes System

(219) Vor dem Hintergrund der Religionsgeschichte präsentiert sich das bernische Religionsverfassungsrecht offensichtlich nicht als geschlossenes, logisches System. Insbesondere werden die öffentlich-rechtlich anerkannten religiösen Gruppierungen, aber auch die Landeskirchen unter sich nicht völlig gleich behandelt<sup>75</sup>. Verfassung und Gesetz kennen ferner keinen Anspruch neuer religiöser Gruppierungen auf staatliche Anerkennung, selbst wenn diese ähnliche Aufgaben erfüllen würden wie die etablierten Gruppen. Es liegt auf der Hand, dass ein solches historisch gewachsenes Staatskirchenrecht aus Sicht der Religionsfreiheit gesehen gewisse Probleme bietet<sup>76</sup>. Eine Weiterentwicklung hat deshalb nicht bloss die historischen Grundlagen sowie die heutigen Bedürfnisse, sondern auch die Anforderungen der Religionsfreiheit zu berücksichtigen.

### d) Drei prägende Merkmale

(220) Als prägende Merkmale des bernischen Religionsverfassungsrechts sind folgende drei Punkte hervorzuheben<sup>77</sup>:

(221) **Staatliche Anerkennung** (Art. 121 ff. der Kantonsverfassung<sup>78</sup>, Kirchengesetz vom 6. Mai 1945<sup>79</sup>): Zu unterscheiden sind die öffentlich-rechtlich, d.h. bis heute in der Kantonsverfassung anerkannten religiösen Gruppierungen von den übrigen, zu denen sich der Staat nicht äussert und die dem Zivilrecht unterstehen. Anerkannt werden von der Kantonsverfassung als Körperschaften des öffentlichen Rechts die evangelisch-reformierte, die römisch-katholische und die christkatholische Landeskirche<sup>80</sup>. Ebenfalls in der Verfassung öffentlich-rechtlich anerkannt – jedoch nicht als gemeinderechtliche Gebietskörperschaften – werden

---

<sup>74</sup> Siehe zum Thema Pfarrbesoldungen unten Kapitel 4.3; im Detail zur Entstehungsgeschichte und zu den Inhalten des Dekrets „Besoldung und Wahlen der Geistlichkeit“ vom 7. Mai 1804: FRIEDERICH UELI (1994): Kirchengut und staatliche Pfarrbesoldungen – Gutachten zu historischen Rechtstiteln der evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Bern, Bern, S. 119 ff. Einen ausführlichen Vergleich unter den Kantonen bietet SCHMID-TSCHIRREN CHRISTINA (2011): Von der Säkularisation zur Separation, Zürich.

<sup>75</sup> Dies zeigt sich etwa bei der Finanzierung von Pfarrstellen: vgl. Kapitel 4.3.

<sup>76</sup> Eingehend dazu aus katholischer Sicht: GRICHTING MARTIN (2014): Zur Reformbedürftigkeit des Schweizer Staatskirchenrechts, in: Jusletter vom 7.7.2014.

<sup>77</sup> Literatur dazu: KÄLIN WALTER, BOLZ URS (HRSG., 1995): Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern, S. 211 ff.; WÄNZELER CHRISTOPH (2005): Einführung in das Religionsverfassungsrecht der Schweiz, Zürich, S. 96 ff.

<sup>78</sup> KV, BSG 101.1.

<sup>79</sup> KG, BSG 410.11.

<sup>80</sup> Näheres zu Gegenstand und Inhalt sowie Rechtswirkungen der Anerkennung findet sich in Kapitel 7.

gewisse jüdische Gemeinden<sup>81</sup>. Zudem sieht die Verfassung vor, dass mit Gesetz weitere Religionsgemeinschaften anerkannt werden können. Ein solches Gesetz ist bisher nicht geschaffen worden<sup>82</sup>.

(222) **Staatliche Aufsicht und organisatorische Verflechtung mit dem Staat:** Der staatlichen Aufsicht unterstehen nur die anerkannten religiösen Gruppierungen. Für die anderen gibt es keine öffentlich-rechtlichen Sonderregelungen. Die Aufsicht gilt weiter nur den sogenannten „äusseren Angelegenheiten“ – bezüglich der inneren, der Religionsfreiheit unterstehenden Angelegenheiten geniessen sie Autonomie<sup>83</sup>. Die anerkannten Landeskirchen – für die anerkannten jüdischen Gemeinden gilt ein besonderes Gesetz<sup>84</sup> – müssen sich in Kirchgemeinden als Gebietskörperschaften nach kantonalem Gemeindegesetz organisieren. Sie haben alle ihre Behörden nach demokratischen Grundsätzen zu bestellen und ihren Mitgliedern den jederzeitigen Austritt zu ermöglichen. Zudem wählen die Kirchgemeinden ihre Geistlichen. Sie sind zur Erhebung von Kirchensteuern befugt. Die Unterstellung unter das Gemeindegesetz führt zu einer Organisations- und Finanzaufsicht, welche der Aufsicht über die Einwohnergemeinden entspricht. So bestimmt der Kanton im Wesentlichen die Umschreibung, Bildung und Zusammenlegung von Kirchgemeinden, die Errichtung neuer Pfarrstellen, die Ausbildung und Aufnahme der Geistlichen in den bernischen Kirchendienst. Die Finanzierung eines Grossteils der Pfarrstellen durch den Kanton führt zu einer zusätzlichen Verflechtung mit dem Staat: Die unter diesem Titel angestellten Pfarrerrinnen und Pfarrer sind Kantonsangestellte und der Kanton regelt – in Abstimmung mit den jeweiligen innerkirchlichen Anforderungen – die Voraussetzungen der Anstellung und das konkrete Anstellungsverhältnis (vgl. Titel IV. Begründung und Beendigung des Arbeitsverhältnisses von Inhaberrinnen und Inhabern von Pfarr- und Hilfspfarrstellen: Art. 31 ff. KG). Ein solches Pfarramt setzt somit im Wesentlichen dreierlei voraus: Die Kirche muss die Ermächtigung zur Amtsausübung geben (Ordination), der Kanton muss die Aufnahme in den staatlichen Kirchendienst beschliessen – was er z.B. von Ausbildungserfordernissen abhängig macht –, und schliesslich muss die Wahl durch die Kirchgemeinde erfolgen. Die Aufnahme in den staatlichen Kirchendienst und das staatliche Anstellungsverhältnis führt zu einer Aufsicht, die neben die innerkirchliche Aufsicht tritt.

Es fällt auf, dass diese Verflechtungen noch über weite Strecken an die alte bernische Staatskirche erinnern – für die römisch-katholische Kirche mit ihrer dualen Struktur sind darum etliche ihrem Selbstverständnis entsprechende Sonderlösungen getroffen worden (Kapitel 6.1).

---

<sup>81</sup> Art. 2 des Gesetzes über die jüdischen Gemeinden vom 28. Januar 1998 (BSG 410.51).

<sup>82</sup> In der Volksabstimmung des Jahres 1990 – also noch unter der Geltung der alten Kantonsverfassung – ist ein Anerkennungsgesetz verworfen worden.

<sup>83</sup> Siehe zum unscharfen sowie umstrittenen Begriff der inneren und der äusseren Angelegenheiten KÄLIN WALTER, BOLZ URS (HRSG. 1994): Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern, S. 217. Weiter: WINZELER CHRISTOPH (2005): Einführung in das Religionsverfassungsrecht der Schweiz, Zürich, S. 96.

<sup>84</sup> Gesetz über die jüdischen Gemeinden vom 28. Januar 1997, BSG 410.51.

(223) **Staatliche Finanzierung:** Ähnlich wie der Kanton Waadt und früher der Kanton Zürich finanziert der Kanton Bern einen Grossteil der Pfarrstellen der Landeskirchen. Grundlage dafür sind für die evangelisch-reformierte Landeskirche historische Rechtsansprüche (Dekret vom 7. Mai 1804), die auf die Verstaatlichung von Kirchengütern zurückgehen (vgl. dazu und zur rechtlichen Stellenwert dieser Abmachungen unten Kapitel 4.3). Für die römisch-katholische Kirche ist die Grundlage eine Übereinkunft vom 11. Juni 1864 zwischen dem Kanton Bern und dem Heiligen Stuhl<sup>85</sup>. Die Finanzierung der Landeskirchen beruht damit auf drei Hauptpfeilern: Den Kirchensteuern gemäss jeweils geltendem Recht, der direkten Finanzierung von Pfarrlöhnen gestützt auf historische Vereinbarungen sowie der Eigenfinanzierung der Landeskirchen (Vermögensertrag, Einnahmen aufgrund von Leistungen, Spenden usw.: näher dazu Kapitel 4).

## 2.4 Gründe für eine Weiterentwicklung des Religionsverfassungsrechts des Kantons Bern

(224) Die christlichen Kirchen hatten sich in den mehr als zwei Jahrtausenden ihres Bestehens dauernd mit gesellschaftlichen Veränderungen auseinanderzusetzen und an neue Gegebenheiten anzupassen. Für einen auf christlichem Selbstverständnis gründenden Staat<sup>86</sup> gilt dies gleichermassen. Die aktuellen Herausforderungen für das Religionsverfassungsrecht des Kantons Bern lassen sich knapp und ohne Anspruch auf Vollständigkeit wie folgt skizzieren<sup>87</sup>:

(225) Die **Säkularisierung der Gesellschaft**<sup>88</sup> – also die allmähliche Abkehr von einer Kirche, die alle Lebensabschnitte des Menschen wesentlich prägt – ist kein neues Phänomen. Sie begann spätestens mit der Aufklärung. Heute erfährt sie eine Beschleunigung durch die stark zunehmende Zahl konfessionsloser Menschen (vgl. die Abbildung 2-2). Erleichtert wird diese Abkehr durch zahlreiche Faktoren wie etwa ein erhöhtes subjektives Sicherheitsgefühl, das vielen Menschen neue wissenschaftliche Erkenntnisse, der verbreitete Wohlstand, der Sozialstaat und die moderne Medizin vermitteln. Wissenschaftlich erhärtet ist der Befund, dass die Bedeutung der Religion im Alltag nicht nur bei Christinnen und Christen abgenom-

<sup>85</sup> Übereinkunft betreffend die Einverleibung des alten Kantonsteiles Bern in das Bistum Basel vom 22./28. Juni/Juli 1864/1865, BSG 410.334.

<sup>86</sup> Für die Schweiz: Präambel der Bundesverfassung „im Namen des Allmächtigen ...“: siehe dazu KLEY ANDREAS (2001): Das Religionsrecht der alten und neuen Bundesverfassung, in: PAHUD DE MORTANGES RENÉ (2001): Das Religionsrecht der neuen Bundesverfassung, Freiburg; für den Kanton Bern: Art. 121 ff. KV.

<sup>87</sup> Diese Skizze ist alles andere als umfassend und abschliessend. Es kann deshalb auf die breite Literatur zum Thema verwiesen werden. Beispiele: BOCHINGER CHRISTOPH (HRSG. 2012): Religionen, Staat und Gesellschaft – die Schweiz zwischen Säkularisierung und religiöser Vielfalt, Zürich. Der Sammelband enthält die Synthese des Nationalen Forschungsprogramms 58 „Religionsgemeinschaften, Staat und Gesellschaft“: [www.nfp58.ch](http://www.nfp58.ch). Besonders aufschlussreich sind die in diesem Band zusammengefassten religionssoziologischen Befunde des NFP 58: Stolz Jörg (2012): Religion und Individuum unter dem Vorzeichen religiöser Pluralisierung, S. 83. Ferner: KO-SCH DANIEL (2014), Zukunftsperspektiven für das Religionsrecht in der Schweiz, in: Jusletter vom 7. Juli 2014.

<sup>88</sup> Vgl. zur Definition und der Geschichte der Säkularisierung von der Reformation bis zum 20. Jahrhundert WEIBEL ROLF (2012): Säkularisierung, in: Historisches Lexikon der Schweiz, [www.hls-dhs.ch](http://www.hls-dhs.ch) (Zugriff am 15.8.2014).

men hat<sup>89</sup>. Ein weiteres Merkmal der Säkularisierung ist die zunehmende Vielfalt der Formen, wie mit dem Phänomen Religion umgegangen wird: Die einen erfahren Religion eher als Ausdruck von Kultur bzw. Philosophie, während bei anderen die Religion das ganze Leben prägt. Manche benötigen für ihre Religion keinen Gott und keine Kirche<sup>90</sup> oder begnügen sich mit der Anerkennung einer interkonfessionellen Ethik. Der demokratische Staat hat dieser Vielgestaltigkeit Rechnung zu tragen. Er kann sich nicht darauf beschränken, nur die traditionellen Erscheinungsformen des Religiösen wahrzunehmen und anzuerkennen. Er muss sich vielmehr grundsätzlich entscheiden, welchen Stellenwert er dem Religiösen in all seinen Erscheinungsformen zuerkennen will. Entsprechend wird er sich engagieren oder darauf verzichten. Bleibt es beim Bekenntnis zu einem starken staatlichen Engagement im Sinne von Artikel 169 der Waadtländer Kantonsverfassung: „L’Etat tient compte de la dimension spirituelle de la personne humaine“? Oder anders gefragt: Gehört die Befassung des Staates mit dem Religiösen und die Förderung religiöser Aktivitäten in der heutigen Welt zu den öffentlichen Aufgaben?

(226) Die **Individualisierung und Pluralisierung**<sup>91</sup> des Religiösen bildet sich in der zunehmenden Vielfalt der religiösen Gemeinschaften ab. Unter den drei grossen Gruppen der anerkannten christlichen Gruppierungen, der nicht anerkannten christlichen Gruppierungen sowie der nicht anerkannten nicht-christlichen Gruppierungen gibt es enorme Unterschiede nicht nur in der Mitgliederzahl, sondern auch in ihrer Aktivität. Grosse Volkskirchen haben typischerweise bezahlte Angestellte, einen beachtlichen Gebäudepark und erheben Steuern, sind tendenziell liberal und pflegen einen innerkirchlichen Pluralismus, der auch Passivmitgliedschaft zulässt<sup>92</sup>. Eine voreilige Bewertung solcher Passivmitgliedschaften wäre indes gefährlich<sup>93</sup>. Kleine christliche Gruppierungen sind demgegenüber tendenziell reine Mitgliederkirchen, leben überwiegend von Spenden und können sich nicht immer vollzeitliche Angestellte und eigene Gebäude leisten. Sie unterscheiden sich untereinander sehr stark hinsichtlich ihrer gesellschaftlichen Offenheit. Nicht-christliche Gruppierungen sind ebenfalls äusserst

---

<sup>89</sup> BOCHINGER CHRISTOPH (2010): Religionen, Staat und Gesellschaft – Weiterführende Überlegungen, in: BOCHINGER CHRISTOPH (HRSG. 2012): Religionen, Staat und Gesellschaft – die Schweiz zwischen Säkularisierung und religiöser Vielfalt, Zürich, S. 213 mit Verweisen.

<sup>90</sup> Ein modernes Beispiel liefert der amerikanische Philosoph DWORKIN RONALD (2014): Religion ohne Gott, Suhrkamp, Berlin. Vgl. dazu die Besprechung in der NEUEN ZÜRCHER ZEITUNG vom 30.7.2014: Religion ist für den Autor etwas, das keines Gottes – keiner Gottesvorstellung und keines Gottesglaubens – bedarf.

<sup>91</sup> Siehe dazu BOCHINGER CHRISTOPH (2010): Religionen, Staat und Gesellschaft – Weiterführende Überlegungen, in: BOCHINGER CHRISTOPH (HRSG. 2012): Religionen, Staat und Gesellschaft – die Schweiz zwischen Säkularisierung und religiöser Vielfalt, Zürich, S. 212 ff.

<sup>92</sup> Siehe den Überblick dazu bei STOLZ JÖRG, CHAVES MARK, MONNOT CHRISTOPHE, AMIOTTE-SUCHET LAURENT (2011): Die religiösen Gemeinschaften der Schweiz: Eigenschaften, Aktivitäten, Entwicklung, Schlussbericht der National Congregations Study Switzerland (NCSS) im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 58, Lausanne, S. 47.

<sup>93</sup> Siehe dazu die scheinbar im Widerspruch zum geringen Teilnahme am kirchlichen Leben stehende grossmehrheitliche Bejahung der kirchlichen Besteuerung von juristischen Personen durch die Zürcher Bevölkerung selbst in grossen Städten: MOSER PETER (2014): Gripen, Mindestlohn und Kirchensteuer – eine Analyse der Zürcher Resultate der Abstimmungen vom 18. Mai 2014, in: Statistik.Info 2014/03: [www.statistik.zh.ch](http://www.statistik.zh.ch) (Zugriff am 14.8.2014). Weitere Hinweise zur Vielfalt der Verhaltensweisen aus religionssoziologischer Sicht: BRUHN MANFRED (1999): Ökumenische Basler Kirchenstudie, Basel.

unterschiedlich. Namentlich bei den Juden und bei den Muslimen gibt es sowohl konservative wie liberale Gruppen, weshalb sich eine Typisierung verbietet. Die Aufgabe des Staates kann angesichts dieser fast unüberblickbaren Vielfalt nicht darin bestehen, sich mit jeder Gruppe zu befassen. Dagegen sollte er Entwicklungen und Gefahren, die für die gesamte Gesellschaft relevant werden können, gebührend berücksichtigen. Die Kantonsverfassung sieht denn auch ein Anerkennungsgesetz vor, doch ist der bisher einzige Anlauf zu dessen Erlass im Jahr 1990 gescheitert. Es gibt aber auch noch zahlreiche Möglichkeiten unterhalb der „Anerkennungsschwelle“, mit denen der Staat sich mit bedeutsam gewordenen Gruppen befassen kann. Davon wird im Kapitel 7 die Rede sein.

(227) Die **Globalisierung**<sup>94</sup> – also das durch neue Mobilitäts- und Kommunikationstechnologien ermöglichte Näherrücken sowie die zunehmende Verflechtung der Volkswirtschaften – führt zu einer gegenseitigen kulturellen Beeinflussung. Sie ist wie die Säkularisierung kein neues Phänomen, auch wenn der Begriff der Globalisierung aus den 1980er Jahren stammt. Das Wissen über und die Erfahrungen mit anderen Kulturen nehmen als Folge der Globalisierung zu, was überlieferte Gewissheiten relativiert. Die Globalisierung beschleunigt darum die bereits genannte Pluralisierung und Individualisierung. Dieser Vielgestaltigkeit im Religionsverfassungsrecht angemessen Rechnung zu tragen, stellt eine wichtige Herausforderung dar<sup>95</sup>. In Staaten wie Österreich als Kernland der ehemaligen multikulturell geprägten Donaumonarchie ist das nichts Neues<sup>96</sup>, in der Schweiz und insbesondere im lange Zeit in religiösen Dingen recht homogenen Bern dagegen schon. Der Wandel dürfte sich aber auch hier beschleunigen – mit allen Auswirkungen, die das haben kann<sup>97</sup>.

(228) Die **Einwanderung** in die Schweiz verschiebt die Gewichte zwischen den religiösen Gruppen. Die katholische Kirche beispielsweise ist vielenorts durch die Einwanderung aus Südeuropa gewachsen<sup>98</sup> und präsentiert sich heute gesamtschweizerisch deutlich grösser als die evangelisch-reformierte Kirche. Ferner treten neue Religionen wie der Islam oder der Hinduismus verstärkt in Erscheinung mit allen Konflikten, die das nach sich ziehen kann. So wandern Menschen aus Kulturen ein, die religiöse Toleranz nicht kennen. Mehr als ein Jahrhundert nach den Auseinandersetzungen des (unter Christen geführten) Kulturkampfes könnte damit die verfassungsrechtliche Aufgabe der Wahrung des Religionsfriedens erneut Bedeu-

---

<sup>94</sup> Vgl. beispielsweise VEYRASSAT BÉATRICE (2008), Globalisierung, in: Historisches Lexikon der Schweiz, [www.hls-dhs.ch](http://www.hls-dhs.ch) (Zugriff am 15.8.2014).

<sup>95</sup> Siehe dazu WINZELER CHRISTOPH (2005): Einführung in das Religionsverfassungsrecht der Schweiz, Zürich S. 122: Multikulturelle Gesellschaft als neues Umfeld v.a. in den Städten.

<sup>96</sup> Siehe dazu WINZELER CHRISTOPH (2012): Religion im demokratischen Staat: Beiträge zum Religionsverfassungsrecht und zur Religionsfreiheit, Zürich, S. 57: Österreich kennt eine wohl einmalig breite, auf die Monarchie der Habsburger zurückgehende Vielfalt von anerkannten Religionen und Anerkennungsmodellen: Siehe dazu Kapitel 7.1.

<sup>97</sup> Siehe zur Forderung nach religiöser Neutralität des Staates: KLEY ANDREAS (2008): Wie neutral ist die Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts in Glaubens- und Weltanschauungsfragen? in: PAHUD DE MORTANGES RENÉ (HRSG. 2008): Religiöse Neutralität. Ein Rechtsprinzip der multireligiösen Gesellschaft, Zürich 2008

<sup>98</sup> BORTER ALFRED, FINK URBAN, STIERLIN MAX, ZIHLMANN RENÉ (2014): Katholiken im Kanton Zürich – eingewandert, anerkannt, gefordert, Zürich.

tung erlangen<sup>99</sup>. Das erkennbare Spannungsfeld zwischen einer in religiösen Fragen immer indifferenteren Bevölkerungsmehrheit und wenigen religiös stark engagierten Minderheiten darf nicht vernachlässigt werden. Dies gilt selbst dann, wenn man erkennt, dass die mediale Aufmerksamkeit nicht immer einen zuverlässigen Massstab für die tatsächliche Bedeutung einer Frage darstellt<sup>100</sup>. Im Interesse des inneren Friedens kommt der Staat nach hier vertretenem Verständnis also nicht darum herum, sich mit der Religion und deren Rolle für den Zusammenhalt der Gesellschaft zu befassen. Reines Laissez faire oder eine marktwirtschaftlich geprägte Kirchenlandschaft wie in den USA gäben darauf keine Antwort<sup>101</sup>.

(229) Alle diese Entwicklungen beschleunigen die **Abkehr vom verbliebenen Staatskirchentum** bernischen Zuschnitts. Die lange Zeit dominante reformierte Staatskirche ist heute weit weniger mit den politischen und gesellschaftlichen Eliten verflochten als früher, weshalb ihr gesellschaftlicher und ökonomischer Einfluss schwindet. Das Nachdenken über ihre künftige Rolle und ihre Leistungen als Volkskirche ist deshalb eine Notwendigkeit und auch längst im Gange<sup>102</sup>. Entwicklungen wie im ehemals ebenfalls rein reformierten Zürich oder gar wie in Basel erscheinen nicht mehr undenkbar, umso mehr als Strukturen und Finanzierung im Kanton Bern aus vergangenen Zeiten stammen. Dies gilt – wenn auch mit etwas anderen Schwerpunkten – sinngemäss für die römisch-katholische Kirche als zweite grosse Volkskirche. Die Herausforderung besteht also darin, das geltende bernische Religionsverfassungsrecht aufbauend auf den historischen Erfahrungen dergestalt weiterzuentwickeln, dass sich die aktuellen gesellschaftlichen Überzeugungen darin spiegeln. Dazu ist ein breit angelegter Diskurs notwendig, wie er mit diesem Bericht eingeleitet werden soll.

(230) Kein eigentliches Thema des Religionsverfassungsrechts, aber doch sehr bedeutsam für den Staat sind die zahlreichen **kirchlichen Liegenschaften**. Der Staat hat seit Ende des 19. Jahrhunderts die Bau- und Unterhaltsverpflichtung an den Kirchen immer mehr an die Kirchgemeinden abgetreten<sup>103</sup>. Wer erhält aber in Zukunft die Dorfkirche und das vielen auch nichtkirchlichen Gruppierungen dienende Kirchgemeinde- bzw. Pfarreizentrum, wenn die Landeskirchen dies nicht mehr tun oder tun können? Der Staat wird sich auch aus kulturellen, städtebaulichen und denkmalpflegerischen Gründen um diese Frage kümmern müssen. Dass Handlungsbedarf besteht, zeigt etwa der Befund der reformierten Gesamtkirchgemeinde der Stadt Bern, wonach sie nur noch etwa die Hälfte ihrer 14 Kirchen langfristig finanzie-

---

<sup>99</sup> Art. 72 Abs. 2 BV.

<sup>100</sup> Vgl. dazu die Analyse zum Minarettverbot: Das Minarettverbot – eine Nachlese, in: WINZELER CHRISTOPH (2012): Religion im demokratischen Staat: Beiträge zum Religionsverfassungsrecht und zur Religionsfreiheit, Zürich, S. 205.

<sup>101</sup> Vgl. beispielsweise dazu HABERMAS JÜRGE (2014): Wie viel Religion verträgt der liberale Staat? In: WENZEL UWE JUSTUS (HRSG, 2014): Volksherrschaft – Wunsch und Wirklichkeit, Zürich

<sup>102</sup> Siehe dazu den Jahresbericht 2012 der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn, S. 47: Volkskirche meint eine Kirche, welche eine Vielfalt von Glaubens- und Frömmigkeitsformen zulässt und bejaht.

<sup>103</sup> Siehe zu den komplexen Verhältnissen und den latenten Rechtsstreitigkeiten als Beispiel die Verträge zwischen der Stadt Bern und den Kirchgemeinden bezüglich der Heiliggeistkirche, der französischen Kirche, des Münsters und der Nydeggkirche: Hinweise dazu bei SCHMID-TSCHIRREN CHRISTINA (2011), S. 432, insbesondere Fussnote 1804.

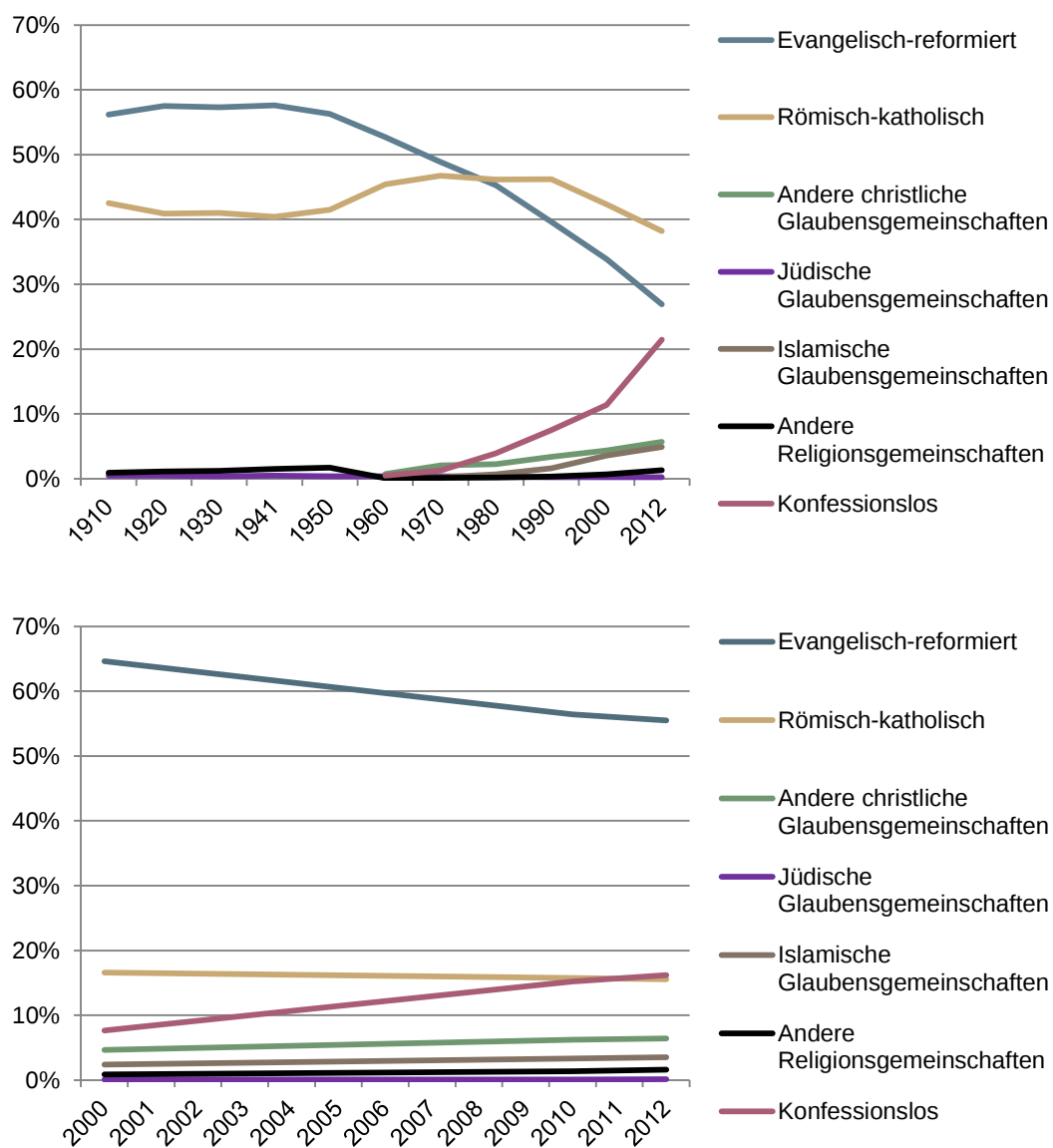
ren könne<sup>104</sup>. Vergleichbar dringende Fragen stellen sich in der stark verkleinerten reformierten Kirche der Stadt Basel oder in jener der Stadt Zürich. Aufschlussreich dafür ist eine interne Studie zu den Sakralbauten in der Stadt Zürich, die vom städtischen Hochbaudepartement sowie der reformierten und der katholischen Kirchen veranlasst worden ist. Sie bewertet das kirchliche und staatliche Interesse an jeder Liegenschaft und schätzt die Kosten eines Erhalts. Die daraus entstehende Portfolioanalyse kann als Basis für die Formulierung einer Liegenschaftsstrategie der Kirchen dienen. Ein Satz aus der Studie fasst das staatliche Interesse pointiert zusammen „Die Bedeutung der Kirchenbauten ist enorm, sowohl in ihrer baukünstlerischen, identitätsstiftenden wie auch in ihrer städtebaulichen Präsenz.“ Diese Bedeutung bliebe auch bei einer Trennung von Kirche und Staat erhalten.

(231) Alle diese Herausforderungen zeigen eines: Die staatskirchlichen Elemente des geltenden bernischen Religionsverfassungsrechts sind und werden immer mehr in Frage gestellt. Eine Weiterentwicklung mit Blick auf die dargestellten Herausforderungen sollte darum in die Wege geleitet werden. Die nachstehende Abbildung 2-2 zeigt einen Vergleich zwischen den langjährigen Entwicklungen im Kanton Bern und in der gesamten Schweiz. Noch sind die Unterschiede markant, doch es gibt wenige Gründe für die Annahme, dass sich der Kanton Bern nicht längerfristig in die gleiche Richtung wie die gesamte Schweiz bewegen wird.

---

<sup>104</sup> Vgl. DER BUND vom 24. Februar 2014: Jede zweite Stadtkirche wird überzählig sein.

**Abbildung 2-2: Entwicklung der Bevölkerungsanteile der religiösen Gruppierungen in der Schweiz (oben) und im Kt. Bern (unten) für den Zeitraum von 1910 bis 2012**



Quelle: Eigene Darstellung; Datenquelle: BFS (2012), Statistisches Lexikon der Schweiz

### 3 Leistungen der Kirchen und Religionsgemeinschaften

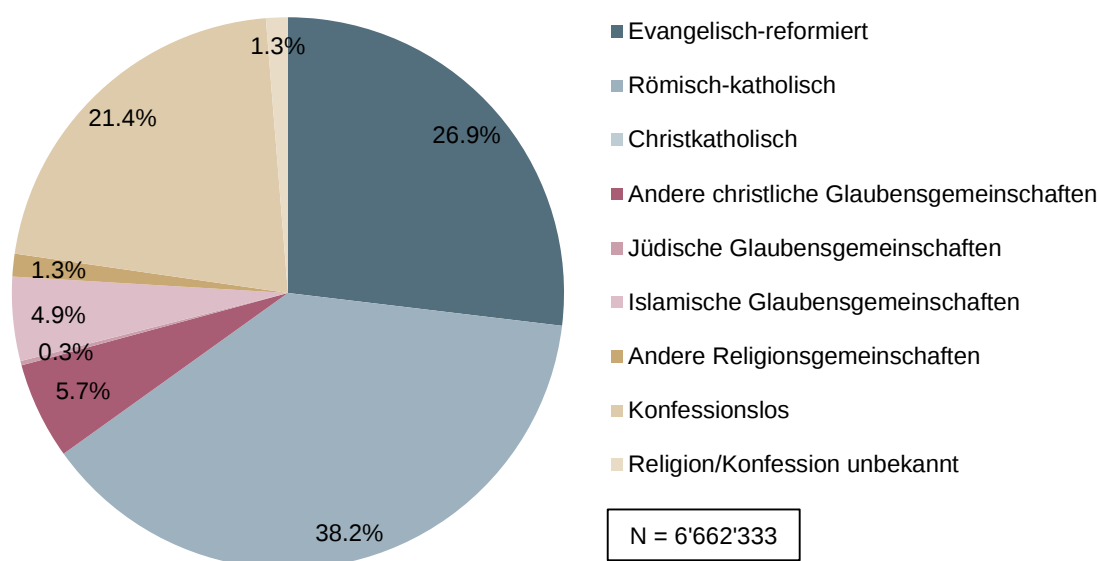
#### 3.1 Konfessionelle Zusammensetzung der Schweiz und des Kantons Bern

##### 3.1.1 Schweiz

(301) Die nachfolgenden beiden Abbildungen zeigen die konfessionelle Zusammensetzung in der Schweiz und im Kanton Bern im Jahr 2012 (Datenquelle: Bundesamt für Statistik, Bevölkerung ab 15 Jahren). Während in der Schweiz der Anteil der evangelisch-reformierten Bevölkerung rund 27% beträgt, macht der Anteil der römisch-katholischen Bevölkerung rund 38% aus. Der Anteil der christkatholischen Bevölkerung macht 0.2% an der Schweizer Bevölkerung aus.

Die konfessionslose Bevölkerung ist neben den beiden grossen Landeskirchen mit einem Anteil von 21% an der Gesamtbevölkerung die dritte grosse Gruppierung.

**Abbildung 3-1: Konfessionelle Zusammensetzung in der Schweiz im Jahr 2012 (Personen ab 15 Jahren)**



Quelle: Eigene Darstellung; Datenquelle: BFS (2012), Statistisches Lexikon der Schweiz

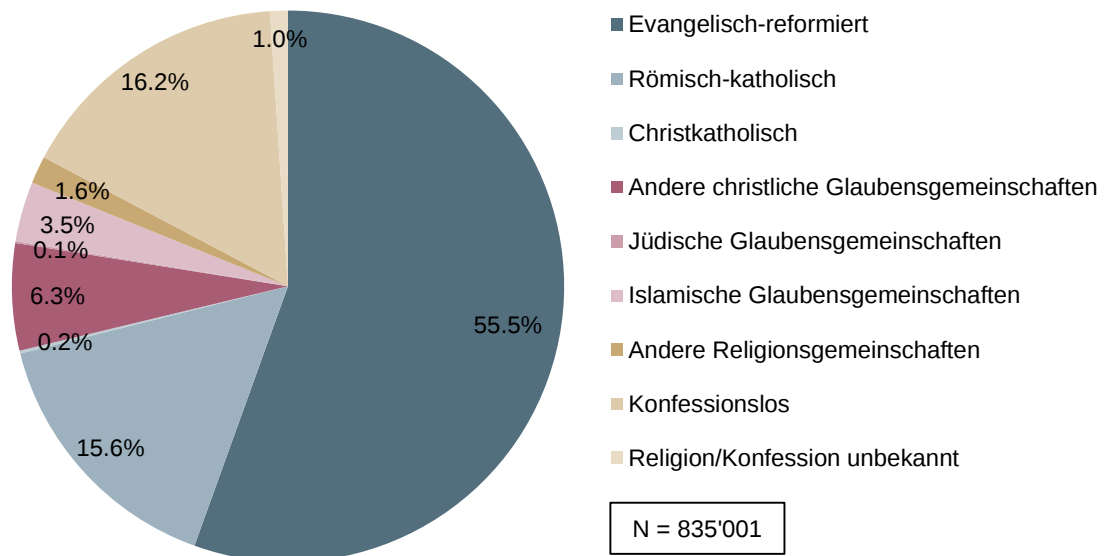
##### 3.1.2 Kanton Bern

(302) Im Vergleich dazu liegt der Anteil der evangelisch-reformierten Bevölkerung im Kanton Bern bei den über 15-jährigen Personen bei rund 56%, derjenige der römisch-katholischen Bevölkerung bei 16%. Der Anteil der christkatholischen Bevölkerung beträgt im Kanton Bern

rund 0.2%. Hinzu kommt im Kanton Bern ein etwas höherer Anteil an anderen christlichen Glaubensgemeinschaften. In der Summe beträgt der Anteil der christlichen Bevölkerung knapp 78% (CH: 71%).

Der Anteil der konfessionslosen Bevölkerung liegt bei 16%. Insgesamt vermittelt der Kanton Bern somit ein anderes Bild als die Gesamtschweiz.

**Abbildung 3-2: Konfessionelle Zusammensetzung im Kanton Bern im Jahr 2012 (Personen ab 15 Jahren berücksichtigt)**



Quelle: Eigene Darstellung; Datenquelle: BFS (2012), Statistisches Lexikon der Schweiz

(303) Berücksichtigen wir die Personen bis 15 Jahre ebenfalls, verändert sich der Anteil der Landeskirchen an der Gesamtbevölkerung bis zu einem gewissen Mass. Die Anzahl der Mitglieder der evang.-ref. Kirche beträgt 57.7%, die röm.-kath. Bevölkerung macht 15.9% aus. Der Anteil der christkatholischen Bevölkerung variiert nur geringfügig.

**Abbildung 3-3: Konfessionelle Zusammensetzung im Kanton Bern im Jahr 2013 (gesamte Bevölkerung inkl. die unter 15-jährigen Personen)**

| Konfession                          | Anzahl Mitglieder 2013 | in %    |
|-------------------------------------|------------------------|---------|
| evang.-ref.                         | 578'046                | 57.73%  |
| röm.-kath.                          | 159'364                | 15.92%  |
| christkath.                         | 1'484                  | 0.15%   |
| nicht zuteilbar bzw. andere Gruppen | 262'387                | 26.21%  |
| Total                               | 1'001'281              | 100.00% |

Quelle: Eigene Darstellung; Datenquellen: Erhebungen Kirchgemeinden sowie BFS 2013 und JGK2010 und 2014. Die Aufteilung auf die Konfessionen erfolgte mittels einer Linearisierung auf Basis der JGK-Erhebungen der Jahre 2010 und 2014.

## 3.2 Leistungen auf der Ebene der Kirchgemeinden

(304) Die Landeskirchen sind in verschiedene Ebenen gegliedert (vgl. Kapitel 6). Gemeinsam ist ihnen, dass sie alle Kirchgemeinden haben, welche für die vorliegende Studie befragt worden sind. Zudem gibt es in allen drei Landeskirchen im Kanton Bern eine kantonalkirchliche Ebene. Je nach Landeskirche und Grösse gibt es zudem eine weitere Ebene.<sup>105</sup>

### 3.2.1 Struktur der Kirchgemeinden

#### a) Beschreibung der Gröszenstruktur der Kirchgemeinden

(306) Betrachten wir die Anzahl Kirchgemeinden und die Gemeindegrösse bei den drei Landeskirchen im Kanton Bern, zeigen sich zwischen den Konfessionen beträchtliche Unterschiede, die für die Interpretation der Auswertungen wichtig sind:

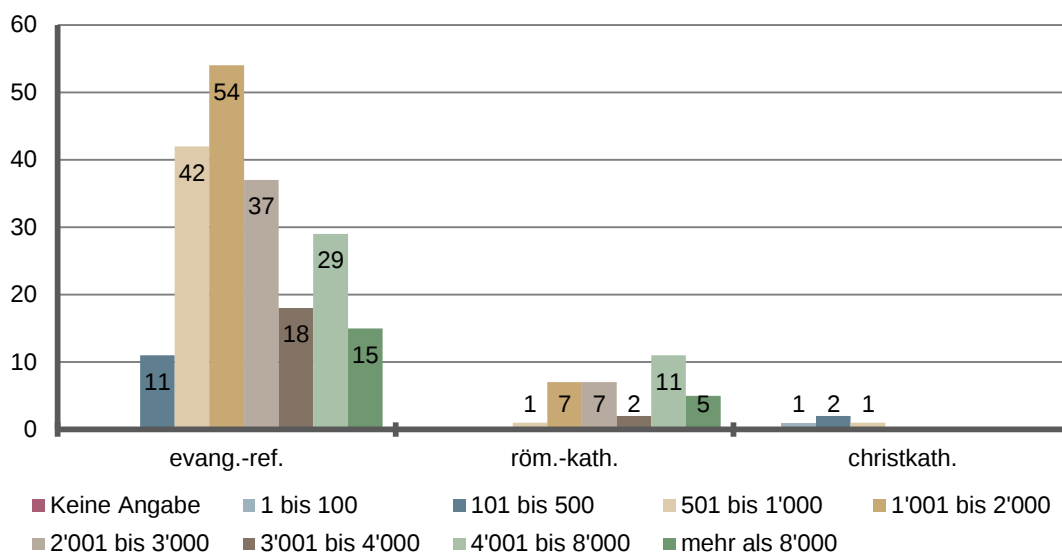
- Die Zahl der evang.-ref. Kirchgemeinden beträgt 206 (ohne die drei Gesamtkirchgemeinden), diejenige der röm.-kath. Kirchgemeinden 33 (ohne die beiden Gesamtkirchgemeinden) und diejenige der christkatholischen Kirchgemeinden 4.
- Bei den beiden grossen Landeskirchen hat der **Grossteil der Gemeinden** mehr als 1'000 Mitglieder. Bei röm.-kath. Kirche sind es 97% der Gemeinden, bei der evang.-ref. Kirche 74% der Gemeinden.
- Die röm.-kath. Kirchgemeinden weisen durchschnittlich eine höhere Gemeindegrösse auf als die evang.-ref. Kirchgemeinden. Bei den röm.-kath. Kirchgemeinden haben 48% der Gemeinden mehr als 4'000 Mitglieder, bei den evang.-ref. Kirchgemeinden sind es 21% der Gemeinden. Die unterschiedliche Grösse zwischen den evang.-ref. und den röm.-kath. Kirchgemeinden ist auf die unterschiedliche historische Entwicklung zurückzuführen. Reformierte Kirchen sind seit jeher flächendeckend, die röm.-kath. Kirche ist spät erst wieder zugelassen worden, was zu Gemeindegründungen in Zentren führte, von denen

<sup>105</sup> Für eine detaillierte Analyse der Struktur der Kirchen im Kanton Bern verweisen wir auf die Kapitel 6.

aus das weitere Territorium abgedeckt wird – auch flächendeckend, aber auf Zentralgemeinden bezogen (vgl. z.B. St. Maria in Biel, die auch das Territorium mehrerer reformierten Landgemeinden mit abdeckt).

- Die christkatholischen Kirchgemeinden sind dem gegenüber vergleichsweise klein und weisen allesamt weniger als 1'000 Mitglieder auf.

**Abbildung 3-4: Anzahl Kirchgemeinden<sup>106</sup> pro Grössenkatgorie, nach Konfession**



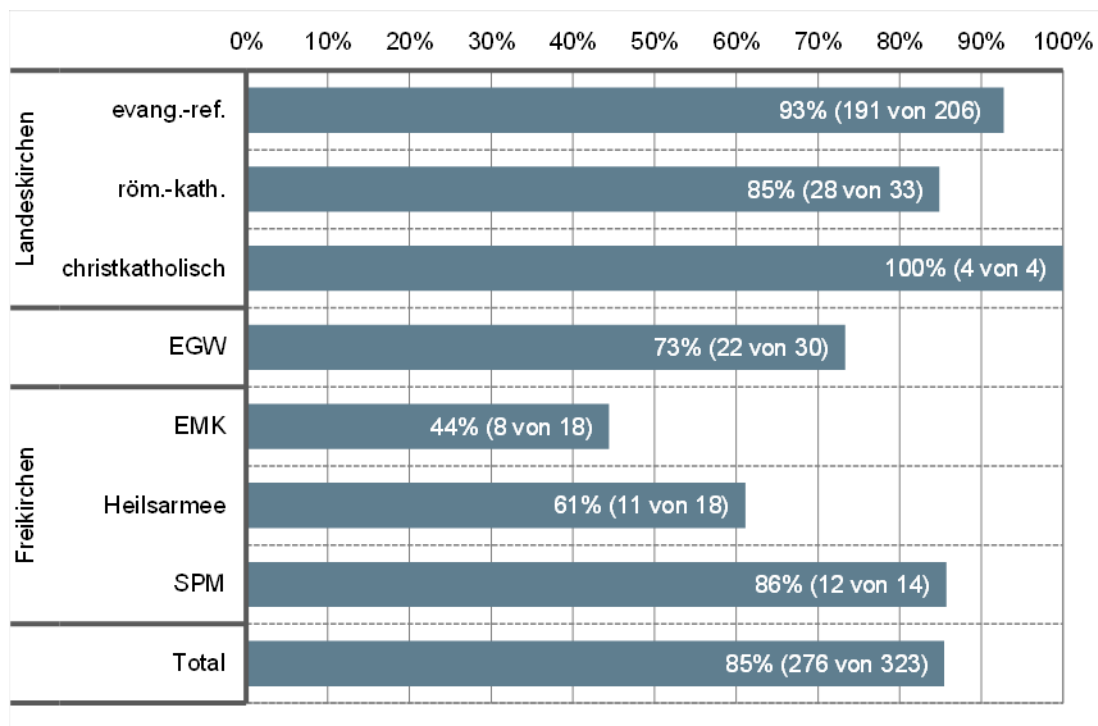
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Zahlen der JGK von 2014.

#### **b) Befragung Kirchgemeinden, Gemeinden des Evangelischen Gemeinschaftswerkes und freikirchliche Gemeinden – Sample-Beschreibung**

(307) Bei der für das Jahr 2013 durchgeführten Befragung der Kirchgemeinden, der EGW<sup>107</sup>-Gemeinden sowie Gemeinden von ausgewählten Freikirchen wurde ein hoher Rücklauf erzielt. Bei den Landeskirchen haben mehr als 90% der Gemeinden bei der Befragung mitgemacht, was ein sehr gutes Ergebnis darstellt. Bei den Gemeinden des EGW haben 73% der Gemeinden mitgemacht, bei den drei Freikirchen rund 60% der Gemeinden. Bei den Freikirchen haben wir uns auf die Befragung der Evangelisch-methodistischen Kirche (EMK), der Schweizerischen Pfingstmission und der Heilsarmee beschränkt.

<sup>106</sup> Die Gesamtkirchengemeinden in den Städten sind hier nicht enthalten, sondern als Einzelkirchengemeinden aufgeführt.

<sup>107</sup> EGW ist das Evangelische Gemeinschaftswerk.

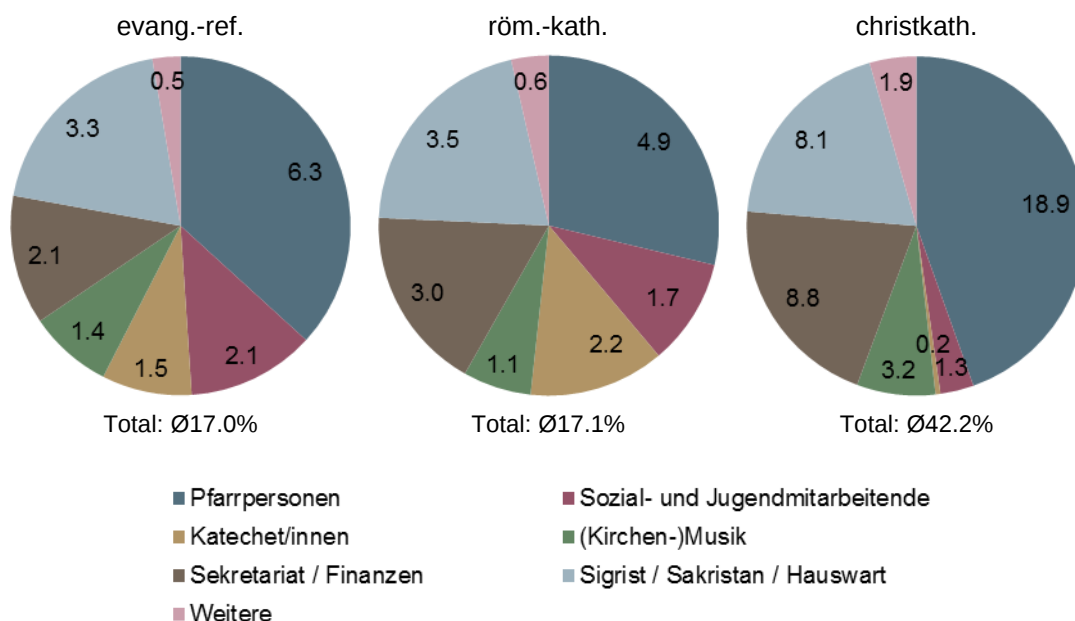
**Abbildung 3-5: Rücklaufquote zur Befragung**

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Befragung der Kirchgemeinden.

### c) Stellenprozente pro Mitglied nach Landeskirche

(308) Die untenstehende Abbildung zeigt die Stellenprozente pro 100 Mitglieder. Dabei zeigt sich, dass der Stellenetat pro 100 Mitglieder bei der evang.-ref. und der röm.-kath. Kirche sehr ähnlich ist, mit 17 bzw. 17.1 Stellenprozenten pro 100 Mitglieder gibt es im Total aller Stellen nur geringfügige Unterschiede. Hingegen weist die christkatholische Kirche mit 42.4 Stellenprozenten pro 100 Mitglieder eine höhere Anzahl an bezahlten Stellen pro 100 Mitglieder auf.

Die beobachteten Unterschiede hängen mit der Grösse der Kirchgemeinden zusammen. Je weniger Mitglieder eine Kirche pro Kirchgemeinde hat, desto grösser ist in der Tendenz die Anzahl bezahlter Stellen pro 100 Mitglieder. Dies sieht man u.a. auch an der Verteilung nach Stellenart. Die evang.-ref. Kirche weist eine höhere Anzahl an Pfarrstellen pro 100 Mitglieder auf (6.3%) als die röm.-kath. Kirche (4.9%). Dies ist darauf zurückzuführen, dass kleine Kirchgemeinden – wie sie in der evang.-ref. Kirche im Kanton Bern häufiger vorkommen – eine Pfarrstelle benötigen, die im Minimum 60% beträgt.

**Abbildung 3-6: Stellenprozente pro 100 Mitglieder, nach Konfession<sup>108</sup>**

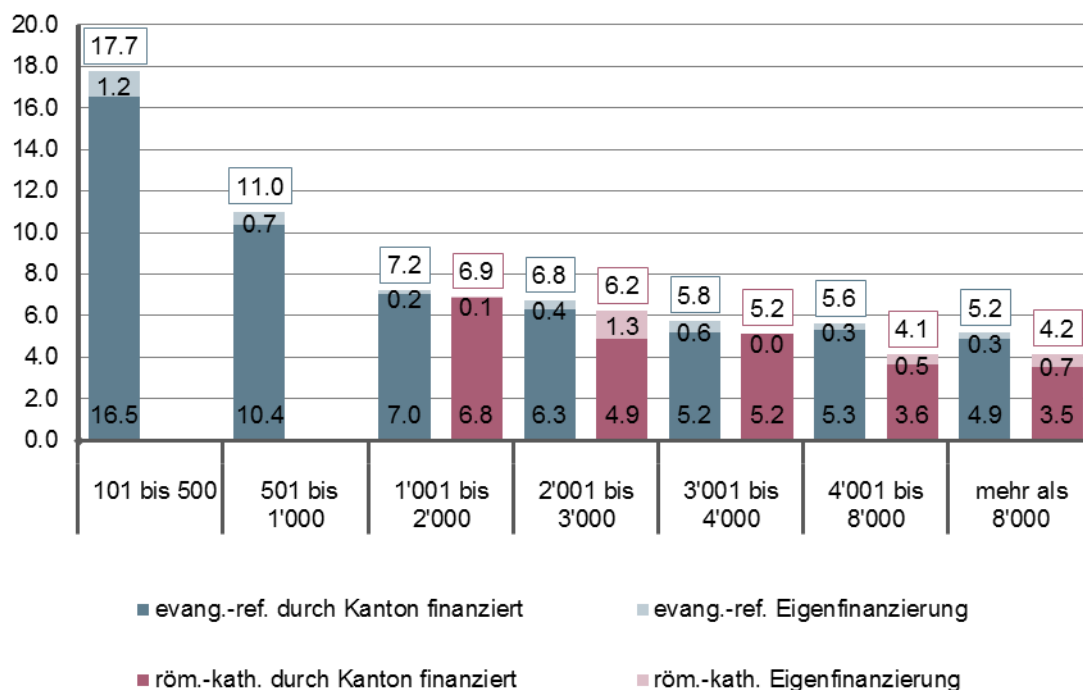
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Befragung der Kirchgemeinden.

(309) Betrachten wir die **Stellenprozente der Pfarrpersonen** pro 100 Mitglieder in der evang.-ref. und in der röm.-kath. Kirche nach Gemeindegrösse, zeigt sich das oben bei der christkatholischen Kirche beobachtete Phänomen ebenfalls (vgl. Abbildung 3-7).

Je kleiner die Kirchgemeinden beider Konfessionen sind, desto grösser sind die Stellenprozente für Pfarrpersonen pro 100 Mitglieder. Sehr exemplarisch zeigt sich dies bei der evang.-ref. Kirche. Etwas weniger genau ist der Effekt bei der röm.-kath. Kirche zu beobachten, allerdings führt die begrenzte Zahl von Kirchgemeinden bei der röm.-kath. Kirche zu einer tiefen Zahl an Beobachtungen pro Kategorie (4 bis 5 Beobachtungen pro Kategorie). Dieser Effekt ist nicht überraschend, da es mit zunehmender Grösse – in diesem Fall der Mitgliederzahl – zu sogenannten Skaleneffekten kommt, indem gewisse unteilbare Grundaufgaben für mehr Menschen erbracht werden.

<sup>108</sup> Die nachfolgenden Darstellungen basieren auf den Rückmeldungen der Befragung der Kirchgemeinden, der EGW-Gemeinden und der freikirchlichen Gemeinden.

**Abbildung 3-7: Stellenprozent der Pfarrpersonen pro 100 Mitglieder, nach Konfession und Gemeindegrösse**



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Befragung der Kirchgemeinden.

### 3.2.2 Art der Leistungen

(310) Welcher Art sind die Leistungen, welche von den Landeskirchen angeboten werden? Nachfolgend wird das Dienstleistungsangebot der Landeskirchen dargestellt. Dabei unterscheiden wir – auch im Hinblick auf Kapitel 5 dieses Berichts – folgende Leistungen:

- Dienstleistungen zu kultischen Zwecken
- Gesellschaftliche Dienstleistungen
- Unterstützende Dienstleistungen (Sekretariat, Finanzen, Sigristdienst)

Wie bei jeder Kategorisierung ergeben sich auch bei diesen Kategorien Unschärfen bei der Zuordnung von Dienstleistungen. Die Kategorien erscheinen aber sowohl aufgrund der Begriffsprägung in der öffentlichen Diskussion<sup>109</sup> wie auch aufgrund der Verwendung in verschiedenen Studien als plausibel.<sup>110</sup>

<sup>109</sup> Das Kirchengesetz des Kantons Zürich enthält in § 25 Abs. 2 die negative Zweckbindung von Kirchensteuern juristischer Personen: Die Erträge aus den Kirchensteuern juristischer Personen dürfen nicht für *kultische Zwecke* verwendet werden.

<sup>110</sup> Vgl. dazu LANDERT CHARLES (1995), Die sozialen und kulturellen Leistungen der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich; LANDERT CHARLES (2000), Die Leistungen der Reformierten Kirchen Bern-Jura in

**Abbildung 3-8: Dienstleistungsangebote nach Kategorien**

| Art der Dienstleistung |                                                                        |
|------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| kultisch               | – Gottesdienste / Kasualhandlungen                                     |
|                        | – Sonntagsschule, Kindergottesdienste                                  |
|                        | – Nicht-schulischer Religionsunterricht                                |
|                        | – Katechese                                                            |
|                        | – Unterweisung                                                         |
|                        | – Seelsorge inkl. Anderssprachigenseelsorge                            |
| gesellschaftlich       | – Kinder- und/oder Jugendarbeit                                        |
|                        | – Angebote zu Ehe, Familie, Frauen, Männer                             |
|                        | – Angebote für Senioren und Betagte                                    |
|                        | – Angebote für sozial Schwache und Armutsbetroffene                    |
|                        | – Angebote für Migranten und Asylsuchende                              |
|                        | – Erwachsenenbildung (Vorträge, Kurse), Religionsunterricht an Schulen |
|                        | – Entwicklungszusammenarbeit                                           |
|                        | – Kultur / (Kirchen-)Musik / Konzerte                                  |
|                        | – Medien / Öffentlichkeitsarbeit                                       |

**a) Dienstleistungen zu kultischen Zwecken**

(311) Zu den Dienstleistungen zu kultischen Zwecken gehören die Kasualhandlungen und Gottesdienste sowie Kindergottesdienste. Bereits umstrittener ist die Zuordnung der Kategorie „Nicht-schulischer Religionsunterricht, Katechese, Unterweisung“ zu den kultischen Zwecken. Von Seiten der Kirchen wird das Argument ins Feld geführt, dass dieser Unterricht der Weiterbildung der Jugendlichen diene. Da der Unterricht jedoch nicht der öffentlichen Schule angegliedert ist und u.a. der religiösen Erziehung dient, rechnen wir diese Kategorie den kultischen Leistungen zu.

**b) Gesellschaftliche Dienstleistungen**

(312) Zu den gesellschaftlichen Dienstleistungen gehören u.a. folgende Kategorien an Dienstleistungen<sup>111</sup>:

- **Kinder- und Jugendarbeit:** Im Bereich der Kinder- und Jugendarbeit unterstützen die Kirchen vielfältige Angebote. Diese Angebote umfassen u.a. Veranstaltungen für Kinder und Jugendliche, Vernetzungsangebote für Jugendliche sowie Angebote für Jugendliche bei der Begleitung alltäglicher Probleme und Herausforderungen. Zudem sollen sich die

Diakonie und Beratung, Bildung und Kultur; FACHHOCHSCHULE NORDWESTSCHWEIZ (2007), Die freiwilligen sozialen Leistungen der Kirchen im Kanton Solothurn; BRUHN MANFRED (1999), Ökumenische Basler Kirchenstudie.

<sup>111</sup> Für eine ausführliche Beschreibung der Leistungen vgl. [www.refbejuso.ch](http://www.refbejuso.ch) sowie [www.kathbern.ch](http://www.kathbern.ch).

Jugendlichen kritisch mit Gesellschaft und Kirche auseinandersetzen. So unterstützen die Kirchen u.a. auch Jugendliche bei der Suche nach Lehrstellen.

- **Angebote zu Ehe, Familie, Frauen, Männer:** Die Kirchen bieten im Themenbereich Ehe, Partnerschaft- und Familie Beratungstätigkeiten an, die für alle Menschen – unabhängig von der Konfession – zur Verfügung stehen.
- **Angebote für Senioren und Betagte:** Angebote für Senioren und Betagte unterstützen die Anliegen und Bedürfnisse des sogenannten dritten und vierten Alters. Dabei werden die Aspekte, welche ältere Menschen betreffen oder belasten, thematisiert. Zudem fördern die Kirchen den Dialog zwischen den Generationen.
- **Angebote für sozial Schwache und Armutsbetroffene:** Die Kirchen unterstützen sozial Schwache und Armutsbetroffene mit eigenen Angeboten und engagieren sich auch politisch für die Anliegen der Armutsbetroffenen. Die Kirchen engagieren sich zudem in der Thematik Erwerbslosigkeit.
- **Angebote für Migranten und Asylsuchende:** Im Themenfeld Migration und Asyl helfen die Kirchen dabei, Verständnis für ausländische Mitmenschen zu fördern und den Widerständen und Ängsten vor dem Fremden entgegen zu wirken. Die Kirchen fördern zudem die Integrationsbemühungen der Migranten.
- **Erwachsenenbildung (Vorträge, Kurse), Religionsunterricht an Schulen:** Die Kirchen bieten in der Erwachsenenbildung Angebote an, bei welchen sich die Interessierten mit Glauben und christlicher Tradition auseinandersetzen können.
- **Ökumenische Arbeit / Entwicklungszusammenarbeit:** In der ökumenischen Arbeit setzen sich die Kirchen für einen interreligiösen Dialog ein. In der Entwicklungszusammenarbeit sind die Kirchen mit Hilfswerken in verschiedenen Kontinenten tätig und arbeiten u.a. auch mit staatlichen Behörden wie dem DEZA zusammen.
- **Kultur / (Kirchen-)Musik / Konzerte:** Die Kirchen engagieren sich in der Kultur, insbesondere mit der Kirchenmusik. Mit den Möglichkeiten zum aktiven Mitwirken in Chören oder bei der Zurverfügungstellung von Konzertlokalen – Kirchen oder Kirchgemeindehäuser – unterstützen die Kirchen das kulturelle Angebot.
- **Medien / Öffentlichkeitsarbeit:** Die Kirchen beteiligen sich am Dialog zu sozialen und gesellschaftlichen Themen. So beteiligen sich die Landeskirchen in der Regel an Vernehmlassungen im Kanton Bern oder beziehen bei Abstimmungen Stellung.

(313) Die dargestellten Angebote dienen einerseits der sozialen Unterstützung von spezifischen sozialen Gruppierungen wie z.B. Senioren, sozial Schwachen oder Migranten. Neben dieser Form der Unterstützung gehören auch ausbildungsbezogene oder kulturelle Dienstleistungen wie Erwachsenenbildung oder Konzerte sowie die Öffentlichkeitsarbeit zu den gesellschaftlichen Dienstleistungen.

(314) Ebenfalls den gesellschaftlichen Dienstleistungen zugerechnet wird die Seelsorge. Bei der seelsorgerischen Tätigkeit geht es um das Wohlbefinden der Menschen, und daher wird diese Tätigkeit als gesellschaftliche Tätigkeit verstanden. Die seelsorgerische Tätigkeit ist klientenzentriert und erreicht damit eine gesamtgesellschaftliche Reichweite – daher wird die Seelsorge auch von nicht konfessionell gebundenen Menschen in Anspruch genommen. Ein

Beleg für die gesellschaftliche Bedeutung der Seelsorge lässt sich zudem aus dem Care-Team des Kantons Bern finden, in welchem die notfallseelsorgerliche und die notfallpsychologische Unterstützung von Einsatzkräften und Betroffenen bei der Bewältigung traumatisierender Alltagsereignisse sowie bei Katastrophen und Notlagen Hand in Hand geht.

### **c) Unterstützende Dienstleistungen**

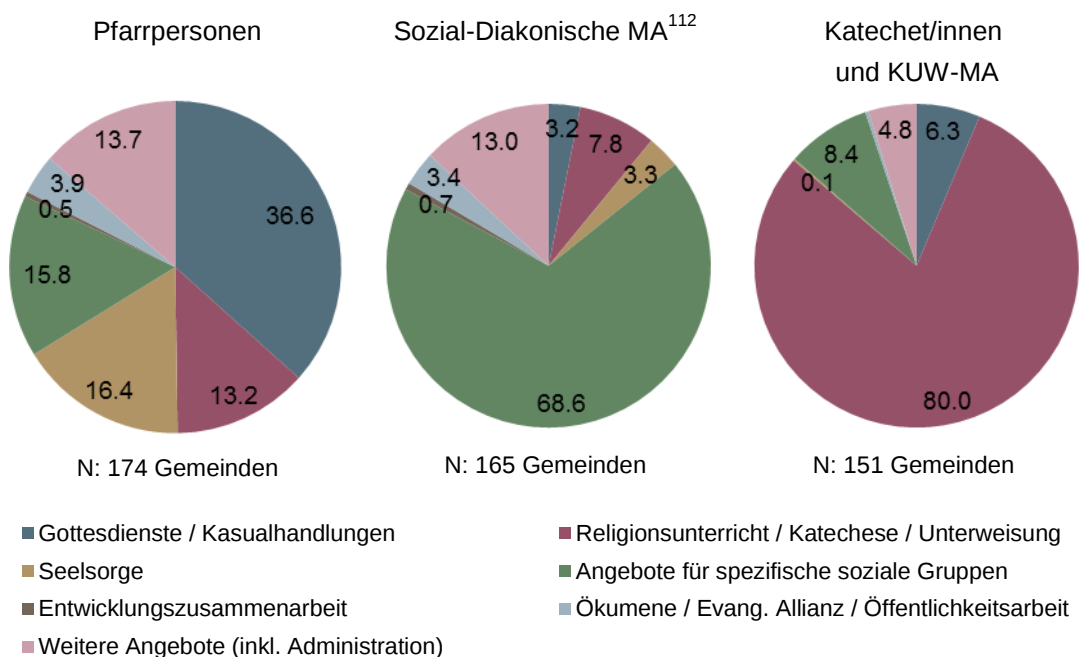
(315) Die dritte Kategorie von Leistungen betrifft Leistungen, welche einen unterstützenden Charakter haben wie beispielsweise Administration oder Finanzverwaltung. Diese Dienstleistungen bilden den Hintergrund der Tätigkeiten der Kirchen und ermöglichen ihnen erst die vormalig genannten kultischen oder gesellschaftlichen Dienstleistungen. Im Rahmen der vorliegenden Analyse werden die unterstützenden Leistungen nicht vertieft analysiert.

### 3.3 Dienstleistungsangebot der bezahlten Mitarbeitenden

#### 3.3.1 Aufteilung nach Tätigkeiten

(316) Nachfolgend wird das Dienstleistungsangebot der bezahlten Mitarbeitenden ausgewertet. Die untenstehende Abbildung zeigt, in welchen Bereichen Pfarrpersonen, sozialdiakonische Mitarbeitende und Katechet/-innen bzw. KUV-Mitarbeitende der evang.-ref. Kirchgemeinden tätig sind. Nicht überraschend sind die sozialdiakonischen Mitarbeitenden hauptsächlich in Dienstleistungen für spezifische soziale Gruppen (Kinder, alte Menschen, Familie, sozial Bedürftige, Migranten) tätig. Katechet/-innen bzw. KUV-Mitarbeitende sind insbesondere im Bereich Religionsunterricht, Katechese und Unterweisung tätig. Pfarrpersonen ihrerseits sind zu einem guten Drittel in Kasualhandlungen sowie in Gottesdiensten und zu einem weiteren knappen Drittel in den Bereichen Religionsunterricht, Katechese und Unterweisung sowie Seelsorge tätig.

**Abbildung 3-9: Dienstleistungsangebot der evang.-ref. Kirchgemeinden, in % nach Berufsgruppen**

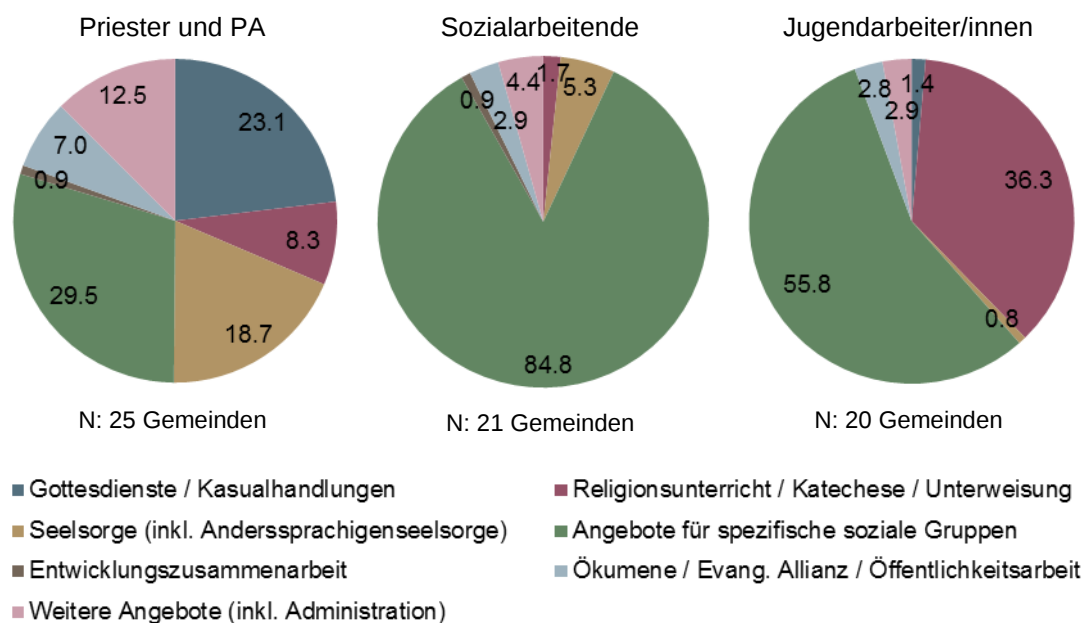


Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Befragung der Kirchgemeinden.

<sup>112</sup> Umfasst auch folgende Berufsbezeichnungen: Sozialdiakon/-in, Gemeindehelfer/-in, Beauftragte für Gemeindegemeinschaft, Jugendarbeiter/-in, Erwachsenenbildner/-in

(317) Ein insgesamt ähnliches Bild zeigt sich bei den röm.-kath. Kirchgemeinden. Hier sind die Tätigkeiten von Priester und Pastoralassistenten, Sozialarbeitenden und Jugendmitarbeitenden befragt worden (vgl. Abbildung 3-10).

**Abbildung 3-10: Dienstleistungsangebot der röm.-kath. Kirchgemeinden, in % nach Berufsgruppen**



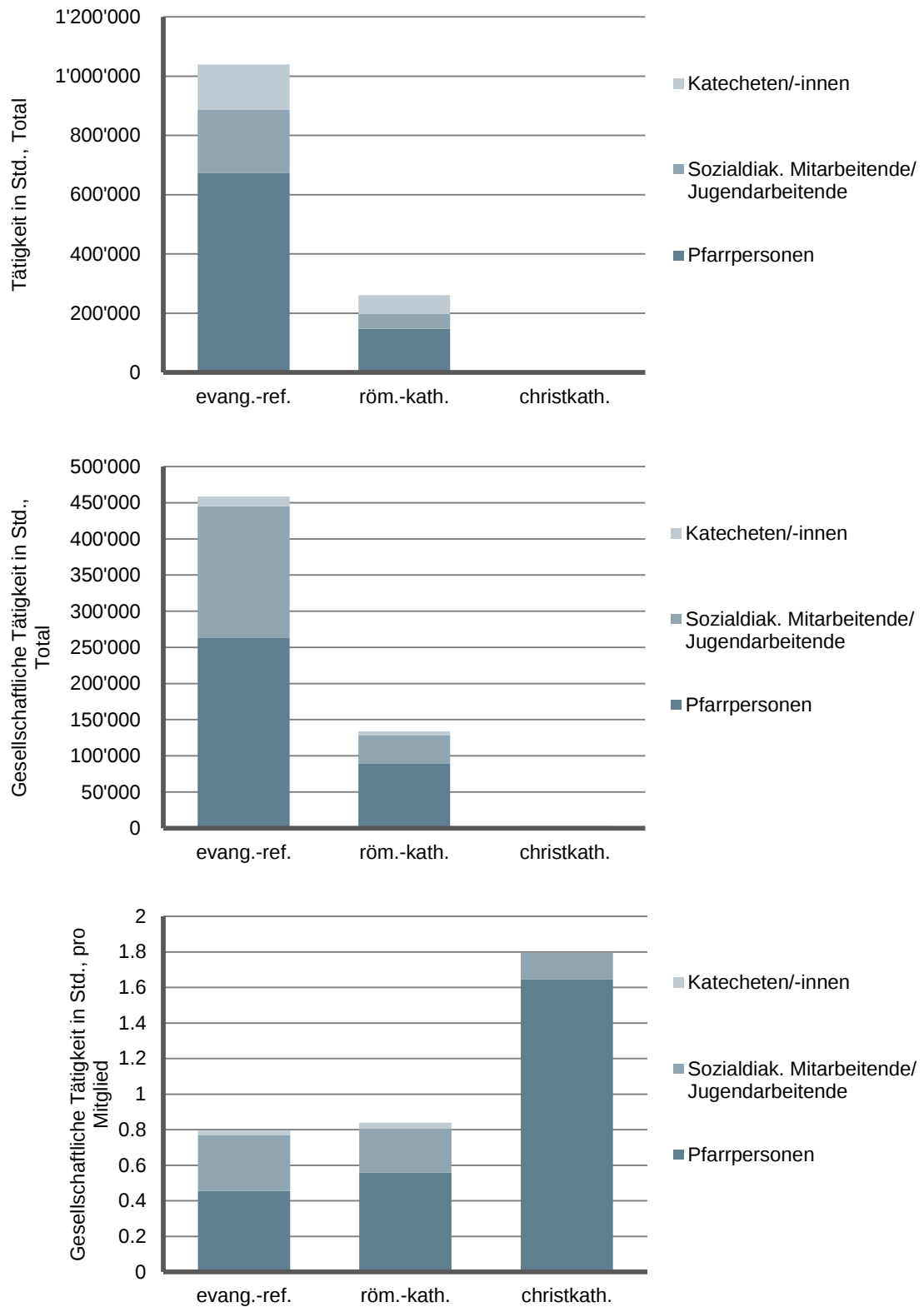
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Befragung der Kirchgemeinden.

### 3.3.2 Gesamtvolumen der bezahlten Tätigkeiten

(318) Abbildung 3-11 zeigt das Gesamtvolumen an erbrachten Leistungen der bezahlten Mitarbeitenden (Pfarrpersonen, Sozialdiakonische Mitarbeitende/Jugendarbeitende, Katecheten/-innen) insgesamt und für gesellschaftliche Tätigkeiten.

Bei einer Betrachtung der gesellschaftlichen Tätigkeiten pro Mitglied zeigt sich, dass die beiden grossen Landeskirchen fast gleichviel Stunden pro Mitglied aufweisen. Höher liegt der Anteil bei der christkatholischen Kirche. Insbesondere bei den Pfarrpersonen ist der Anteil an gesellschaftlicher Tätigkeit pro Mitglied deutlich höher. Das hängt allerdings damit zusammen, dass die Stellenausstattung pro Mitglied bei den Pfarrpersonen bei der christkatholischen Landeskirche höher ist als bei den beiden grossen Kirchen.

**Abbildung 3-11: Bezahlte Tätigkeit in Std. total pro Jahr, bezahlte gesellschaftliche Tätigkeit in Std. pro Jahr, total und pro Mitglied**



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Befragung der Kirchgemeinden.

### 3.3.3 Kasualien

(319) Abbildung 3-12 zeigt einen Überblick zu den geleisteten Kasualien im Jahr 2013. Absolut betrachtet liegt die evang.-ref. Landeskirche bei allen Kategorien am höchsten. Eine Betrachtung pro Mitglied zeigt hingegen, dass die bei den Gottesdiensten die Zahlen der röm.-kath. und der christkath. Gottesdienste höher liegen als bei der evang.-ref. Kirche. Dies ist darauf zurückzuführen, dass es bei den röm.-kath. und den christkath. Kirchen häufiger auch Gottesdienste unter der Woche gibt.

**Abbildung 3-12: Überblick über die geleisteten Kasualien**

| Art der Kasualie                          | evang.-ref. | röm.-kath. | christkath. |
|-------------------------------------------|-------------|------------|-------------|
| Gottesdienste (inkl. Jugendgottesdienste) | 14'783      | 9'515      | 257         |
| Unterricht / Unterweisung (in Stunden)    | 97'188      | 22'512     | 294         |
| Taufen (Kinder und/oder Erwachsene)       | 3'644       | 697        | 6           |
| Erstkommunionen                           | -           | 829        | 8           |
| Konfirmationen / Firmungen                | 4'984       | 736        | 8           |

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Befragung der Kirchgemeinden.

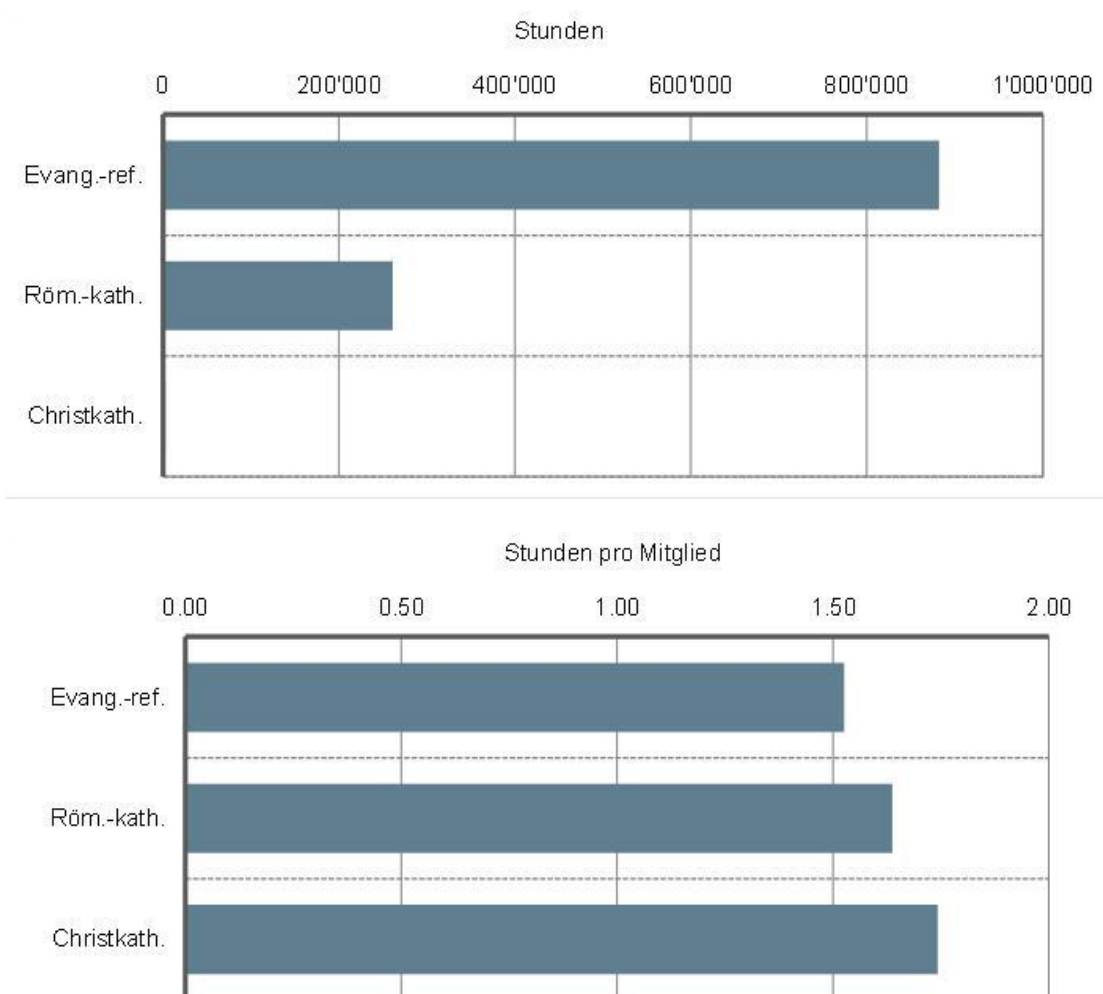
## 3.4 Unentgeltliche Arbeit und ehrenamtliche Behördentätigkeit

### 3.4.1 Unentgeltliche Arbeit

(320) Ein wichtiger Aspekt in der kirchlichen Tätigkeit kommt der unentgeltlichen Arbeit<sup>113</sup> zu. Die nachfolgende Darstellung zeigt die unentgeltliche Arbeit in den Landeskirchen. Mit einem Gesamtvolumen von über einer Million Stunden an unentgeltlicher Arbeit vermögen die Landeskirchen ein grosses Mass an unentgeltlicher Arbeit zu mobilisieren. In absoluten Zahlen beobachten wir mehr als 850'000 Stunden an unentgeltlicher Arbeit in der evang.-ref. Kirche und mehr als 250'000 Stunden an unentgeltlicher Arbeit in der röm.-kath. Kirche.

Pro Mitglied sind dies in den beiden grossen Landeskirchen mehr als 1.5 Stunden pro Jahr und entspricht ungefähr dem bezahlten Arbeitsvolumen.

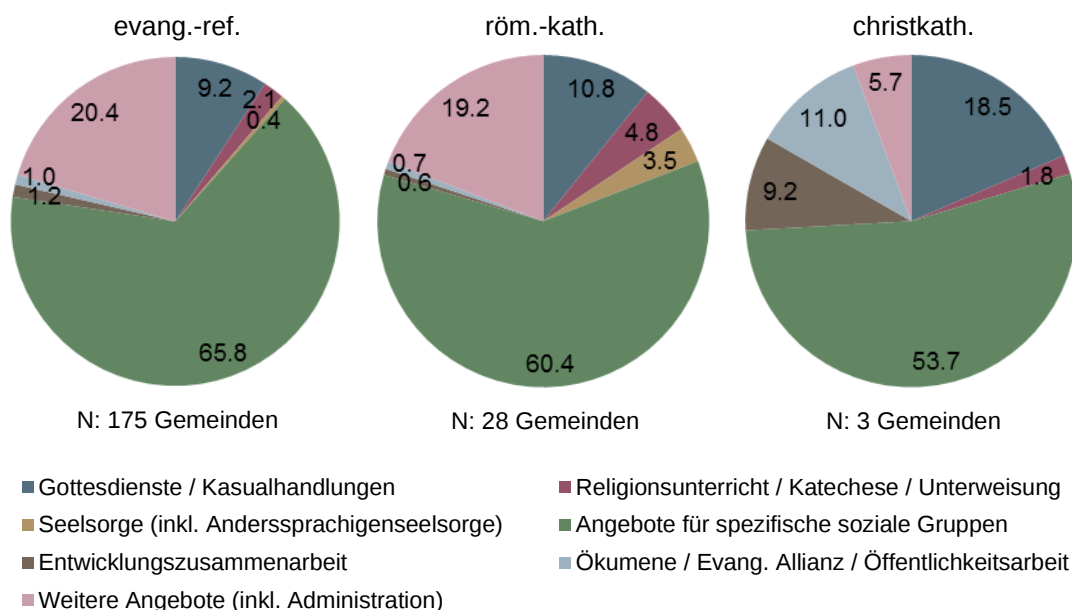
<sup>113</sup> Im vorliegenden Text wurden bewusst die Ausdrücke „unentgeltliche“ bzw. „ehrenamtliche“ Arbeit verwendet anstelle von „freiwilliger“ Arbeit.

**Abbildung 3-13: Unentgeltliche Tätigkeit in Stunden, absolut und pro Mitglied**

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Befragung der Kirchgemeinden.

(321) Die nachfolgende Darstellung zeigt die Aufteilung der unentgeltlich geleisteten Stunden nach Tätigkeitsbereichen. Dabei zeigt sich deutlich, dass der Grossteil der unentgeltlich geleisteten Stunden im Bereich der Angebote für spezifische soziale Gruppen erfolgt, und dabei insbesondere in der Kinder- und Jugendarbeit, bei Senioren und betagten Menschen und bei kulturellen Anlässen.

**Abbildung 3-14: Aufteilung der unentgeltlich geleisteten Stunden nach Tätigkeitsbereichen, in % nach Konfessionen**



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Befragung der Kirchgemeinden.

### 3.4.2 Behördentätigkeit

(322) Neben der unentgeltlichen Arbeit wird ebenfalls eine grosse Zahl an ehrenamtlichen Tätigkeiten durch Kirchgemeinderäte, Kommission und Pfarreiräte. Alleine in der Befragung hat sich gezeigt, dass in den Kirchgemeinderatssitzungen knapp 300'000 Stunden an ehrenamtlicher Arbeit getätigt wird. Hinzu kommt die Arbeit in Kommission, in Pfarreiräten bei der röm.-kath. Kirche sowie die Tätigkeiten in den Synoden.<sup>114</sup>

Teilweise werden die ehrenamtlichen Mandate mit Sitzungsgeldern entschädigt. Diese Sitzungsgelder decken in aller Regel den Aufwand jedoch nicht. Gemäss einer Studie des Kirchgemeindeverbandes<sup>115</sup> zeigt sich, dass – je nach Sitzungsart – folgende Entschädigungen gezahlt werden:

- Sitzungsgelder Kirchgemeinderat:
  - Bei Sitzungen von 2-3 Stunden werden mehrheitlich zwischen 30 und 50 CHF pro Sitzung bezahlt.
  - Bei halbtägigen Sitzungen werden zwischen 50 und 70 CHF pro Sitzung bezahlt.

<sup>114</sup> Von Seiten der Kirchenvertreter wurde argumentiert, der Aufwand sei tendenziell unterschätzt worden.

<sup>115</sup> KIRCHGEMEINDEVERBAND DES KANTONS BERN (2013), Entschädigung von Ehrenamtlichen in den Kirchgemeinden – Bericht über die Ergebnisse der Umfrage.

- Bei ganztägigen Sitzungen werden zwischen 80 und 150 CHF pro Sitzung bezahlt.
- Sitzungsleitung und Protokollführung werden mit 30 bis 50 CHF entschädigt.
- Sitzungsgelder Kommissionen und Pfarreiräte: keine verlässliche Angabe
- Jahresentschädigung Präsidium: zwischen 500 bis 4'000 CHF, abhängig nach Grösse der Kirchgemeinde

### 3.5 Vermietungen

(323) Die Betrachtung zum Thema Vermietungen hat gezeigt, dass die meisten Kirchgemeinden Räumlichkeiten vermieten. Die Mehrzahl der befragten Gemeinden kennt sowohl kostenlose Vermietungen wie Vermietungen gegen Gebühr. Hinsichtlich der Anzahl der Vermietungen lässt sich sagen, dass rund die Hälfte der Vermietungen bei den landeskirchlichen Gemeinden kostenlos erfolgt und damit auch eine soziale Dienstleistung erbracht wird, da gemäss Aussagen seitens der Kirchenvertreter oftmals nicht gewinnorientierte Gruppierungen von den kostenlosen Vermietungen profitieren.

**Abbildung 3-15: Vermietungen pro Gemeinde, nach Konfession**

|                                   | evang.-ref. | röm.-kath. | christkath. |
|-----------------------------------|-------------|------------|-------------|
| Vermietung (Anteil der Gemeinden) | 91%         | 96%        | 100%        |
| Anz. Vermietungen pro Gemeinde    | 50          | 95         | 10          |
| <i>Gratis Vermietungen (in %)</i> | <i>47%</i>  | <i>47%</i> | <i>52%</i>  |
| N (= Anzahl Gemeinden)            | 167         | 26         | 3           |

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Befragung der Kirchgemeinden.

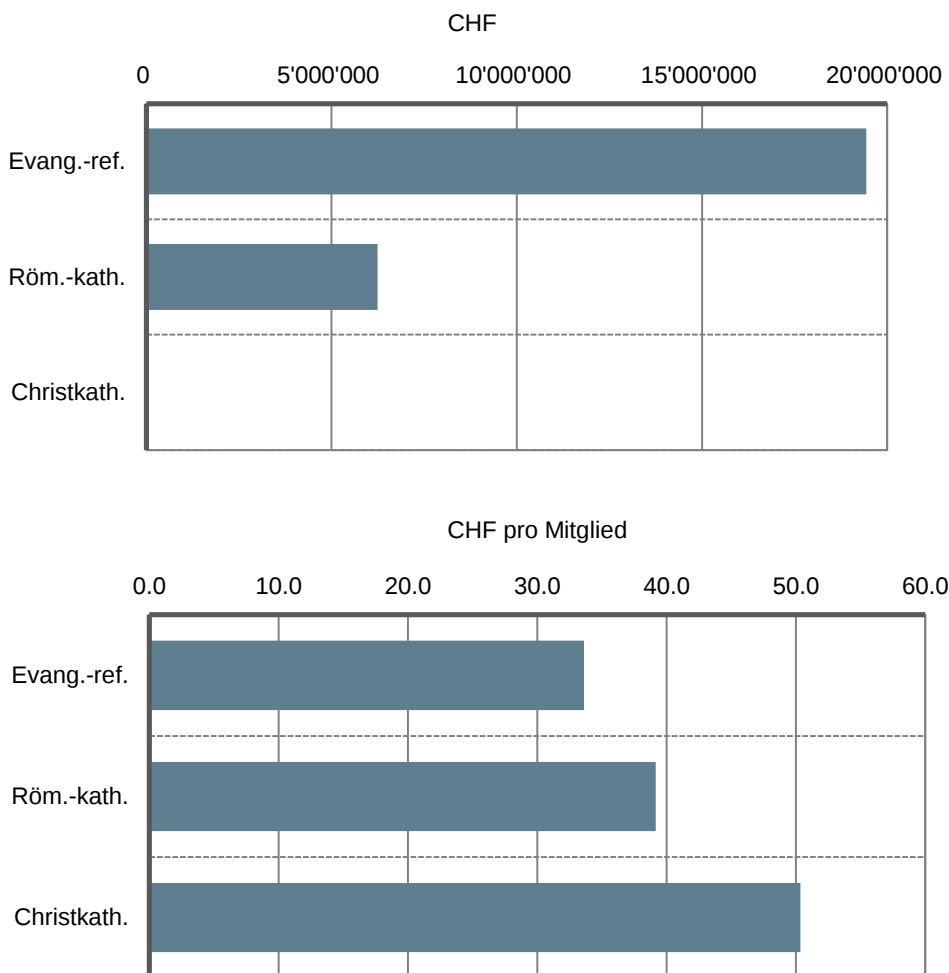
### 3.6 Beiträge an Dritte im gesellschaftlichen Bereich

(324) Mit Beiträgen an Dritte im gesellschaftlichen Bereich bezeichnen wir nachfolgend die Beiträge, welche an karitative Organisationen, Vereine oder Einzelpersonen ausgerichtet werden. Rund ein Viertel der Beiträge geht an grosse Hilfswerke wie HEKS, Brot für alle, Mission 21 / DM-échange et mission, Caritas und Fastenopfer. Zudem werden Angebote und Dienste in den Bereichen Soziale Unterstützung, Kinder- und Jugendarbeit, Migration, Bildung, Kultur und Entwicklungszusammenarbeit unterstützt.

In absoluten Grössen weisen die reformierten Kirchgemeinden Beiträge an Dritte im gesellschaftlichen Bereich von rund 19.4 Mio. CHF aus. Die röm.-kath. Kirchgemeinden ihrerseits unterstützt im gesellschaftlichen Bereich Beiträge an Dritte im Ausmass von rund 6.2 Mio. CHF, während die christkatholischen Kirchgemeinden Beiträge im Ausmass von rund 0.1 Mio. CHF an Dritte zahlen.

Betrachten wir die Unterstützung pro Kopf, zeigt sich, dass die beiden grossen Landeskirchen einen ähnlich grossen Betrag einsetzen.

**Abbildung 3-16: Beiträge an Dritte, nach Konfession, absolut und pro Mitglied, in CHF**



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Befragung der Kirchgemeinden.

### 3.7 Leistungen auf regionaler und kantonaler Ebene

(325) Neben den Leistungen auf Ebene Kirchgemeinden bieten die Kirchen auch auf regionaler und kantonaler Ebene gesellschaftlich relevante Dienstleistungen.

#### 3.7.1 Spezialseelsorge

(326) Ein zentraler Bereich ist die Spezialseelsorge, in Spitälern, Heimen und Gefängnissen. Die Spezialseelsorge wird grösstenteils nicht durch die Kirche, sondern durch den Kanton

und die Spitäler finanziert<sup>116</sup>. So sind beispielsweise die Stellen für die Psychiatrieseelsorge in Bellelay, der Waldau, Münsingen und in Meiringen sowie eine 50%-Stelle für den stellvertretenden Leiter des Care-Teams im Stellenetat der evang.-ref. Landeskirche integriert. Die röm.-kath. Kirche ihrerseits unterstützt ebenfalls spezifische Seelsorge. Heute sind in der Spezialseelsorge viele Personen tätig:

- Spitalseelsorge: Insgesamt gibt es in der Spitalseelsorge Tätigkeit für rund 1'600 Stellenprozente, die grösstenteils spitalseitig finanziert ist.
- Heim- und Klinikseelsorge: Der Kanton finanziert im Bereich der Heim- und Klinikseelsorge weitere Stellen im Umfang von rund 1'300 Stellenprozenten.
- Gefängnisseelsorge: In der Gefängnisseelsorge sind Seelsorgende im Ausmass von 315 Stellenprozenten tätig.

Über die Spezialseelsorge in den genannten Bereichen hinaus, beteiligen sich die Kirchen am Care-Team des Kantons, die im Bedarfsfall wichtige seelsorgerische Tätigkeit leistet. Die Kirchgemeinden müssen ihr Einverständnis zum Einsatz ihrer Pfarrerinnen und Pfarrer im Care-Team geben, wobei die Mitarbeit im Care-Team aber auch Angehörigen aus andern Berufen offensteht und nicht an eine Konfession gebunden ist. Das Care-Team ist ein besonders gutes Beispiel für eine Initiative, die ursprünglich ganz von den Kirchen ausging, dann aber vom Kanton übernommen und in die staatliche Organisation eingebunden wurde.

### 3.7.2 Eheberatung

(327) In den beiden grossen Konfessionen gibt es Eheberatungsstellen. So stellt beispielsweise die evang.-ref. Kirche in ihren Bezirken Eheberatungstätigkeiten im Ausmass von 1'300 Stellenprozenten zur Verfügung. Diese Stellen werden hauptsächlich durch die reformierte Kirche finanziert.

---

<sup>116</sup> Nachfolgend wird ein Überblick zu den Finanzierungen der Spezialseelsorge seitens des Kantons und der Spitäler gegeben.

Im Grossratsbeschluss vom 4. September 2014 über die Zahl der vom Kanton besoldeten und über das Budget der Kirchendirektion bezahlten Pfarrstellen sind enthalten:

- 1'300 Stellenprozente für die Heimseelsorge
- die Hälfte der Stellen in der Psychiatrieseelsorge in Bellelay, der Waldau, Münsingen und in Meiringen. Die andere Hälfte wird von den Kliniken selber, also über die GEF bezahlt. In Bellelay trägt auch die katholische Kirche einen Anteil.
- eine 50%-Stelle für den Leiter des Care-Teams.

Die Gefängnisseelsorge mit insgesamt 315 Stellenprozenten wird aus dem Budget der Gefängnisse bzw. der POM bezahlt, die Spesen der Gefängnisseelsorgerinnen und – Seelsorger gehen jedoch zu Lasten der Kirchen.

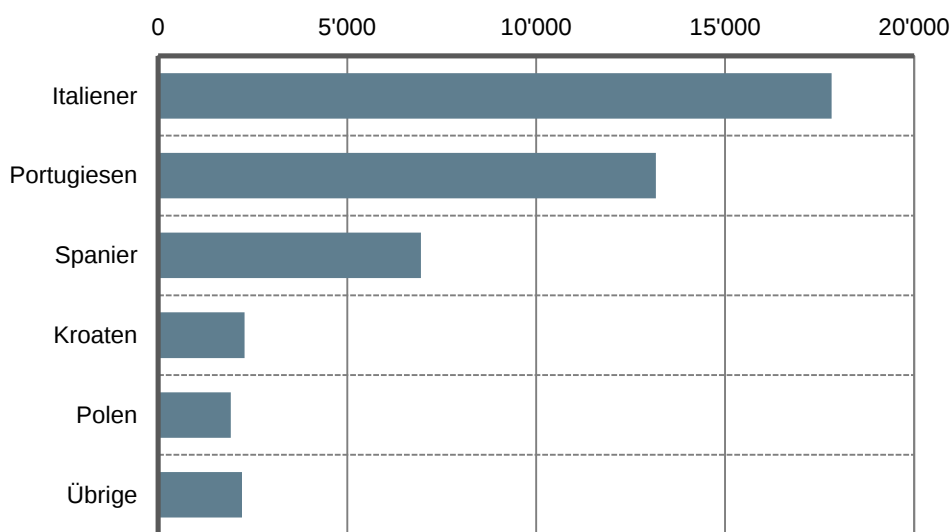
Die Spitalseelsorge mit ihren rund 1'600 Stellenprozenten wird nach Art 53 des Spitalversorgungsgesetzes von den Spitälern selber bezahlt und muss über die DRG-Tarife finanziert werden. Hier gibt es allerdings bei gewissen Spitälern eine kirchliche Mitbeteiligung, indem zum Beispiel die Spitalseelsorge am Langenthaler Regionalspital durch die oberaargauischen Kirchgemeinden mitfinanziert wird. Und selbstverständlich gibt es auch viele Gemeindepfarrerinnen und -pfarrer, die im Rahmen ihres Gemeindepfarramts Spitalseelsorge leisten. Auch die röm.-kath. Kirche bezahlt neben den bereits ausgewiesenen Stellen weitere Stellenprozente für die Spitalseelsorge im Umfang von 55 Stellenprozenten in Bern bzw. von 20 Stellenprozenten im Jura. Zudem leisten die Pfarrpersonen auch im Rahmen ihrer eigentlichen Tätigkeit Spitalseelsorge in erheblichem Umfang.

### 3.7.3 Integrationsleistungen

(328) Die Kirche leistet auch Integrationsleistungen für ausländische Mitbürgerinnen und Mitbürger, sei es bei niedergelassenen Ausländern wie bei Asylsuchenden. Insbesondere die röm.-kath. Kirche, von denen im Kanton Bern **rund ein Drittel der Glaubensangehörigen** aus dem Ausland stammt, ist ein wichtiger Begegnungspunkt für die ausländische Bevölkerung. Gemäss einer Zusammenstellung der röm.-kath. Kirche stammen die ausländischen Glaubensangehörigen primär aus Südeuropa (Italien, Portugal, Spanien, Kroatien).

Die Unterstützung der ausländischen Glaubensangehörigen zeigt sich auch in der Unterstützung von ausländischen-sprachigen Missionen der röm.-kath. Kirche. Während im Kanton Bern die italienischen und spanischen Missionen in den Gesamtkirchengemeinden Bern, Biel und Thun eingebunden sind, wird auf Stufe Kantonalkirche je eine kroatische und eine portugiesische Mission finanziert. Auf überkantonaler Ebene beteiligt sich die röm.-kath. Kirche Bern an der Finanzierung von verschiedenen Missionen sowie migratio<sup>117</sup>.

**Abbildung 3-17: Übersicht zu den ausländischen röm.-kath. Glaubensangehörigen im Kanton Bern**



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten der römisch-katholischen Kantonalkirche.

<sup>117</sup> migratio ist die Dienststelle der Schweizer Bischofskonferenz der Seelsorge für die Migranten und Menschen unterwegs: [www.migratio.ch](http://www.migratio.ch) (Zugriff am 13.10.2014)

### 3.8 Jüdische Gemeinden im Kanton Bern – Struktur, Leistungen und Finanzierung

(329) Im Kanton Bern gibt es zwei jüdische Gemeinden in Bern und Biel, die beide öffentlich-rechtlich anerkannt sind.<sup>118</sup> Sie bilden zusammen die Interessengemeinschaft der Jüdischen Gemeinden des Kantons Bern. Die jüdische Gemeinde Bern hat rund 440 Mitglieder, wobei rund drei Viertel 18 Jahre und älter sind.

(330) Der Berner Rabbiner ist auch für Biel zuständig. Auch die beiden Kantoren für insgesamt 80 Stellenprozente sind in der Gemeinde Bern angestellt und übernehmen auch Aufgaben für die jüdische Gemeinde Biel. Zudem sind in der jüdischen Gemeinde Bern insgesamt für 240 Stellenprozente Personen für Sozial- und Jugendarbeit, Sekretariat und Finanzverwaltung und Abwärtsdienste angestellt. Diese Personen sind – ebenso wie die Kantoren – aus den Mitteln der jüdischen Gemeinde Bern finanziert. Der Rabbiner wird hingegen indirekt vom Kanton Bern über den Stellenetat der evang.-ref. Kirche finanziert, wobei die röm.-kath. und die christkath. Kirche ebenfalls einen Beitrag leisten.

(331) Die Leistungen, welche die jüdischen Gemeinden anbieten, lassen sich in kultische und gesellschaftliche Dienstleistungen unterteilen. Zu den gesellschaftlichen Leistungen gehören die Betreuung einer Jugendgruppe, die Durchführung von Jugendlagern sowie die Programme für Senioren und die Sozialfürsorge. Diese gesellschaftlichen Dienstleistungen kommen dabei den eigenen Glaubensangehörigen zugute, was für eine kleine religiöse Gruppierung nicht erstaunlich ist. Über die eigene Glaubensgemeinschaft hinaus gerichtet sind öffentliche Vorträge zur Vermittlung von jüdischem Wissen.

(332) Die jüdischen Gemeinden im Kanton Bern finanzieren sich – neben der erwähnten Finanzierung des Rabbiners über öffentliche Mittel – aus folgenden Quellen: aus Mitgliederbeiträge, Grabtaxen sowie aus übrigen Mitteln. Zudem erhalten die beiden jüdischen Gemeinden einen kleinen Anteil der Erträge der Kirchensteuern juristischer Personen im Kanton Bern.

### 3.9 Gemeinden des Evangelischen Gemeinschaftswerkes und freikirchliche Gemeinden

(333) Die Auftraggeberin hat entschieden, neben den drei Landeskirchen ebenfalls die Gemeinden des Evangelischen Gemeinschaftswerkes sowie ausgewählte freikirchliche Gemeinden zu befragen.

(334) Das Evangelische Gemeinschaftswerk entstand 1996 aus dem Zusammenschluss der Evangelischen Gesellschaft des Kantons Bern und des Verbandes Landeskirchlicher Gemeinschaften des Kantons Bern. Beide Werke reichen mit ihrer Gründung zurück auf das

---

<sup>118</sup> <http://www.jgb.ch/index.php/de/> sowie <http://www.jgb.ch/index.php/de/ueber-die-berner-gemeinde/juedische-gemeinde-biel>.

Jahr 1831. Zudem wurden Berner Gemeinden der Heilsarmee<sup>119</sup>, der Schweizer Pfingstmission<sup>120</sup> und Evangelisch-methodistische Kirche<sup>121</sup> befragt.

(335) Die befragten Gemeinden des Evangelischen Gemeinschaftswerkes und die freikirchlichen Gemeinden weisen punkto Mitgliedergrösse eine deutliche andere Struktur auf als die beiden grossen Landeskirchen. In der Regel weisen diese Gemeinden weniger als 500 Mitglieder auf.

### **3.9.1 Leistungen der Gemeinden des Evangelischen Gemeinschaftswerkes und der ausgewählten freikirchlichen Gemeinden**

(336) Die Leistungen der Gemeinden des Evangelischen Gemeinschaftswerkes und der ausgewählten freikirchlichen Gemeinden werden nachfolgend dargestellt.

#### **a) Dienstleistungsangebot der bezahlten Stellen**

(337) Nachfolgend wird das Dienstleistungsangebot der bezahlten Mitarbeitenden ausgewertet. Die untenstehende Abbildung zeigt, in welchen Bereichen Pfarrpersonen und Gemeindeleitende sowie Sozialarbeitende und Jugendarbeitende bei den Gemeinden des EGW und der ausgewählten freikirchlichen Gemeinden tätig sind.

(338) Pfarrpersonen und Gemeindeleitende sind gemäss ihren eigenen Angaben gut zur Hälfte der aufgewendeten Zeit für Gottesdienste und Kasualhandlungen sowie Seelsorge tätig. Zu rund 30% sind sie weiter in den Dienstleistungen für spezifische Gruppierungen (Kinder, alte Menschen, Familie, sozial Bedürftige, Migranten) tätig.

(339) Die Sozial- und Jugendarbeitenden sind ihrerseits überwiegend für spezifische soziale Gruppen (Kinder, alte Menschen, Familie, sozial Bedürftige, Migranten) tätig. Rund zu einem Viertel sind sie zudem in Gottesdiensten und Kasualhandlungen sowie in der Unterweisung involviert.

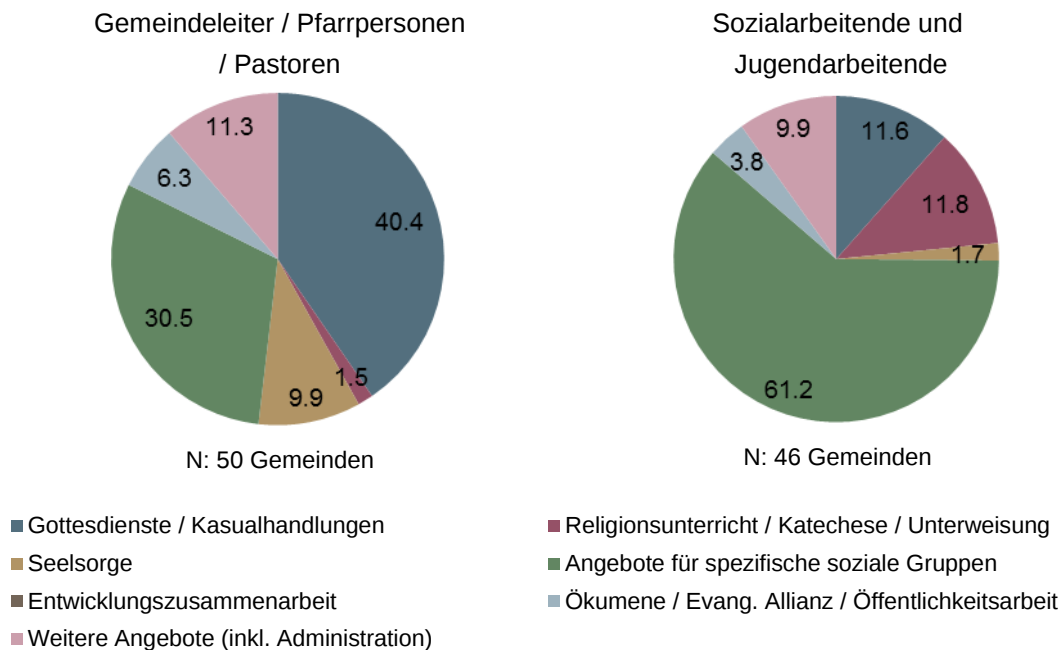
---

<sup>119</sup> Vgl. <http://www.heilsarmee.ch/>

<sup>120</sup> Vgl. <http://www.pfingstmission.ch/>

<sup>121</sup> Vgl. <http://www.emk-schweiz.ch/>

**Abbildung 3-18: Dienstleistungsangebot der EGW und der freikirchlichen Gemeinden, in % nach Berufsgruppen**



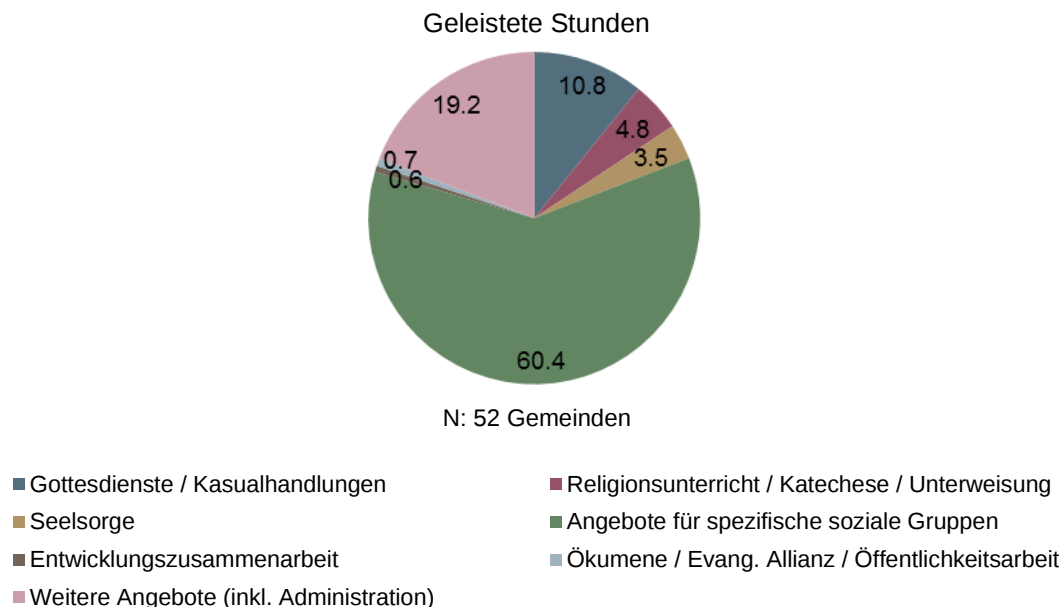
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Befragung der Kirchengemeinden.

### b) Unentgeltliche Arbeit

(340) Die nachfolgende Abbildung zeigt die Tätigkeitsbereiche der unentgeltlichen Arbeit auf. Nicht überraschend ist dabei, dass die unentgeltliche Arbeit insbesondere im Bereich der Angebote für spezifische soziale Gruppen erfolgt. Im Falle der befragten Gemeinden stehen insbesondere die Tätigkeiten, welche Kindern und Jugendlichen zugutekommen, heraus. Mit Hilfe der unentgeltlichen Arbeit werden insbesondere Kinder- und Jugendanlässe durchgeführt. Diese dienen in erster Linie dem eigenen Nachwuchs, wie Gemeindevertreter bestätigen. Sie weisen darauf hin, dass diese Anlässe grundsätzlich allen Kindern und Jugendlichen offen stünden, aber in der Regel nicht vom Angebot Gebrauch gemacht werde.

Schliesslich werden in den Gemeinden des EGW und in den untersuchten freikirchlichen Gemeinden auch Arbeiten in der Administration unentgeltlich geleistet. Hier gibt es in den befragten Gemeinden kaum bezahlte Tätigkeiten.

**Abbildung 3-19: Aufteilung der unentgeltlichen Arbeit nach Tätigkeitsbereichen bei den EGW-Gemeinden und den freikirchlichen Gemeinden, in %**

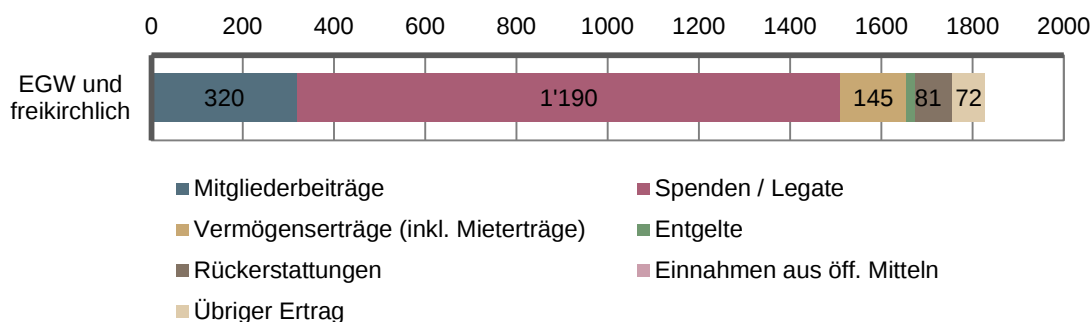


Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Befragung der Kirchgemeinden.

### 3.9.2 Finanzierung und Aufwand des Evangelischen Gemeinschaftswerkes und der ausgewählten Freikirchen

(341) Die Gemeinden des Evangelischen Gemeinschaftswerkes und der ausgewählten Freikirchen finanzieren sich in erster Linie aus ihren Mitgliederbeiträgen. Je nach Freikirche werden diese Mittel Mitgliederbeiträge bzw. Spenden genannt, faktisch sind sie jedoch einander gleichzusetzen. Diese Mittel machen rund 83% der Finanzierung aus. Weitere Finanzierungsquellen des Evangelischen Gemeinschaftswerkes und der ausgewählten Freikirchen umfassen Vermögenserträge inkl. Mieterträge sowie übrige Erträge.

**Abbildung 3-20: Ertragspositionen der Gemeinden des EGW und der untersuchten freikirchlichen Gemeinden**

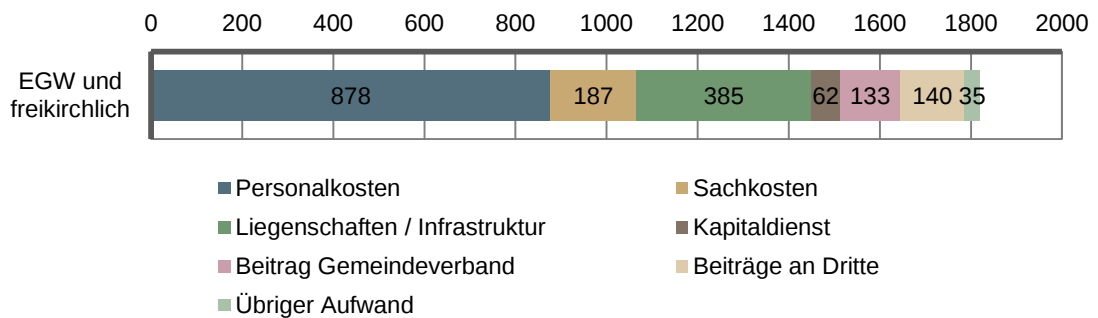


Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Befragung der Kirchgemeinden.

(342) Zu den zentralen Aufwandpositionen zählen die Personalkosten sowie die Aufwendungen für Liegenschaften und Infrastruktur und die Sachkosten. Diese Aufwandpositionen machen rund 80% des Aufwandes aus. Zu bemerken ist, dass die Gemeinden des EGW und der freikirchlichen Gemeinden sämtliche Kosten für Bau und Unterhalt von kirchlichen Gebäuden selbst bezahlen. Im Gegenzug sind gibt es bei diesen Gemeinden weniger Gratisvermietungen in eigenen Gebäuden (27% im Vergleich zu 52% bei den Landeskirchen). Rund 15% des Aufwandes gehen je hälftig an eigene Gemeindeverbände und an Dritte.

Bei den Beiträgen an Dritte ragen die Beiträge für Mission und Entwicklungszusammenarbeit mit rund 70% der Mittel heraus. Weitere 15% werden für Kinder- und Jugendarbeit aufgewendet.

**Abbildung 3-21: Aufwandpositionen der Gemeinden des EGW und der untersuchten freikirchlichen Gemeinden**



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Befragung der Kirchgemeinden.

## 4 Finanzierung der Kirchen und Religionsgemeinschaften

### 4.1 Grundsätzliches zur Finanzierung

(401) Die Finanzierung der drei Landeskirchen und den anerkannten jüdischen Gemeinschaften ruht im Wesentlichen auf vier Säulen<sup>122</sup>.

- Den Kirchensteuern der natürlichen und juristischen Personen, welche im Jahr 2012 bei den natürlichen Personen im Kanton Bern 174 Mio. CHF und bei den juristischen Personen 35 Mio. CHF betragen.
- Den vom Kanton direkt bezahlten Pfarrerlöhnen, welche im Jahr 2013 rund 61 Mio. CHF bei der reformierten Kirche, 11 Mio. CHF bei der römisch-katholischen Kirche und 0.4 Mio. CHF bei der christkatholischen Kirche betragen.
- Den selbst erarbeiteten Mitteln, also im Wesentlichen Spenden und Legate, Vermögenserträge, Entgelte aus Leistungen, Rückerstattungen sowie der übrige Ertrag von rund 37 Mio. CHF.
- Den weiteren vom Kanton unterstützten Leistungen wie mitfinanzierte Ausbildungsgänge für die Geistlichen oder Unterstützung beim Bau und Unterhalt von Gebäuden, wobei die universitären Ausgaben im Kanton Bern für die Theologie im Jahr 2012 rund 4.3 Mio. CHF betragen und sich die Unterstützung beim Bau und Unterhalt von kirchlichen Gebäuden auf rund 2.1 Mio. CHF beläuft. Die Erhebungen über die Beiträge der öffentlichen Hand an den Unterhalt von kirchlichen Gebäuden sind indessen unvollständig. Für eine genau Übersicht in diesem Bereich bedürfte es umfangreicher Erhebungen.

(402) Die Bedeutung der vier Säulen ist bei den anerkannten Gruppierungen unterschiedlich: Weil bei den nicht anerkannten religiösen Gruppierungen sowohl Kirchensteuern wie direkte kantonale Leistungen wegfallen, finanzieren sich diese ausschliesslich aus selbst erarbeiteten Mitteln, also überwiegend aus Mitgliederbeiträgen und Spenden. Bedenkt man, dass das Staatskirchenrecht oder Religionsverfassungsrecht weitestgehend Sache der Kantone ist und auf historische Verhältnisse zum Zeitpunkt der Entstehung des schweizerischen Bundesstaates zurückgeht, dann versteht man ohne weiteres, dass die Finanzierung der religiösen Gemeinschaften von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich ausgestaltet ist. Nicht alle Kantone unterstützen die öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften mit öffentlichen Mitteln und nicht alle Kantone kennen Kirchensteuern. Zudem sind die Kirchensteuern sehr unterschiedlich ausgestaltet (unten Kapitel 4.2). Sehr unterschiedlich sind sie sodann von Gruppierung zu Gruppierung: In der Regel finanzieren sich die evangelisch-reformierten Kirchen „staatsnäher“ als die römisch-katholische Kirche, die über zahlreiche aktiven Stiftungen

---

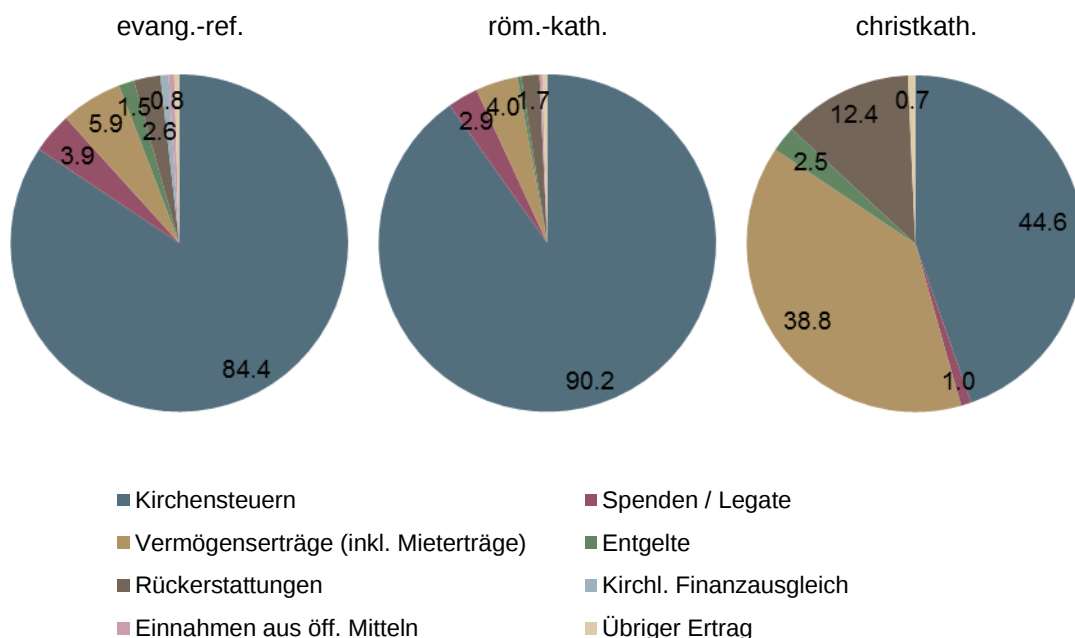
<sup>122</sup> Siehe zu den Einzelheiten und den Zahlen: MARTI MICHAEL, KRAFT ELIANE, WALTER FELIX (2010): Dienstleistungen, Nutzen und Finanzierung von Religionsgemeinschaften in der Schweiz, Synthese des Projektes FAKIR (Finanzanalyse Kirchen) im Rahmen des NFP 58, Bern.

und Fonds verfügt<sup>123</sup>. Das erklärt sich aus der Geschichte: Die reformierten Kirchen waren lange Zeit Staatskirchen, während die katholischen Kirchen immer Teil einer Weltkirche waren.

#### 4.1.1 Ertrag bei Kirchgemeinden

(403) Die Ertragssituation nach Kirchgemeinden zeigt ein vergleichbares Bild für die evang.-ref. und die röm.-kath. Kirche. Für beide sind die Erträge aus den Kirchensteuern – neben den in der Rechnung nicht enthaltenen Pfarrpersonenbesoldungen – mit grossem Abstand die wichtigste Einnahmequelle. Die christkath. Kirchgemeinden zeigen ein anderes Bild: Hier spielen die Vermögenserträge eine sehr wichtige Rolle. Allerdings ist dieser Effekt primär auf die christkath. Kirchgemeinde Bern zurückzuführen.

Abbildung 4-1: Ertrag pro Gemeinde, in % nach Konfession



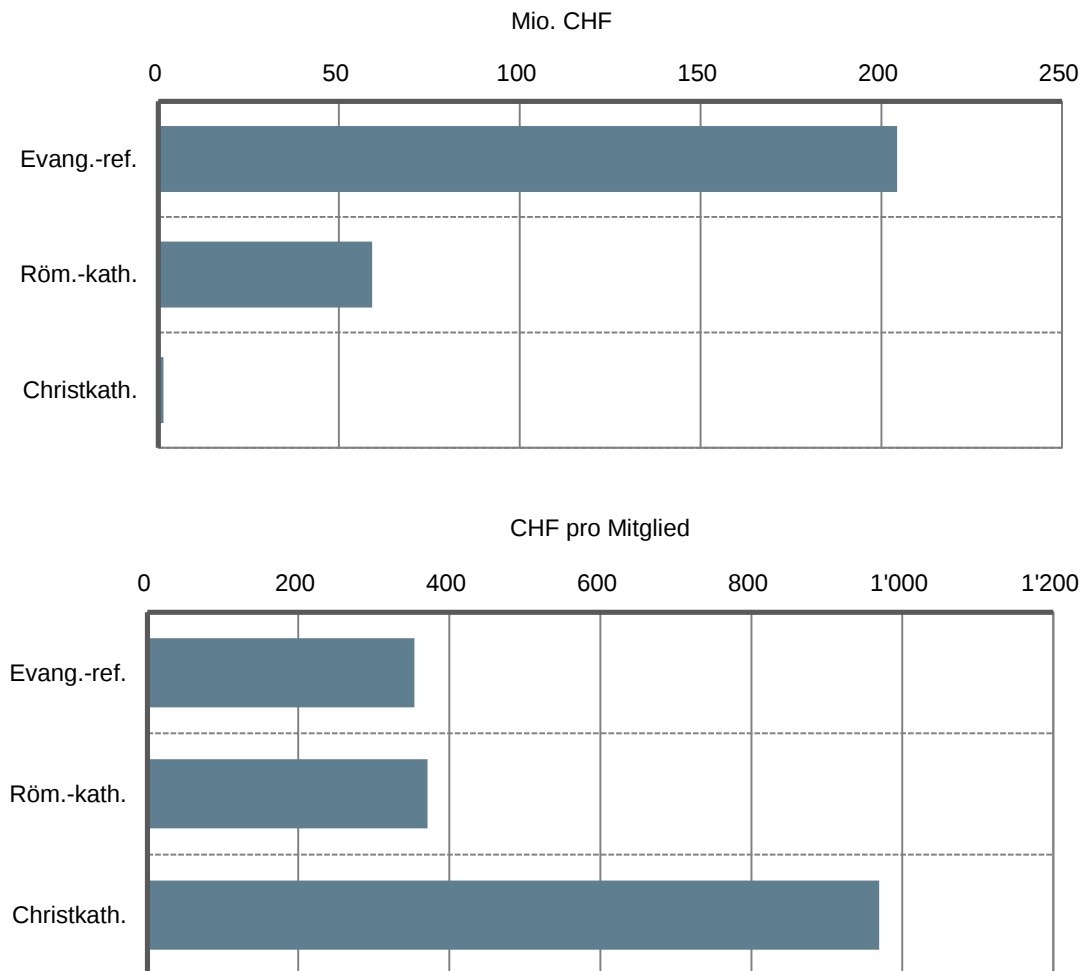
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Befragung der Kirchgemeinden.

(404) Pro Mitglied ergibt sich bei den beiden grossen Landeskirchen ein Ertrag von rund 350 (evang.-ref.) bis 370 CHF (röm.-kath.). Hingegen ist der Betrag bei den christkatholischen Gemeinden pro Mitglied mit rund 970 CHF deutlich höher. Dieser Wert ist u.a. deshalb so hoch, weil die christkatholische Kirchgemeinde Bern hohe Vermögenserträge erwirtschaftet.

<sup>123</sup> Dazu im Detail: KOSCH DANIEL (2013): Die öffentliche Finanzierung der Katholischen Kirche in der Schweiz: Zahlen, Zusammenhänge und Zukunftsperspektiven, Zürich.

In absoluten Werten erzielen alleine die evang.-ref. Kirchgemeinden im Kanton Bern einen Ertrag von über 200 Mio. CHF. Der Ertrag der röm.-kath. Kirchgemeinden beträgt rund 60 Mio. CHF.

**Abbildung 4-2: Ertrag bei Kirchgemeinden, nach Konfession, in absoluten Zahlen und pro Mitglied**



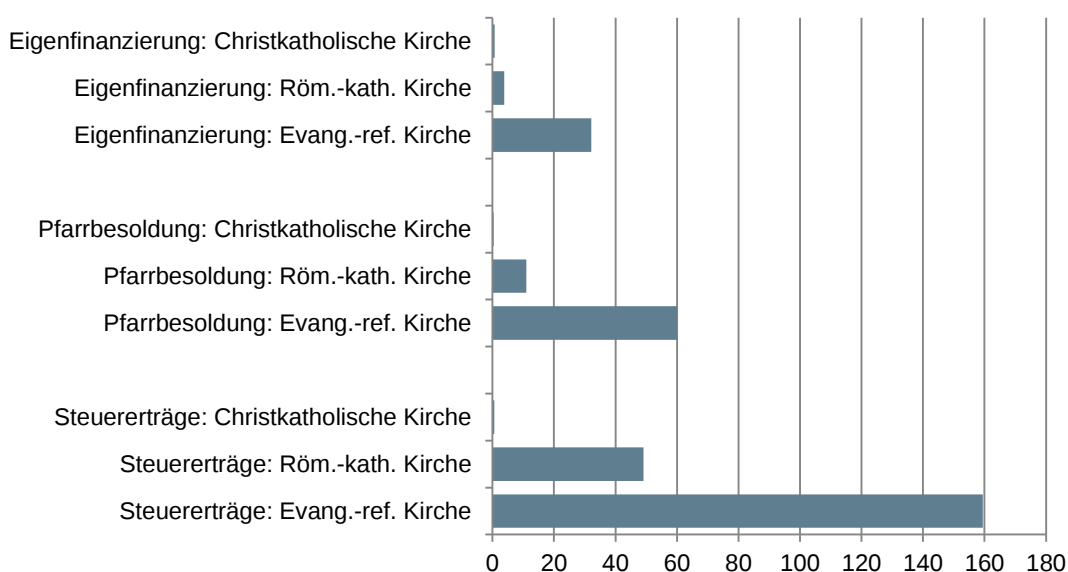
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Befragung der Kirchgemeinden.

#### 4.1.2 Analyse der Erträge inkl. der Erträge auf Stufe Kantonalkirche

(405) Die nachfolgenden Darstellungen zeigen die Grössenordnungen der Finanzierung nach den drei Landeskirchen. Nicht grafisch dargestellt sind die Ausbildungskosten, die nicht ohne weiteres auf die Konfessionen aufgeteilt werden können, und die Beiträge von Bau und Unterhalt kirchlicher Gebäude.

Betrachten wir die übrigen drei Finanzierungssäulen, zeigt sich, dass – auf Grund ihrer Grösse im Kanton Bern – logischerweise die reformierte Kirche absolut betrachtet die höchsten Steuererträge (159 Mio. CHF), die höchste Pfarrbesoldung (61 Mio. CHF) und die höchste Eigenfinanzierung (32 Mio. CHF) aufweist. Bei den Steuererträgen erreicht die römisch-katholische Kirche knapp einen Drittel der Erträge der reformierten Kirche (49 Mio. CHF). Der Anteil der kantonal finanzierten Pfarrbesoldung macht mit rund 11 Mio. CHF hingegen nur rund einen Fünftel des Wertes der reformierten Kirche aus. Deutlich geringer ist zudem bei der römisch-katholischen Kirche die Eigenfinanzierung (rund 3 Mio. CHF).

**Abbildung 4-3: Finanzierung der drei Landeskirchen nach Art der Finanzierung, in Mio. CHF**



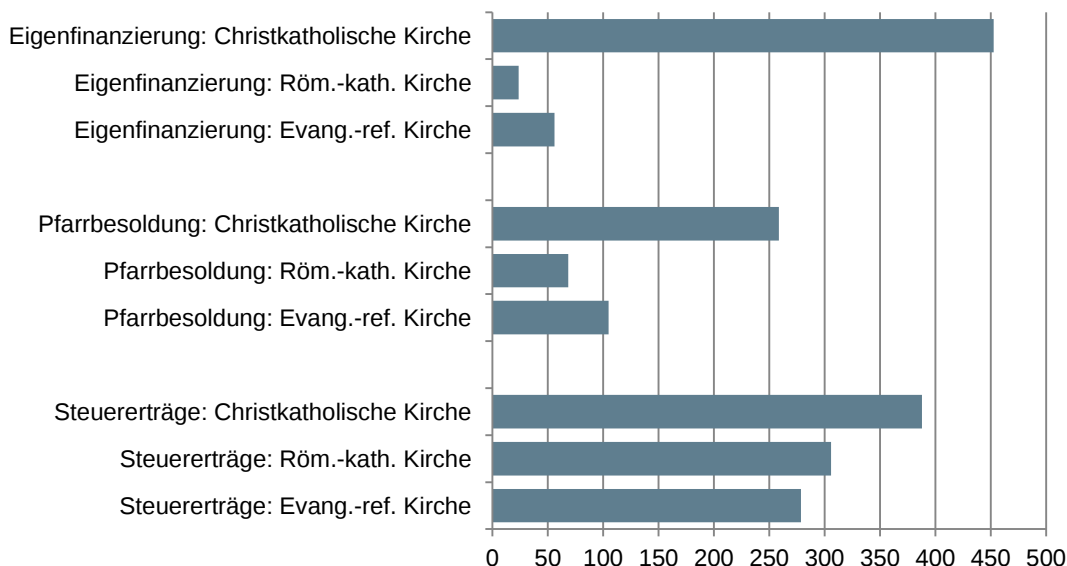
Quelle: Eigene Darstellung.

(406) Betrachten wir die Ergebnisse pro Mitglied der drei Landeskirchen, verändert sich das Bild: Der reformierten Kirche stehen pro Mitglied am wenigsten Steuererträge zur Verfügung, der christkatholischen am meisten. Dies lässt sich dadurch erklären, dass die römisch-katholische und die christkatholische Bevölkerung verstärkt in urbanen Gemeinden leben. Dort ist der Steuerertrag der juristischen Personen höher, welcher dann nach Mitgliederzahlen in der jeweiligen Gemeinde auf die drei Landeskirchen verteilt wird.

(407) Bei der Pfarrbesoldung und bei den Eigenmitteln sind die Beträge, welche der reformierten Kirche pro Mitglied zur Verfügung stehen, grösser als diejenigen der römisch-katholischen Kirche. Eine detaillierte Analyse auf Stufe Kirchgemeinden zeigt, dass insbesondere der Ertrag aus Spenden und Legaten sowie aus Vermögenserträgen in der reformierten Kirche höher sind. Sowohl bei der Pfarrbesoldung wie bei den Eigenmitteln verfügt die christkatholische Kirche am meisten Mittel pro Mitglied. Während der hohe Wert bei den Eigenmitteln insbesondere auf die Vermögenserträge in der Gemeinde Bern zurückzuführen

ist, ist der überdurchschnittliche Wert bei der Pfarrbesoldung auf die – nach Mitgliederzahlen betrachtet – kleinen Kirchgemeinden zurückzuführen.

**Abbildung 4-4: Finanzierung der drei Landeskirchen nach Art der Finanzierung, pro Mitglied in CHF**



Quelle: Eigene Darstellung.

(408) Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die reformierte und die römisch-katholische Kirche vergleichbare Mittel pro Mitglied zur Verfügung haben. Erst bei Einbezug der Mittel aus der kantonalen Pfarrbesoldung zeigt sich, dass die Mittel der reformierten Kirche pro Mitglied etwas höher sind als bei der römisch-katholischen Kirche.

## 4.2 Kirchensteuern

### 4.2.1 Übersicht über die Rechtsgrundlagen

#### a) Grundsätze

(409) Aufgrund der Kirchenhoheit der Kantone kennt die Schweiz auch in Bezug auf die Kirchensteuern 26 mehr oder weniger verschieden Regelungen. Die Kantone entscheiden frei

darüber, ob und welche Religionsgemeinschaften sie anerkennen und wie sie ihre Finanzierung ausgestalten<sup>124</sup>.

Unter Kirchensteuern werden Abgaben verstanden, welche die öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften aufgrund ihrer territorialen Hoheit von ihren Mitgliedern und oft auch von den juristischen Personen zur Deckung kirchlicher Ausgaben erheben dürfen<sup>125</sup>. Die kantonalen Bestimmungen über die Kirchensteuern befassen sich nicht nur mit der Frage, ob und von wem die Kirchensteuern erhoben werden dürfen, sondern auch damit, wie hoch der Steuerfuss ist, wer ihn bestimmt, wer die Steuern veranlagt, auf welchen Einkommen und Vermögen die Steuern erhoben werden und vieles mehr.

(410) In den meisten Kantonen berechnet sich die Kirchensteuer nach dem sogenannten Grundtarif der Kantonssteuer (einfache Steuer) und wird dann als ein bestimmter Prozentsatz dieser Steuer (Zürich, Schwyz, Glarus, Zug, Freiburg, Solothurn, Schaffhausen, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Aargau und Thurgau) oder als ein Vielfaches davon (Bern, Luzern, Obwalden, Nidwalden und Appenzell Ausserrhoden) bestimmt. Einige Kantone kennen die Kirchensteuer als einen prozentualen Anteil der geschuldeten Kantonssteuer (Basel Stadt, Tessin und Jura)<sup>126</sup>. Bei natürlichen Personen divergieren die Steuerfüsse je nach Religionsgemeinschaft, der sie angehören; bei den juristischen Personen handelt es sich um Einheitssätze<sup>127</sup>. Je nach Kanton bestimmen religiöse oder politische Instanzen den Steuerfuss, wobei in den meisten Kantonen der Steuerfuss für die Kirchensteuer durch die jeweilige Kirchgemeindeversammlung der öffentlich-rechtlich anerkannten Kirchen festgesetzt wird<sup>128</sup>.

(411) Die Erträge aus Kirchensteuern werden je nach Kanton ganz unterschiedlich verwendet. Meistens werden die Erträge für die Entlohnung der Angestellten, den Unterhalt der Kirchen oder für karitative Tätigkeiten eingesetzt. Im Kanton Bern sind die Grosszahl der Geistlichen Kantonsangestellte und werden deshalb gemäss Art. 54 KG<sup>129</sup> vom Kanton besoldet und nicht aus den Erträgen der Kirchensteuern (Kapitel 4.3).

---

<sup>124</sup> Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV), Die Kirchensteuern, Bern 2013, S. 1.

<sup>125</sup> Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV), Die Kirchensteuern, Bern 2013, S. 3.

<sup>126</sup> Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV), Die Kirchensteuern, Bern 2013, S. 5, 22.

<sup>127</sup> Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV), Die Kirchensteuern, Bern 2013, S. 22 f.

<sup>128</sup> Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV), Die Kirchensteuern, Bern 2013, S. 6; Süess Raimund, Tappenbeck Christian R., Pahud de Mortanges René (2013: Die Kirchensteuern juristischer Personen in der Schweiz, Zürich/Basel/Genf S. 12 f.

<sup>129</sup> Gesetz über die bernischen Landeskirchen vom 6. Mai 1945 (Kirchengesetz, KG; BSG 410.11).

## b) Natürliche Personen

(412) Natürliche Personen unterliegen in allen Kantonen der Kirchensteuer, ausser im Kanton Waadt, der überhaupt keine Kirchensteuer kennt<sup>130</sup>. Da sich natürliche Personen auf die Glaubens- und Gewissensfreiheit berufen können (Art. 15 BV<sup>131</sup>), sind sie – sofern sie nicht einer anerkannten Religionsgemeinschaft mit steuerhoheitlichen Befugnissen angehören – von den Kirchensteuern befreit<sup>132</sup>. Die Steuerpflicht erlischt, sobald der Steuerpflichtige eine Nichtzugehörigkeits- oder Austrittserklärung abgibt<sup>133</sup>. Im Kanton Bern unterliegen nach Art. 2 KStG<sup>134</sup> natürliche Personen der Kirchensteuerpflicht, wenn sie im Gebiet einer Kirchgemeinde ihren steuerlichen Wohnsitz haben oder wirtschaftlich zugehörig sind.

In allen Kantonen bildet die kantonale Einkommens- und Vermögenssteuer bei den natürlichen Personen Basis für die Berechnung der Kirchensteuern. Ausser im Kanton Basel Stadt gilt diese auch für die Vermögenssteuer. In verschiedenen Kantonen bilden auch andere Steuerarten Basis für die Berechnung der Kirchensteuern<sup>135</sup>.

Die Kirchensteuererträge der natürlichen Personen werden konfessionsweise ermittelt und kommen der entsprechenden Religionsgemeinschaft zugute<sup>136</sup>.

## c) Juristische Personen

(413) In einigen Kantonen werden von den juristischen Personen keine Kirchensteuern erhoben (Basel Stadt, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Aargau, Genf)<sup>137</sup>. Die Kantone Solothurn und St. Gallen erheben von den juristischen Personen keine Kirchensteuer im herkömmlichen Sinn, sondern es werden Zuschläge zur Staatssteuer erhoben, die den staatlich anerkannten Kirchgemeinden zugutekommen oder für den Finanzausgleich unter den Kirchgemeinden verwendet werden<sup>138</sup>. In den Kantonen Appenzell Innerrhoden, Nidwalden und Obwalden erhalten die Kirchgemeinden einen bestimmten Prozentsatz des Steuerertrags, der vom Kanton im Rahmen seiner Besteuerung erzielt wird<sup>139</sup>.

<sup>130</sup> Vgl. SÜESS RAIMUND, TAPPENBECK CHRISTIAN R., PAHUD DE MORTANGES RENÉ (2013), Die Kirchensteuern juristischer Personen in der Schweiz, Zürich/Basel/Genf, S. 6.

<sup>131</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

<sup>132</sup> EIDGENÖSSISCHE STEUERVERWALTUNG (ESTV), Die Kirchensteuern, Bern 2013, S. 15.

<sup>133</sup> Vgl. BGE 104 Ia 79.

<sup>134</sup> Kirchensteuergesetz vom 16. März 1994 (KStG; BSG 415.0).

<sup>135</sup> EIDGENÖSSISCHE STEUERVERWALTUNG (ESTV), Die Kirchensteuern, Bern 2013, S. 21.

<sup>136</sup> EIDGENÖSSISCHE STEUERVERWALTUNG (ESTV), Die Kirchensteuern, Bern 2013, S. 24.

<sup>137</sup> EIDGENÖSSISCHE STEUERVERWALTUNG (ESTV), Die Kirchensteuern, Bern 2013, S. 13.

<sup>138</sup> EIDGENÖSSISCHE STEUERVERWALTUNG (ESTV), Die Kirchensteuern, Bern 2013, S. 4; Vgl. SÜESS RAIMUND, TAPPENBECK CHRISTIAN R., PAHUD DE MORTANGES RENÉ (2013), Die Kirchensteuern juristischer Personen in der Schweiz, Zürich/Basel/Genf, S. 8.

<sup>139</sup> SÜESS/TAPPENBECK/PAHUD DE MORTANGES (2013), Die Kirchensteuern juristischer Personen in der Schweiz, Zürich/Basel/Genf, S. 9.

Werden juristische Personen mit der Kirchensteuer besteuert, so sind in fast allen Kantonen die Kapitalgesellschaften, Genossenschaften, Vereine und Stiftungen steuerpflichtig. Im Kanton Glarus unterliegen die Holding- und Domizilgesellschaften einer Kirchensteuerpflicht. In den Kantonen Schwyz, Nidwalden und Graubünden unterliegen auch öffentlich-rechtliche Körperschaften der Kirchensteuerpflicht. Die Kantone Zürich, Schwyz, Freiburg, Solothurn, Thurgau und Jura besteuern auch die übrigen juristischen Personen<sup>140</sup>.

(414) Auf die Glaubens- und Gewissensfreiheit können sich natürliche Personen und juristische Personen mit unmittelbar kirchlichem Zweck berufen, nicht aber juristische Personen mit wirtschaftlichen Zielen. So hat das Bundesgericht in einem wegleitenden Entscheid aus dem Jahr 1878 die Besteuerung juristischer Personen als zulässig erklärt und seither trotz abweichender Meinung in der Lehre mit ausführlichen Begründungen daran festgehalten<sup>141</sup>. Es ist indessen nicht ausgeschlossen, dass diese sehr alte Rechtsprechung vom Bundesgericht bei Gelegenheit einmal revidiert werden könnte<sup>142</sup>. Die Besteuerung der juristischen Personen mit einer Kirchensteuer ist auch immer wieder das Thema politischer Diskussionen, wobei die Erhebung von Kirchensteuern bei juristischen Personen auf hohe Akzeptanz stösst<sup>143</sup>.

(415) In fast allen Kantonen sind die juristischen Personen mit einem konfessionellen Zweck von der Kirchensteuer befreit (Bern, Glarus, Freiburg, Solothurn, Basel Land, Thurgau, Valais, Neuenburg). Teilweise wird die Steuerbefreiung an die Voraussetzung geknüpft, dass die juristische Person keine Erwerbstätigkeit verfolgt (Graubünden) oder nur auf die Mittel beschränkt, die zur Erreichung der Kultuszwecke eingesetzt werden (Jura). Im Kanton Nidwalden sind nur die zwei kantonal anerkannten Kirchen von der Kirchensteuer befreit und der Kanton Uri kennt überhaupt keine Befreiung der juristischen Personen mit konfessionellem Zweck von der Kirchensteuer<sup>144</sup>.

(416) Wie die Steuererträge von juristischen Personen verwendet werden, ist je nach Kanton auch sehr unterschiedlich. Die Kantone Luzern und Zürich kennen – nicht zuletzt aufgrund der anhaltenden Kritik an der Kirchensteuerpflicht juristischer Personen – eine Zweckbindung für die Verwendung von Kirchensteuern. Der Kanton Luzern hat sich für eine positive Zweckbindung entschieden und schreibt den Kirchen vor, dass die Steuererträge juristischer Per-

<sup>140</sup> Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV), Die Kirchensteuern, Bern 2013, S. 13.

<sup>141</sup> Vgl. CAVELTI URS JOSEF, KLEY ANDREAS (2012), St. Galler Kommentar zu Art. 15 BV, Rz. 26 ff. Zur Forderung nach religiöser Neutralität des Staates: KLEY ANDREAS (2008): Wie neutral ist die Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts in Glaubens- und Weltanschauungsfragen? in: PAHUD DE MORTANGES RENÉ (HRSG. 2008): Religiöse Neutralität. Ein Rechtsprinzip der multireligiösen Gesellschaft, Zürich 2008.

<sup>142</sup> Hinweise dazu bei KLEY ANDREAS (2008): Wie neutral ist die Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts in Glaubens- und Weltanschauungsfragen? in: PAHUD DE MORTANGES RENÉ (HRSG. 2008): Religiöse Neutralität. Ein Rechtsprinzip der multireligiösen Gesellschaft, Zürich 2008.

<sup>143</sup> So wurde am 18. Mai 2014 im Kanton Zürich die Volksinitiative «Weniger Steuern fürs Gewerbe (Kirchensteuerinitiative)» deutlich abgelehnt. Siehe zur Interpretation: MOSER PETER (2014): Gripen, Mindestlohn und Kirchensteuer – eine Analyse der Zürcher Resultate der Abstimmungen vom 18. Mai 2014, in: Statistik.Info 2014/03: [www.statistik.zh.ch](http://www.statistik.zh.ch) (Zugriff am 14.8.2014).

<sup>144</sup> Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV), Die Kirchensteuern, Bern 2013, S. 14.

sonen für soziale und kulturelle Tätigkeiten eingesetzt werden müssen. Im Kanton Zürich gilt die negative Zweckbindung, d.h. die Kirchen dürfen die Steuererträge juristischer Personen nicht für kultische Zwecke verwenden<sup>145</sup>.

(417) Die Gewinn- und Kapitalsteuer bildet die Basis für die Berechnung der Kirchensteuern, sofern von den juristischen Personen überhaupt Kirchensteuern erhoben werden. In verschiedenen Kantonen bilden auch andere Steuerarten Basis für die Berechnung der Kirchensteuern<sup>146</sup>.

(418) Bei den juristischen Personen müssen die Kirchensteuererträge auf die staatlich anerkannten Religionsgemeinschaften aufgeteilt werden. Die Aufteilung erfolgt nach der Mitgliederzahl jeder Konfession im Kanton, nach der Mitgliederzahl jeder Konfession in der Sitzgemeinde, nach der Aufteilung des Kantonsbeitrags an die anerkannten Kirchen oder nach einem besonderen Reglement<sup>147</sup>.

#### 4.2.2 Kirchensteuern im Kanton Bern

##### a) Territorialität

(419) Kirchensteuern führen bei der sich weitestgehend auf Gemeinden abstützenden staatskirchenrechtlichen Organisation im Kanton Bern zu einer territorialen Fragmentierung: Die Steuern gehen bei den Kirchgemeinden ein und müssen für nicht territoriale Aufgaben wie etwa die fremdsprachigen Missionen der römisch-katholischen Kirche umverteilt werden. Andere Verteilungsmodelle von Kirchensteuern existieren und sind im einen oder anderen Punkt auch im Kanton Bern denkbar: So werden etwa im Kanton St. Gallen die Kirchensteuern der juristischen Personen als Staatssteuerzuschlag erhoben und vom Kanton im Sinne eines Finanzausgleichs auf die anerkannten Kantonalkirchen (Konfessionsteile) verteilt<sup>148</sup>. Damit kann vermieden werden, dass die Erträge vor allem dort anfallen, wo die juristischen Personen ihren Sitz haben. Ein interessantes alternatives Kirchensteuermodell kennt Italien: Es besteht eine allgemeine Kirchensteuerpflicht, bei dem die Steuerpflichtigen aber wählen können, wem ihr Steuerbetrag zukommen soll („Mandatssteuer“). Wer keiner religiösen Gruppe angehört, zahlt an soziale Einrichtung des Staates. In der Schweiz wurden solche Modelle schon oft diskutiert (LU, FR, BS). Sie scheiterten indessen am Einwand, dass die Kirchen damit zu plakativer religiöser Werbung gezwungen würden und dass die Einnahmen

---

<sup>145</sup> Vgl. SÜESS RAIMUND, TAPPENBECK CHRISTIAN R., PAHUD DE MORTANGES RENÉ (2013): Die Kirchensteuern juristischer Personen in der Schweiz, Zürich/Basel/Genf, S. 11 f.

<sup>146</sup> Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV), Die Kirchensteuern, Bern 2013, S. 21.

<sup>147</sup> Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV), Die Kirchensteuern, Bern 2013, S. 24.

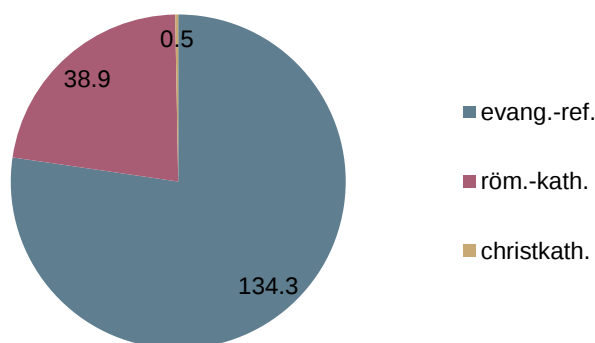
<sup>148</sup> Art. 9 des Steuergesetzes des Kantons St. Gallen.

kaum vorhersehbar wären<sup>149</sup>. Überdies wären die italienischen „otto permille“ (8 Promille) in schweizerischen Verhältnissen kaum ausreichend für die Finanzierung der Kirchen.

#### b) Steuererträge natürlicher Personen

(420) Die Steuererträge natürlicher Personen machen im Jahr 2012 rund 174 Mio. CHF aus. Davon entfallen rund drei Viertel auf die reformierte Kirche, während die römisch-katholische Kirche rund einen Viertel der Erträge natürlicher Personen erhält. Der Anteil der christkatholischen Kirche beträgt weniger als ein halbes Prozent.

**Abbildung 4-5: Verteilung der Steuererträge natürlicher Personen 2012, nach Konfessionen in Mio. CHF**



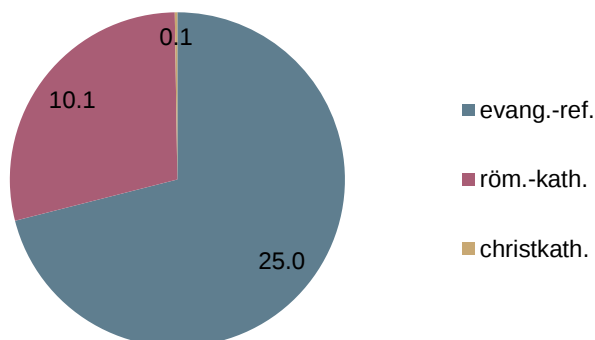
Quelle: Finanzverwaltung des Kantons Bern, eigene Berechnungen.

#### c) Steuererträge juristischer Personen

(421) Die Steuererträge juristischer Personen machen im Jahr 2012 rund 35 Mio. CHF aus. Die Verteilung zwischen den beiden grossen Landeskirchen ist weniger einseitig als bei den Steuererträgen natürlicher Personen, doch auch bei den Steuererträgen juristischer Personen fliessen gut 70% der reformierten Kirche zu. Knapp 30% der Steuererträge juristischer Personen bekommen die römisch-katholischen Kirchgemeinden. Dies ist primär darauf zurückzuführen, dass die römisch-katholische Bevölkerung verstärkt in urbanen Gebieten leben, welche anteilmässig mehr Steuern von juristischen Personen generieren.

<sup>149</sup> Vgl. dazu bei KOSCH DANIEL (2014): Zukunftsperspektiven für das Religionsrecht in der Schweiz – Vor-juristische Überlegungen eines römisch-katholischen Theologen, in: Jusletter vom 7. Juli 2014, Rz. 32 mit Verweisen.

**Abbildung 4-6: Verteilung der Steuererträge juristischer Personen 2012, nach Konfessionen in Mio. CHF**



Quelle: Finanzverwaltung des Kantons Bern, eigene Berechnungen.

**Abbildung 4-7: Kirchensteuern 2012, nach Konfessionen**

| Steuerertrag (in Mio. CHF) | evang.-ref.  | röm.-kath.  | christkath. |
|----------------------------|--------------|-------------|-------------|
| Natürliche Personen        | 134.3        | 38.9        | 0.5         |
| Juristische Personen       | 25.0         | 10.1        | 0.1         |
| <b>Total</b>               | <b>159.4</b> | <b>49.0</b> | <b>0.6</b>  |
| Natürliche Personen in %   | 84%          | 79%         | 85%         |
| Juristische Personen in %  | 16%          | 21%         | 15%         |
| Anzahl Gemeinden           | Vollerhebung |             |             |

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Daten der Finanzverwaltung des Kantons Bern.

#### 4.2.3 Analyse der Kirchensteuern

(422) Bei den Kirchensteuern gibt es eine Reihe von Aspekten, welche zu Diskussionen Anlass geben:

- Kirchensteuern sind wie erwähnt kirchgemeindebezogen, lassen also die regionalen und kantonalen Aufgaben ausser Acht. Änderungen sind hier denkbar. Sie könnten beispielsweise darauf abzielen, die kantonale Stufe oder den Finanzausgleich zu stärken. Eingehender wird auf solche Möglichkeiten im Kapitel 9 hingewiesen.
- Kirchensteuern für natürliche Personen sind keine eigentlichen Steuern. Im Grunde handelt es sich um Mitgliederbeiträge und nicht um Steuern („voraussetzungslos geschuldete

staatliche Abgabe“); denn die Steuerpflicht endet mit dem Austritt aus der betreffenden Landeskirche (Art. 3 Abs. 2 KStG).

- Kirchensteuern für juristische Personen sind hingegen eine echte Steuer, weil sie nichts mit der Person und der Zugehörigkeit der Person zu einer religiösen Gruppe zu tun haben. Sie sind wenn auch nicht dem Staat, so doch den kirchlichen Gebietskörperschaften geschuldet, die am Sitz der juristischen Person bestehen (Art. 7 KStG). Zu regeln ist auch, wie die Erträge von Kirchensteuern juristischer Personen auf die Konfessionen verteilt werden. Aktuell gilt die Verteilung nach Mitgliedern (Art. 19 KStG). Kirchensteuern für juristische Personen sind seit längerer Zeit umstritten<sup>150</sup>. Vorab wird beanstandet, dass konfessionell ungebundene juristische Personen einzelne vom Staat bestimmte religiöse Gruppen finanzieren müssen. Dem versucht man beispielsweise in Zürich und Luzern dadurch zu begegnen, dass diese Kirchensteuererträge nur für gesellschaftliche Leistungen eingesetzt werden dürfen.

#### 4.2.4 Entwicklungsvarianten bei den Kirchensteuern im Vergleich mit anderen Kantonen

(423) Die Ausprägung der Finanzierung über Kirchensteuern ist schweizweit sehr unterschiedlich, wie die Analyse aus der Studie FAKIR von 2007 zeigt<sup>151</sup>. Das Ergebnis in Abbildung 4-8 widerspiegelt die Finanzierungssystem über Kirchensteuern sowie – in geringerem Mass – die Finanzstärke der Kantone. In Kantonen wie Basel-Stadt, Zug und St. Gallen erfolgt ein Grossteil der Kirchenfinanzierung über Kirchensteuern. Im Gegenzug sind die Kirchensteuern im Wallis von untergeordneter Bedeutung, in der Waadt werden sogar keine Kirchensteuern erhoben. In den Kantonen Genf und Neuenburg werden die Kirchensteuern freiwillig bezahlt.

Auch die Kantone Bern und Zürich sind vergleichsweise weit hinten rangiert, da es in diesen beiden Kantonen neben den – tieferen – Kirchensteuern eine staatliche Finanzierung gibt.

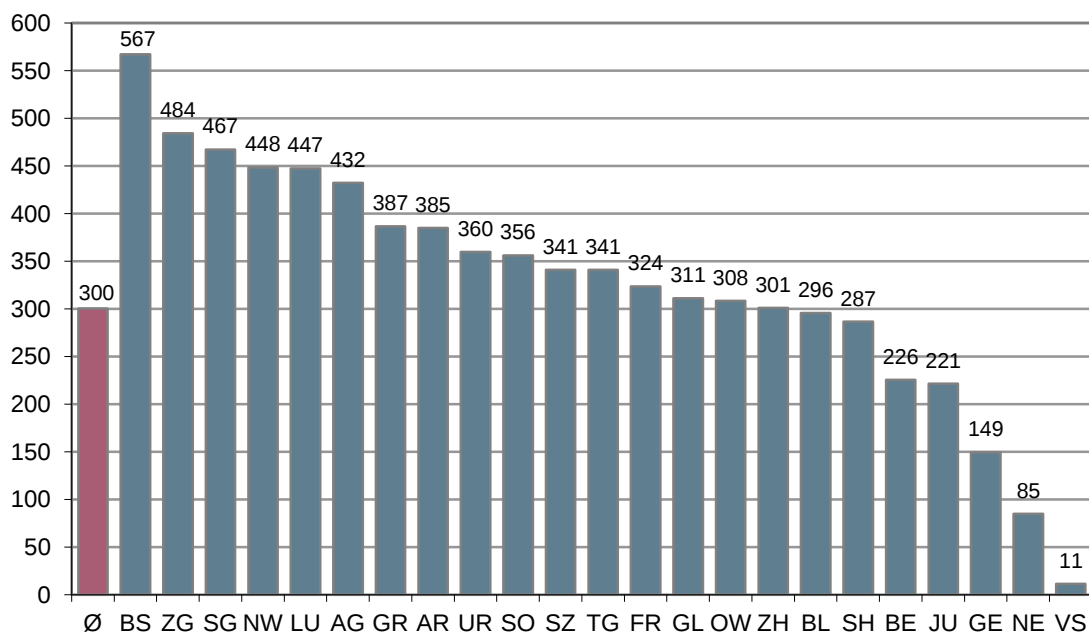
---

<sup>150</sup> Siehe zu dieser Debatte beispielsweise die Argumentation in der Bündner Volksabstimmung vom 9. Februar 2014 (73.6% Nein zur Abschaffung der Kirchensteuern für juristische Personen) sowie der Zürcher Volksabstimmung vom 18. Mai 2014 (71.8% Nein zur Abschaffung der Kirchensteuern für juristische Personen, obwohl die grossen Parteien SVP und FDP ein Ja empfohlen hatten).

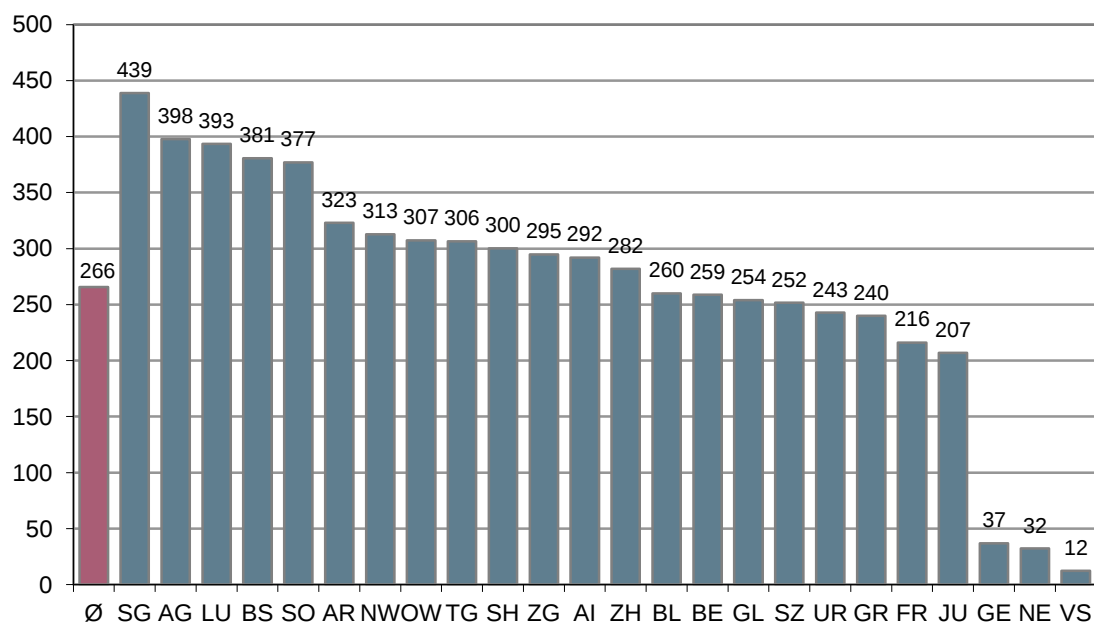
<sup>151</sup> MARTI MICHAEL, KRAFT ELIANE, WALTER FELIX (2010): Dienstleistungen, Nutzen und Finanzierung von Religionsgemeinschaften in der Schweiz, Synthese des Projektes FAKIR (Finanzanalyse Kirchen) im Rahmen des NFP 58, Bern.

**Abbildung 4-8: Kirchensteueraufkommen der natürlichen Personen nach Konfessionen und Kanton, relativ in CHF pro Mitglied (2007)**

**evang.-ref.**



**röm.-kath.**



Legende: Bei den Angaben für die Kantone GE und NE handelt es sich um „freiwilligen Kirchenbeiträge“.

Quelle: MARTI ET AL. (2010), Dienstleistungen, Nutzen und Finanzierung von Religionsgemeinschaften in der Schweiz.

## 4.3 Besoldung der Geistlichen

### 4.3.1 Bestandesaufnahme

(424) Eine auf die Geschichte zurückgehende Besonderheit des Kantons Bern sind die staatlichen Pfarrbesoldungen, also die nicht aus eigenen Mitteln der Kirchen bzw. deren Kirchensteuern finanzierten Personalkosten. Ihre Dimensionen lassen sich per 1. Januar 2014 wie folgt skizzieren<sup>152</sup>:

- In der evangelisch-reformierten Landeskirche amtieren vom Kanton bezahlte Pfarrerinnen und Pfarrer mit einem Etat von 360.5 Vollstellen.
- In der römisch-katholischen Kirche amtieren vom Kanton bezahlte Pfarrerinnen und Pfarrer bzw. Hilfspfarrerinnen und Hilfspfarrer mit einem Etat von 77.5 Vollstellen.
- Die christkatholische Kirche hält einen vom Kanton finanzierten Etat von 2.7 Vollstellenprozenten.
- Die jüdischen Glaubensgemeinschaften erhalten zu Lasten des Stellenetats der evangelisch-reformierten Landeskirche eine 100%-Rabbinerstelle finanziert<sup>153</sup>.

(425) Auch die Zuordnung dieser Pfarrstellen zu den einzelnen Kirchgemeinden regelt weitgehend der Staat. In den Verordnungen des Regierungsrates wird festgehalten, dass sich die Anzahl der vom Kanton bezahlten Pfarrstellen in einer Kirchgemeinde grundsätzlich nach der Anzahl Konfessionsangehöriger richtet<sup>154</sup>. Die Abstufung ist degressiv, d.h. Kleingemeinden halten pro Konfessionsangehörige mehr Pfarrstellenprozente als Grossgemeinden. So wird die flächendeckende Betreuung auch im dünnbesiedelten Gebiet sichergestellt und den von der Personenzahl relativ unabhängigen Grundaufgaben der Kirchgemeinden Rechnung getragen. Eine Kirchgemeinde mit bis zu 700 Angehörigen hat danach einen Anspruch auf eine 60%-Pfarrstelle. Zu dieser Grundregel tritt eine Reihe von Differenzierungen hinzu: So gibt es Zuschläge für die Betreuung von Alters- und Pflegeinstitutionen sowie für Gemeinden mit (topografisch und flächenmässig) erschwelter Betreuungsstruktur. Weiter gibt es im Rahmen des vom Grossen Rat bewilligten Gesamtetats Pfarrstellen für besondere Aufgaben, beispielsweise für regionale Aufgaben<sup>155</sup>. Diese sind nicht den Kirchgemeinden unterstellt und

---

<sup>152</sup> Grossratsbeschluss vom 28. März 2012 betreffend die Festsetzung der Pfarrstellen für die bernischen Landeskirchen (BSG 412.11). Die Zahlen stellen den Bestand am 1. Januar 2014 dar. Seither ist der vom Grossen Rat beschlossene Stellenabbau im Gang (vgl. vorne Kapitel 1).

<sup>153</sup> Genau genommen tritt die evangelisch-reformierte Landeskirche von ihrem kantonal finanzierten Pfarrstellenetat eine Stelle an die jüdischen Gemeinden ab und die römisch-katholische Kirche sowie die christkatholische Kirche leisten einen finanziellen Beitrag.

<sup>154</sup> Verordnung vom 19. Oktober 2011 über die Zuordnung der vom Kanton entlöhnten evangelisch-reformierten Pfarrstellen (BSG 412.111), Verordnung vom 19. September 2012 über die Zuordnung der vom Kanton entlöhnten römisch-katholischen Pfarr- und Hilfspfarrstellen (BSG 412.112).

<sup>155</sup> Spezialpfarrämter (im Gegensatz zu Gemeindepfarrämtern) dienen etwa der Stellvertretung, der Aus- und Weiterbildung, der Unterstützung vom Care-Team sowie der Psychiatrie.

werden auch nicht von diesen gewählt<sup>156</sup>. Die Zuordnungsverordnungen befinden sich zur Zeit in Revision und werden im Jahr 2015 totalrevidiert.

(426) Die gesamten Jahresausgaben für diese Pfarrstellen belaufen sich gemäss Rechnung 2013 auf rund 72 Mio. CHF. Der Grosse Rat hat im November 2013 im Rahmen der Finanzhaushaltdebatte Kürzungen im Umfang von 5 Mio. CHF beschlossen, die bis im Jahr 2017 umgesetzt werden sollten (vgl. vorne das Kapitel 1, Einleitung). Aus personalrechtlichen Gründen ergeben sich dabei allerdings Verzögerungen<sup>157</sup>. Der Grosse Rat hat sich deshalb am 4. September 2014 für eine zeitliche Erstreckung der Sparvorgaben entschieden. Ab dem 1. Januar 2019 werden somit im Vergleich zum Jahr 2013 jährlich 5 Mio. CHF einzusparen sein.

#### 4.3.2 Historische Rechtsansprüche

(427) Diese staatliche Pfarrstellenfinanzierung entspringt keiner freigewählten Staatsaufgabe, obwohl im Kirchengesetz dazu nichts Näheres steht. Auch die Kantonsverfassung verweist auf das jeweils geltende Gesetz (Art. 121 ff. KV). Hintergrund ist vielmehr die jahrhundertealte Geschichte der Kirchengüter<sup>158</sup>. Stark vereinfacht gesehen, finanzierten sich sowohl die katholische wie die reformierten Kirchen in der Schweiz und im Kanton Bern zu einem wesentlichen Teil aus Stiftungen oder vergleichbaren Rechtsformen<sup>159</sup>. Immer handelte es sich also um dauernd einem bestimmten kirchlichen Zweck gewidmetes Vermögen, das beispielsweise eine Spenderin oder ein Spender für die Errichtung eines Klosters, einer Kirche oder für den Unterhalt eines Geistlichen einsetzte. Dies ist vor dem Hintergrund einer Wirtschaftsordnung zu sehen, die zu einem grossen Teil auf Naturalwirtschaft<sup>160</sup> basierte: Ein Landwirtschaftsgut sicherte mit seinen Erträgen also etwa den Unterhalt eines Kirchengebäudes. Es versteht sich von selbst, dass das Kirchengut angesichts der damaligen überragenden gesellschaftlichen Bedeutung der Kirche sehr beachtliche Dimensionen aufwies. Das führte auch zum staatlichen Interesse an diesem Vermögen und zu entsprechenden Begehrlichkeiten. In der Reformation, aber auch später vor allem im 19. Jahrhundert wurden darum

---

<sup>156</sup> Siehe zu den Details: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (2014): Pfarrstellen-Etat in den Kirchgemeinden, aufgegliedert nach Verwaltungsregionen und Spezialpfarrämtern. Ferner: Zusammenarbeitsvertrag vom 15. August 2013 betreffend die Tätigkeiten der Regionalpfarrerinnen und -pfarrer zwischen dem Beauftragen für kirchliche Angelegenheiten des Kantons Bern und dem Synodarat der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn.

<sup>157</sup> Siehe zu den sich in diesem Zusammenhang stellenden Rechtsfragen POLEDNA TOMAS, DO CANTO PHILIPP (2014): Gutachten zur Klärung von personal- und kirchenrechtlichen Fragen für die Umsetzung des Sparauftrages bei der pfarramtlichen Versorgung, Gutachten für die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern vom 28. April 2014, Zürich.

<sup>158</sup> Siehe zum Begriff des Kirchengutes und dem Interesse des Staates an diesen sowie dem Säkularisierungsprozess: SCHMID-TSCHIRREN CHRISTINA (2011): Von der Säkularisation zur Separation, Zürich, S. 5 ff.

<sup>159</sup> FRIEDERICH UELI (1994): Kirchengut und staatliche Pfarrbesoldungen, Gutachten zu historischen Rechtstiteln der evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Bern, Bern, S. 112 ff.

<sup>160</sup> LANDOLT OLIVER (2006): Geldwirtschaft, in: Historisches Lexikon der Schweiz, [www.hls-dhs-dss.ch](http://www.hls-dhs-dss.ch) (Zugriff am 26.8.2014): Der Übergang zur Geldwirtschaft heutigen Zuschnitts war ein jahrhundertelanger Prozess, der namentlich auf dem Lande erst spät seinen Abschluss fand. Erst 1850 führte die Schweiz eine einheitliche Währung ein und schuf damit erst die Grundlage für eine geldwirtschaftlich dominierte Volkswirtschaft.

zahlreiche Kirchengüter verstaatlicht und teilweise für ursprünglich kirchliche Aufgaben wie die Armenfürsorge oder Schulen weiterverwendet (Säkularisierung).

(428) So bestritten auch die reformierten Berner Pfarrer ihren Lebensunterhalt sowie den Liegenschaftsunterhalt bis 1804 aus diesen zweckgebundenen Vermögen. Das hatte natürlich den Nachteil sehr grosser Unterschiede, je nachdem wie gut dotiert eine Pfarrei mit solchen Kirchengütern war. Nach und nach wurde zwar ein gewisser Ausgleich geschaffen, doch erst mit dem Dekret vom 7. Mai 1804 „Besoldung und Wahlen der Geistlichkeit“ gelang die Einführung eines neuen Pfarrbesoldungssystems. Dieses Dekret<sup>161</sup> umfasste im Wesentlichen die folgende Regelung<sup>162</sup>:

- Ersatz der Finanzierung der Pfarrbesoldungen mittels Naturaleinkünften aus Kirchengütern (Pfründen) durch eine staatliche, teilweise in Geld ausgerichtete öffentlich-rechtliche Besoldung. Damit konnte der erwünschte Ausgleich der Besoldungshöhe erreicht werden. Das betraf damals 152 Pfarrstellen. Dieses neue Besoldungssystem wurde allgemein als grosser Fortschritt betrachtet.
- Im Gegenzug übernahm der Staat die entsprechenden Kirchengüter (Verwaltung und Einzug der Einkünfte). Der Wert dieser Einkünfte wurde auf 275'000 Livres pro Jahr veranschlagt, was offenbar ausreichte, um die Besoldung von 152 Pfarrern, 6 Theologieprofessoren, des Münsterdekans sowie von 5 pensionierten Pfarrern zu finanzieren<sup>163</sup>. Die von der Übernahme betroffenen Vermögenswerte wurden indessen erst im Kirchengüterverzeichnis von 1831 genau festgehalten.

Später wurde die neue Besoldungsregelung auf sämtliche Pfarrstellen im Kanton Bern ausgedehnt – das galt insbesondere auch anlässlich der Ausdehnung des Kantonsgebiets auf den Jura im Jahr 1815<sup>164</sup>. Auch kamen jeweils neue Stellen hinzu und die Besoldungen mussten gestiegenen Lebenshaltungskosten angepasst werden, so dass man im Jahr 1859 bei 196 Pfarrstellen mit einem Gegenwert von 436'000 CHF anlangte.

(429) Später wurde diese Regelung in der Kirchengesetzgebung des Kantons Bern verankert und bis zum heutigen Tag fortgeschrieben<sup>165</sup>. Dabei wurde indessen nie mehr auf das eingezogene Kirchengut Bezug genommen. Vielmehr behandelte der Staat die gemäss Dekret von

---

<sup>161</sup> Ein Dekret ist eine öffentlich-rechtliche, allgemeinverbindliche hoheitliche Anordnung der damals im Staate Bern zuständigen Behörde.

<sup>162</sup> Im Detail: SCHMID-TSCHIRREN CHRISTINA (2011): Von der Säkularisation zur Separation, Zürich, S. 190 ff. Im Detail weiter: ISELIN-SARAUW DIETRICH (1990): Gutachten über Fragen zu den Kirchenartikeln in der neuen Staatsverfassung des Kantons Bern, Bern S. 35 ff.

<sup>163</sup> Siehe dazu die zusätzlichen Hinweise bei FRIEDERICH UELI (2013): 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, S. 45 und Hinweis auf das Protokoll des Grossen Rates des Kantons Bern vom 30. Dezember 1803.

<sup>164</sup> FRIEDERICH UELI (1994): Kirchengut und staatliche Pfarrbesoldungen, Gutachten zu historischen Rechtstiteln der evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Bern, Bern, S. 135 ff.

<sup>165</sup> SCHMID-TSCHIRREN CHRISTINA (2011): Von der Säkularisation zur Separation, Zürich, S. 195.

1804 wohl eher treuhänderisch zur Finanzierung der neuen Verpflichtung übernommenen Kirchengüter de facto wie Eigentum. Er begann beispielsweise, einzelne Kirchengüter zu veräussern<sup>166</sup>. Heute wäre es deshalb unmöglich oder jedenfalls mit unverhältnismässigem Aufwand verbunden, aufgrund des Kirchengüterverzeichnisses aus dem Jahr 1831 den konkreten Bestand und Wert der damals übernommenen Vermögenswerte festzustellen<sup>167</sup>.

(430) Dass die kantonale Finanzierung der Pfarrbesoldungen heute auch für die römisch-katholische Kirche gilt, geht weniger auf das Dekret von 1804 als auf die – im Rahmen der Eingliederung des Juras nach dem Wiener Kongress im Jahr 1815 übernommene – völkerrechtliche Verpflichtungen zurück, die Katholiken gleich zu behandeln. Ein Ausdruck davon ist die Vereinigungsurkunde vom 23. November 1815, mit der der Kanton Bern mit dem ehemaligen Bistum Basel die Verhältnisse betreffend die römisch-katholische Konfession regelt<sup>168</sup>. In der Vereinigungsurkunde wird unter anderem festgehalten, dass die Pfarrbesoldungsregelung nach dem Dekret vom 7. Mai 1804 und den nachfolgenden Erlassen auch für rund 20 zusätzliche reformierte Pfarrstellen im Jura anwendbar sei<sup>169</sup>. Eine genaue Auslegung zu den historischen Verpflichtungen gegenüber der römisch-katholischen Kirche scheint indessen zu fehlen. Nach hier vertretener Auffassung bedarf deshalb die Frage, inwieweit auch die kantonale Finanzierung von Pfarrbesoldungen der römisch-katholischen Kirche auf historischen Rechtsansprüchen gründet, einer vertieften Untersuchung.

#### 4.3.3 Umfang der Verpflichtung aus historischen Rechten

(431) Über den konkreten Umfang der auf diesen historischen Rechten gründenden Besoldungsverpflichtung gibt es kaum gesicherte Meinungen. Zu den vor der Entflechtung des Jahres 2010 geltenden Verhältnissen im Kanton Zürich existieren immerhin zahlreiche Rechtsgutachten, die aber keineswegs zu gleichen Schlüssen kommen<sup>170</sup>. Für den Kanton Bern wurden ebenfalls Überlegungen angestellt<sup>171</sup>. Sie zeigen, dass man in guten Treuen sowohl bezüglich der Anzahl der Stellen und Ruhegehälter als auch bezüglich deren Höhe unterschiedlicher Meinung sein kann<sup>172</sup>. So sollen jedenfalls die nach dem Dekret von 1804 erfassten Stellen sowie die aufgrund späterer Verträge und Patronatsübernahmen vom Kan-

<sup>166</sup> SCHMID-TSCHIRREN CHRISTINA (2011): Von der Säkularisation zur Separation, Zürich, S. 192, Fussnote 818.

<sup>167</sup> SCHMID-TSCHIRREN CHRISTINA (2011): Von der Säkularisation zur Separation, Zürich, S. 428. Dieselbe Frage liess sich auch im Kanton Zürich nicht beantworten: S. 443.

<sup>168</sup> FRIEDERICH UELI (1994): Kirchengut und staatliche Pfarrbesoldungen, Gutachten zu historischen Rechtstiteln der evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Bern, Bern, S. 139.

<sup>169</sup> FRIEDERICH UELI (1994): Kirchengut und staatliche Pfarrbesoldungen, Gutachten zu historischen Rechtstiteln der evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Bern, Bern, S. 175.

<sup>170</sup> WINZELER CHRISTOPH (2005): Einführung in das Religionsverfassungsrecht der Schweiz, Zürich S. 109.

<sup>171</sup> FRIEDERICH UELI (1994): Kirchengut und staatliche Pfarrbesoldungen, Gutachten zu historischen Rechtstiteln der evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Bern, Bern, S. 203 ff.

<sup>172</sup> ISELIN-SARAUW ortet Ungewissheit, obwohl das Kirchengüterverzeichnis des Jahres 1831 bezweckte, dass „man zu allen Zeiten wisse, wie hoch das im Jahre 1804 der Verwaltung des Staates übertragene Kirchengut sich belaufen habe ...“: ISELIN-SARAUW DIETRICH (1990): Gutachten über Fragen zu den Kirchenartikeln in der neuen Staatsverfassung des Kantons Bern, Bern, S. 37.

ton übernommenen Besoldungs- und Rentenverpflichtungen historische Rechte darstellen<sup>173</sup>. Die Stellenzahl liesse sich also einigermaßen bestimmen. Schon weniger bestimmbar erscheint die Höhe der Besoldungen. Bei deren Festsetzung bestünde wohl ein erheblicher Beurteilungsspielraum<sup>174</sup>. Jedenfalls erscheint das Niveau der heutigen Pfarrgehälter nicht durch historische Rechte garantiert.

Will man bei der Dimensionierung der Verpflichtung nicht von der zugesicherten Stellenzahl und der Lohnsumme, sondern vom eingezogenen bzw. erworbenen Kirchenvermögen gemäss Kirchengüterverzeichnis von 1831 ausgehen, dann wird eine Schätzung des heutigen Wertes noch viel schwieriger. Die Meinung scheint denn auch vorzuherrschen, dass der Umfang der historischen Verpflichtung so nicht bestimmbar sei<sup>175</sup>. Zu bedenken ist jedenfalls, dass die Immobilienwerte seit der Zeit von 1804 – als die Schweiz als Folge der Napoleonischen Kriege darniederlag – bis zur Technologie- und Wohlstandsgesellschaft von heute enorm gestiegen sind<sup>176</sup>.

#### 4.3.4 Analyse der Probleme

(432) Der Umstand, dass der Staat die Gehälter der Geistlichen von im Grunde genommen vom Staat unabhängigen Religionsgemeinschaften finanziert und diese im Ergebnis wie Staatsangestellte behandelt, hat also historische Gründe und ist mit dem Schicksal des ehemaligen Kirchenvermögens verknüpft<sup>177</sup>. Heute stellt sich die Frage, ob und wie weit diese Regelung geändert werden kann, wie weit also der Gesetzgeber befugt ist, die Kirchengesetzgebung in diesem Punkt zu ändern<sup>178</sup>. Die Meinungen dazu sind auch unter Fachleuten geteilt:

- (433) Die einen halten für zentral, dass der demokratische Staat seine Erlasse (hier ein Dekret) und damit auch die darin umschriebenen Rechtsansprüche jederzeit im dafür vor-

<sup>173</sup> FRIEDERICH UELI (1994): Kirchengut und staatliche Pfarrbesoldungen, Gutachten zu historischen Rechtstiteln der evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Bern, Bern, S. 207.

<sup>174</sup> FRIEDERICH UELI (1994): Kirchengut und staatliche Pfarrbesoldungen, Gutachten zu historischen Rechtstiteln der evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Bern, Bern, S. 208.

<sup>175</sup> SCHMID-TSCHIRREN CHRISTINA (2011): Von der Säkularisation zur Separation, Zürich, S. 428. ISELIN-SARAUW DIETRICH (1990): Gutachten über Fragen zu den Kirchenartikeln in der neuen Staatsverfassung des Kantons Bern, Bern, S. 39.

<sup>176</sup> Verschiedentlich sind Grössenordnungen über einen Wert von 2 – 3 Mrd. CHF für den heutigen Wert des Kirchengutes genannt worden. Diese Mutmassungen beruhen aber auf keinen bekannten und öffentlich zugänglichen Schätzungen: Siehe etwa der Beitrag vom 2. Juni 2012 in ANGELUS: Internetportal der römisch-katholischen Kirche im Kanton Bern: „Kanton profitiert von den Pfarrlöhnen“ ([www.kathbern.ch](http://www.kathbern.ch), Zugriff am 27.8.2014).

<sup>177</sup> SCHMID-TSCHIRREN CHRISTINA (2011): Von der Säkularisation zur Separation, Zürich, S. 425: „Im Kanton Bern gilt heute das System der Staatskirchenhoheit. Es besteht hier – als Relikt des reformatorischen Staatskirchentums – immer noch eine enge Verbindung zwischen Staat und reformierten Kirche. Dieser enge Zusammenhang manifestiert sich insbesondere im kantonalen Kultusbudget und in der kantonalen Besoldung der Pfarrer (...)“.

<sup>178</sup> Siehe dazu die Motion WÜTHRICH M 327/2011 und die Motion CVP/GLP M 205/2013: Der Regierungsrat und der Grosse Rat lehnten die Motionen gestützt auf drei wissenschaftliche Untersuchungen zum Thema der staatlichen Pfarrbesoldungen ab.

gesehenen Verfahren ändern könne. Vorbehalten bleiben bloss die sogenannten wohlerworbenen, also eigentumsähnlichen Rechte. Ob ein Recht in diesem Sinne wohlerworben, also gegenüber Gesetzesänderungen beständig ist, muss aufgrund einer Interessenabwägung im Einzelfall entschieden werden. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts gibt dazu Hinweise. Gestützt darauf kommt diese Meinung zum Schluss, dass eine Abschaffung der staatlichen Pfarrbesoldung gemäss dem Dekret von 1804 unter Beachtung einer angemessenen Übergangsfrist entschädigungslos möglich sei<sup>179</sup>. Wie man sieht, räumt diese Meinung dem grundsätzlichen Recht des Staates, seine Rechtsordnung neuen Verhältnissen anzupassen, das Übergewicht gegenüber früheren, unter ganz anderen Wirtschafts- und Gesellschaftsverhältnissen begründeten Vertrauenspositionen ein. So gesehen kann es keine ewigen Rechtsansprüche geben, die den Staat auf immer binden.

- (434) Die andern Meinungen betonen demgegenüber mehr die Zweckgebundenheit des ehemaligen Kirchenvermögens: Dieses ist über Jahrhunderte hinweg von den jeweiligen Stiftern dauernd kirchlichen Zwecken gewidmet worden und kann diesen Zwecken nicht ohne weiteres entzogen werden. Dies schon gar nicht aufgrund des Dekrets von 1804, weil diese ja die Kirchengüter ausdrücklich als Gegenfinanzierung für die nunmehr staatlichen Pfarrbesoldungen betrachtete, also an der Zweckbestimmung ausdrücklich festhielt. Die Respektierung dieser stiftungsähnlichen Zweckbindung erlaube zwar eine Aufhebung der staatlichen Pfarrbesoldungen, aber nur unter Rückgabe des Gegenwerts des ehemaligen Kirchenvermögens bzw. unter Ausrichtung einer diesem Gegenwert entsprechenden jährlichen Rente, welche zur Finanzierung der Kirchen einzusetzen wäre<sup>180</sup>.

(435) Welche Meinung richtig ist, lässt sich an dieser Stelle nicht entscheiden; denn beide können wichtige Argumente für sich anrufen. Es kann hier also nicht empfohlen werden, welcher Auffassung der Kanton Bern folgen soll. Vielmehr müsste der Streit gerichtlich oder durch Schiedsspruch entschieden werden. Das hätte jedoch gravierende Nachteile; denn einerseits sind langjährige und publikumswirksame juristische Auseinandersetzungen zwischen dem Kanton Bern und seinen Kirchen kaum erwünscht und andererseits bliebe mit dem Richterspruch die Frage nach der moralischen Vertretbarkeit der faktisch entschädigungslosen Verstaatlichung des ehemaligen kirchlichen Stiftungsgutes offen. Es wird deshalb hier die Meinung vertreten, schon *aus politischen und moralischen Gründen* könne der Kanton Bern die ehemaligen Kirchengüter nicht einfach entschädigungslos verstaatlichen. Ein solches Verhalten würde – selbst wenn es sich als rechtlich zulässig erweisen sollte – seine Autorität und Glaubwürdigkeit in Frage stellen, weil sich die Kirchen – deren Mitglieder notabene anders als im Kanton Zürich immer noch mehr als 70% der Kantonsbevölkerung stel-

---

<sup>179</sup> MÜLLER MARKUS, SUTTER KASPAR (2012): Der Anspruch auf staatliche Pfarrbesoldung im Kanton Bern, Gutachten zuhanden der Justiz- Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern vom 30. März 2012, Bern.

<sup>180</sup> FRIEDERICH UELI (1994): Kirchengut und staatliche Pfarrbesoldungen, Gutachten zu historischen Rechtstiteln der evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Bern, Bern, vgl. insbesondere die Zusammenfassung auf S. 260 ff.; SCHMID-TSCHIRREN CHRISTINA (2011): Von der Säkularisation zur Separation, Zürich, S. 429; FRIEDERICH UELI (2013): 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.

len – seit 1804 bei ihrem Engagement auf die grundsätzliche Übereinkunft in Form des Dekretes von 1804 und dessen Fortschreibung in den jeweiligen Kirchengesetzen verlassen haben<sup>181</sup>. Eine entschädigungslose Aufhebung der staatlichen Pfarrbesoldungen lässt sich nach hier vertretener Auffassung darum unabhängig von der Beurteilung der Rechtslage nur durch eine Übereinkunft mit den betroffenen Landeskirchen realisieren. Dies war auch die Lösung im Kanton Zürich, wo sich vergleichbare Rechtsfragen gestellt haben<sup>182</sup>. Anzufügen bleibt, dass die Religionsfreiheit einer solchen (politischen) Respektierung der historischen Rechte nicht entgegensteht. Die Steuerzahlenden können nach herrschender Rechtsauffassung nicht verlangen, dass der Staat keine seiner Weltanschauung widersprechende Gruppierungen mit allgemeinen Steuermitteln unterstützt<sup>183</sup>. Eine „Mitgliedschaft à la carte“ kann es in einem Staat also nicht geben.

#### 4.3.5 Handlungsalternativen

(436) Schliesst man sich der hier vertretenen Auffassung an, dass das Schicksal der kantonalen Pfarrbesoldungen mehr eine politische und moralische als eine juristische Frage darstellt und darum die historischen Rechte unangetastet bleiben sollten, dann bleiben dem kantonalen Gesetzgeber immer noch zahlreiche Optionen für Veränderungen offen:

- Der Kanton kann, sofern er dies als politisch zweckmässig erachtet, die Gesamtsumme der Pfarrbesoldungen bis zu jener Grenze reduzieren, die vom mutmasslichen Umfang des ehemaligen Kirchengutes gezogen wird. Dazu müsste dieser Umfang gutachterlich oder noch besser vertraglich bestimmt werden (vgl. dazu oben in Kapitel 4.3.1 die Hinweise zum Umfang der Verpflichtung).
- Der Kanton kann sich aufgrund des gutachterlich oder vertraglich bestimmten Umfangs des ehemaligen Kirchengutes entscheiden, den Gegenwert wieder in eine Stiftung<sup>184</sup> einzubringen oder durch eine jährliche Rente abzugelten. Dafür wäre er dann bei den Pfarrbesoldungen frei. Für eine Beurteilung der Vor- und Nachteile einer solchen Entwicklung können die Verhältnisse im Kanton Basel-Landschaft herangezogen werden<sup>185</sup>.

---

<sup>181</sup> Interessant sind zu diesem Thema die Diskussionen anlässlich der Verfassungsrevision von 1993: vgl. FRIEDERICH UELI (1994): Kirchengut und staatliche Pfarrbesoldungen, Gutachten zu historischen Rechtstiteln der evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Bern, Bern, S. 189.

<sup>182</sup> SCHMID-TSCHIRREN CHRISTINA (2011): Von der Säkularisation zur Separation, Zürich, S. 440 ff.: Der Regierungsrat des Kantons Zürich kam aufgrund divergierender Rechtsauffassungen zum Schluss, dass sich eine politische Lösung des Problems der Definition und Ablösung der historischen Rechtsansprüche aufdränge. Zu den Hintergründen: BORTER ALFRED, FINK URBAN, STIERLIN MAX, ZIHLMANN RENÉ (2014): Katholiken im Kanton Zürich – eingewandert, anerkannt, gefordert, Zürich, S. 224 (Interview mit dem für die Neuregelung des Staatskirchenrechts zuständigen ehemaligen Regierungsrat Markus Notter).

<sup>183</sup> BGE 138 I 55, E.3.3.

<sup>184</sup> Vgl. dazu das Beispiel des Kantons Basel-Landschaft bei SCHMID-TSCHIRREN CHRISTINA (2011): Von der Säkularisation zur Separation, Zürich, S. 410. Das ehemalige Kirchengut ist der reformierten Landeskirche nicht ausgehändigt worden, sondern wird in Form einer vom Kanton verwalteten Stiftung zu Gunsten der reformierten Landeskirche gehalten.

<sup>185</sup> SCHMID-TSCHIRREN CHRISTINA (2011): Von der Säkularisation zur Separation, Zürich, S. 406.

- Der Kanton Bern kann wie der Kanton Zürich im Einvernehmen mit den Landeskirchen die kantonalen Pfarrbesoldungen durch jährliche, nach einem bestimmten Schlüssel auf die Kirchen verteilte und im Rahmen eines mehrjährigen Rahmenkredits dimensionierte Finanzhilfen ablösen. Eine Zustimmung zu einer solchen Lösung erscheint indessen aus heutiger Sicht fraglich, weil das Beispiel des Kantons Zürich vor Augen geführt hat, dass die Höhe des Rahmenkredits vollständig im politischen Ermessen des finanzkompetenten Organs steht und keinerlei Bezug mehr zu den historischen Kirchengütern besteht.

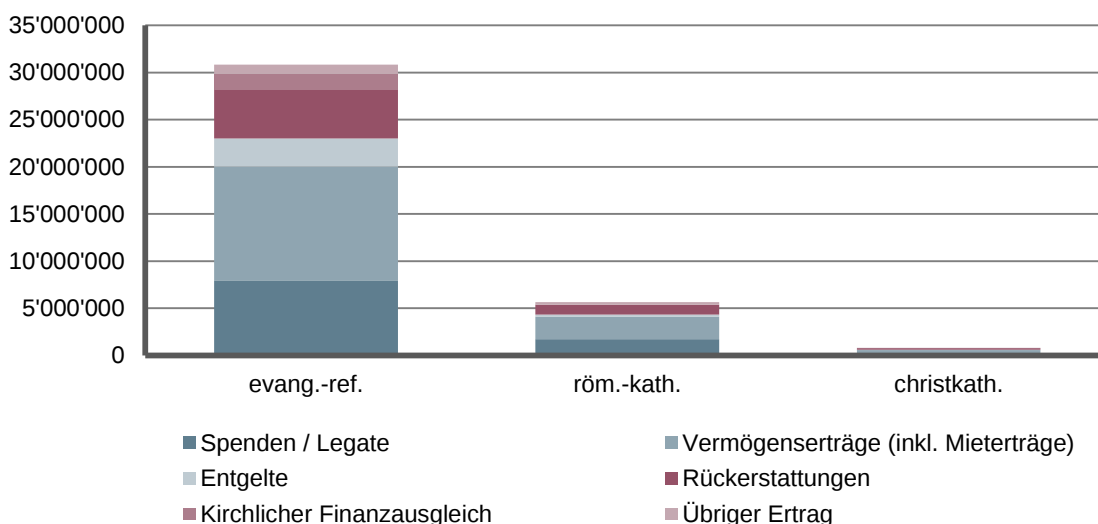
#### 4.4 Eigenfinanzierung

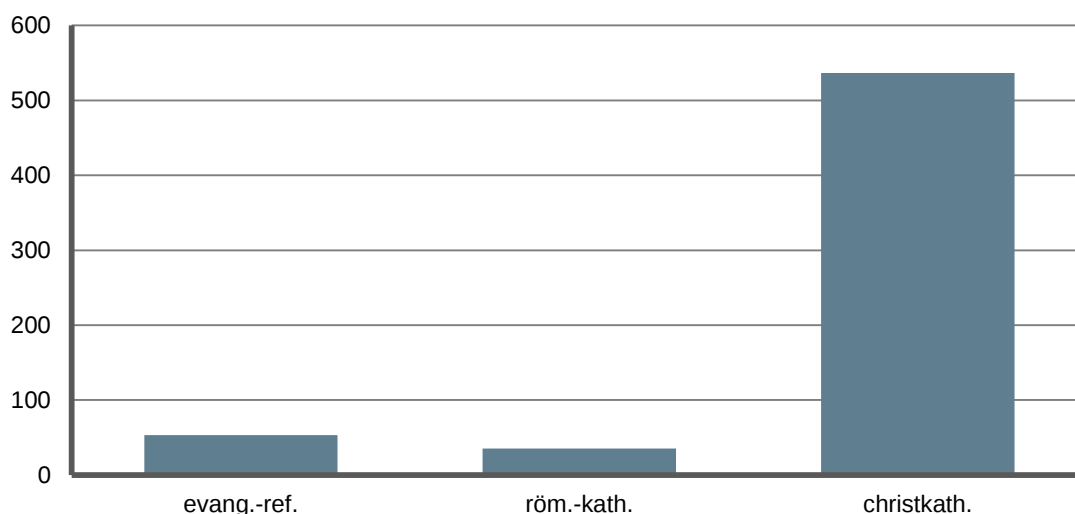
(437) Die dritte Säule bei der Finanzierung der Kirchen im Kanton Bern ist die Eigenfinanzierung. Hierzu zählen Spenden und Legate, Vermögenserträge, Entgelte, Rückerstattungen, die Mittel aus dem kirchlichen Finanzausgleich sowie der übrige Ertrag.

Abbildung 4-9 zeigt die Erträge in absoluten Grössen und in CHF pro Mitglied. Dabei zeigt sich deutlich, dass absolut betrachtet die evang.-ref. Kirche mit rund 31 Mio. CHF den höchsten Wert aufweist, während die röm.-kath. Kirche eine Eigenfinanzierung von knapp 6 Mio. CHF erzielen kann.

In CHF pro Mitglied zeigt sich jedoch ein völlig anderes Bild: Die christkatholische Kirche weist hier deutlich den höchsten Wert auf. Dies ist auf die Vermögenserträge der christkatholischen Kirchgemeinde Bern zurückzuführen.

**Abbildung 4-9: Erträge aus Eigenfinanzierung, nach Konfession, absolut in CHF (oben) und pro Mitglied in CHF (unten)**





Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Befragung der Kirchgemeinden.

## 4.5 Weitere staatliche Unterstützungen

(438) Weitere staatliche Unterstützungen umfassen die Ausbildung von Pfarrpersonen durch die Universität Bern sowie die bei Bau und Unterhalt von Gebäuden gewährte Unterstützung.

### 4.5.1 Ausbildung

(439) Gemäss einer Antwort des Regierungsrates des Kantons Bern<sup>186</sup> auf einen parlamentarischen Vorstoss gibt der Kanton Bern im Jahr 2012 einen Beitrag von rund 3.5 Mio. CHF für die Evangelische Theologie und rund 0.8 Mio. CHF für die Christkatholische Theologie aus<sup>187</sup>. Diese Kosten sind nicht den Kirchen anzurechnen, da die beiden Studiengänge zum Angebot der Universität gehören und ein Masterabschluss ohne Vikariat erzielt werden kann. Einzig die Beiträge der Fakultät für das sogenannt praktische Semester – heute eine Dozentenstelle – sowie für das an das Studium anschliessende Vikariat von rund 55'000 für Vikari-

<sup>186</sup> Antwort des Regierungsrates des Kantons Bern 1416/2013 vom 18. November 2013 auf den parlamentarischen Vorstoss von Peter Brand (SVP).

<sup>187</sup> In diese Berechnung – mit dem Fokus der Kostenersparnis – nicht einbezogen wurden die zentralen Kosten sowie die kalkulatorischen Raumkosten. Die Zentralen Kosten haben wir nicht berücksichtigt, da es bei einer all-fälligen Schliessung eines einzelnen Fachbereichs wie Theologie mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht zu entsprechenden Einsparungen bei den Zentralen Kosten kommen wird. Die Raumkosten wurden schliesslich nicht einbezogen, weil die Schliessung eines Fachbereichs sich höchstens langfristig auf die räumliche Gesamtsituation der Universität auswirken dürfte. In diesem Sinn wurden nur die Stand-Alone-Kosten für die Evangelische und für die Christkatholische Theologie einbezogen. Dies erklärt, warum der ausgewiesene Beitrag tiefer ausfällt als der durch die BFS Kostenwürfel errechneten Beträge.

atskurse sind Kosten, welche allenfalls zu berücksichtigen sind. Diese Kosten umfassen jedoch letztlich nur rund 300'000 CHF.

#### 4.5.2 Bau und Unterhalt von Immobilien

(440) Die öffentliche Hand unterstützt die Kirche beim Bau und Unterhalt von Immobilien in der Regel entweder über den Denkmalschutz, den Lotteriefonds oder über kommunale Zuwendungen.

Betrachten wir den Bau von Gebäuden in Abbildung 4-10, zeigt sich, dass die Neubauten massgeblich von den Kirchgemeinden selber getragen werden. Im Fall der beiden grossen Konfessionen sind Beiträge seitens des Kantons – Denkmalpflege oder Lotteriefonds – zu beobachten, vereinzelt gibt es auch Unterstützungen seitens Dritter.

**Abbildung 4-10: Bau von Gebäuden pro 1'000 Mitglieder, nach Konfession**

| Finanzierung (in CHF) | evang.-ref. | röm.-kath.  |
|-----------------------|-------------|-------------|
| Kirchgemeinde         | 10.1        | 11.0        |
| Politische Gemeinde   | 0.0         | 0.0         |
| Kanton                | 0.4         | 0.2         |
| Dritte                | 0.5         | 0.7         |
| <b>Total</b>          | <b>11.0</b> | <b>11.9</b> |

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Befragung der Kirchgemeinden.

(441) Bei den Renovationen zeigt sich ein vergleichbares Bild (vgl. Abbildung 4-11). Interessant ist jedoch, dass die kantonalen Mittel bei der evang.-ref. Kirche in einem deutlicheren Mass höher sind als bei der röm.-kath. Kirche. Eine Erklärung hierfür ist, dass die reformierten Kirchengebäude älteren Datums sind und darum häufiger unter Denkmalschutz stehen. Die christkatholische Kirche hat dem gegenüber kein Gebäude, das öffentliche Mittel zur Renovation erhalten hat.

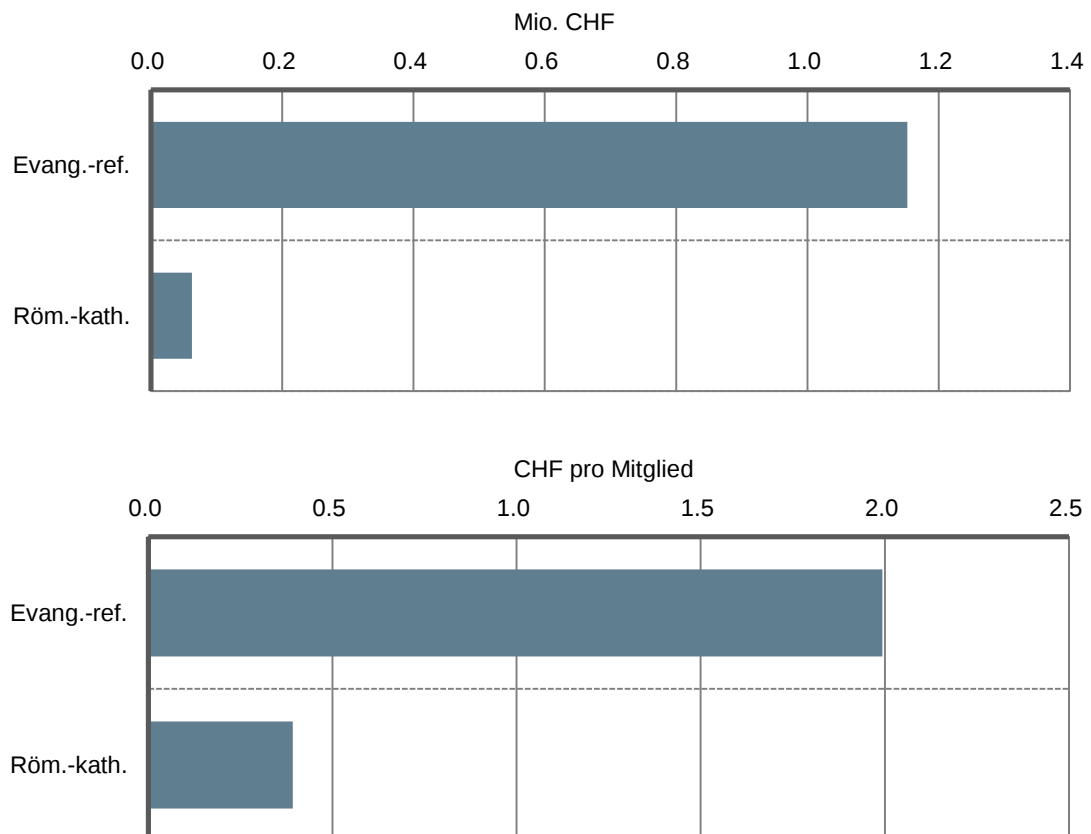
**Abbildung 4-11: Renovation von Gebäuden pro 1'000 Mitglieder, nach Konfession**

| Finanzierung (in CHF) | evang.-ref. | röm.-kath.  | christkath. |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|
| Kirchgemeinde         | 33.0        | 29.5        | 35.7        |
| Politische Gemeinde   | 0.7         | 0.0         | 0.0         |
| Kanton                | 1.6         | 0.2         | 0.0         |
| Dritte                | 1.9         | 0.2         | 0.0         |
| <b>Total</b>          | <b>37.1</b> | <b>29.8</b> | <b>35.7</b> |

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Befragung der Kirchgemeinden.

(442) Betrachten wir die Unterstützungsbeiträge der öffentlichen Hand, zeigt sich, dass diese bei der evang.-ref. Kirche im 3-Jahres-Durchschnitt von 2011 bis 2013 rund 1.12 Mio. CHF betragen, während die Unterstützungsbeiträge bei der röm.-kath. Kirche weniger als 100'000 CHF ausmachen.

**Abbildung 4-12: Unterstützungsbeiträge der öffentlichen Hand, nach Konfession, absolut (oben) und in CHF pro Mitglied (unten)**



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Befragung der Kirchgemeinden.

## 5 Gegenüberstellung von Finanzierung und Leistungen

### 5.1 Gesellschaftlich relevante Finanzierung

#### 5.1.1 Gesellschaftlich relevante Finanzierungsquellen

(501) Bei einer Analyse der öffentlichen Finanzierung der Kirchen gibt es grundsätzlich zwei Arten von Finanzflüssen, die berücksichtigt werden müssen: die Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln der öffentlichen Hand und diejenigen Kirchensteuern, die den Charakter von voraussetzungslos geschuldeten Zwangsabgaben haben:

- Die **finanzielle Beteiligung des Staates** an den Aufgaben der Kirchen kann unterschiedliche Formen annehmen. Im Kanton Bern gibt es folgende Finanzierungsformen:
  - Direkte Besoldung von kirchlichem Personal durch den Kanton
  - Staatsbeiträge für spezifische Leistungen i. S. von Abgeltungen (z.B. für den Erhalt von Kulturgut)
  - Indirekte Beiträge in Form von Beiträgen bei Bau oder Unterhalt von Kirchengebäuden durch die öffentliche Hand<sup>188</sup>.
- Die **Steuern juristischer Personen sind echte Steuern**, sind also bei einem gesellschaftlichen Vergleich ebenfalls zu berücksichtigen (Kapitel 4.1). Die juristischen Personen haben nämlich – im Gegensatz zu den natürlichen Personen – im Kanton Bern heute keine Möglichkeit, sich von den Kirchensteuern zu befreien. Die Kirchensteuern natürlicher Personen haben demgegenüber eher den Charakter von in besonderer Form erhobenen Mitgliederbeiträgen.

Die nachfolgende Abbildung zeigt die gesellschaftlich relevante Finanzierung, die sich aus den oben genannten Kategorien zusammensetzen.

---

<sup>188</sup> So ist beispielsweise die Stadt Bern für Gebäudeteile der Nydeggkirche, des Münsterdachs, der Französischen Kirche und der Heiligeistkirche sowie für das Geläute von rund 10 Kirchen in der Stadt zuständig. Zudem beteiligt sich die Stadt Bern an der Münsterstiftung.

**Abbildung 5-1: Zusammenstellung der gesellschaftlich relevanten Finanzierung**

| Gesellschaftlich relevante Finanzierung              | in Mio. CHF |             |             |              |
|------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
|                                                      | evang.-ref. | röm.-kath.  | christkath. | Total        |
| Kirchensteuern jurist. Personen                      | 25.6        | 10.1        | 0.1         | 35.8         |
| Beiträge an Gebäude (Bau und Renovation)             | 2.1         | 0.1         | 0.0         | 2.1          |
| Pfarrsaläre                                          | 60.8        | 10.8        | 0.4         | 72.0         |
| <b>Total gesellschaftlich relevante Finanzierung</b> | <b>88.5</b> | <b>20.9</b> | <b>0.5</b>  | <b>110.0</b> |

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Befragung der Kirchgemeinden und weiterer Angaben.

(502) Über alle Landeskirchen ergibt die gesellschaftlich relevante Finanzierung einen Wert im Ausmass von rund 110 Mio. CHF, wenn die Pfarrsaläre vollständig einberechnet werden.

Nicht oder nur teilweise berücksichtigt sind in der Aufstellung kleinere Kostenkategorien:

- Bei etlichen kirchlichen Gebäuden gibt es Mischfinanzierungen im Unterhalt, welche auch die politische Gemeinde betrifft.
- Nicht berücksichtigt wurden zudem jene Finanzflüsse, die darauf zurückgehen, dass sich **Kirchengebäude gänzlich im Eigentum der öffentlichen Hand** befinden und daher die öffentliche Hand für Bau und Unterhalt aufkommt. In den letzten Jahren wurden vermehrt kirchliche Gebäude an die Kirchgemeinden verkauft, so dass das Ausmass dieser Finanzierung abgenommen hat. Eine detaillierte Übersicht dazu fehlt indessen.
- Nicht berücksichtigt wurden die **Beiträge**, welche in der **theologischen Fakultät** ausgegeben werden. Grund hierfür ist, dass die Universität als Volluniversität konzipiert ist und das Theologiestudium nicht als staatlich finanzierte Ausbildungsstätte für künftige Pfarrer und Pfarrerinnen anzusehen ist. Einzig die Beiträge der Fakultät für das sogenannt praktische Semester<sup>189</sup> – heute eine Dozentenstelle – sowie für das an das Studium anschliessende Vikariat von rund 55'000 für Vikariatskurse sind Kosten, welche allenfalls zu berücksichtigen sind. Diese Kosten umfassen jedoch letztlich nur rund 300'000 CHF.

Zudem werden die Kosten anderer Fakultäten ebenfalls nicht einer gesellschaftlichen Gruppe zugerechnet, sondern von der Allgemeinheit getragen. Ob beispielsweise die Kosten für Studiengänge in Betriebswirtschaftslehre, Ethnologie oder Psychologie eine höhere Akzeptanz in der Bevölkerung geniessen würden, ist ungewiss.

- Nicht eingerechnet ist zudem die **Finanzierung der Spezialseelsorge**, sofern sie nicht über den Kirchenetat läuft. Bei diesen Stellen finanzieren der Kanton bzw. die Spitäler die Stellen im Sinn eines Leistungsvertrags. So gesehen müsste die Finanzierung der Spezialseelsorge mit den Leistungen in der Spezialseelsorge verrechnet werden, was ein Nullsummenspiel ergibt.

<sup>189</sup> Das sogenannte Praktische Semester ist nicht zwingend erforderlich für die Erreichung des theologischen Masters.

### 5.1.2 Bern im interkantonalen Vergleich

(503) Der Kanton Bern weist nach dem Wirtschaftsforschungsinstitut BAK Basel im schweizerischen Vergleich mit einem **Indexwert von 191** ein deutlich überdurchschnittliches Niveau bei den Staatsausgaben unter der Rubrik Kirchen aus (Mittelwert 100)<sup>190</sup>. Höhere Indexwerte kennen nur die Kantone Waadt (Indexwert 285) und Wallis (Indexwert 239). Hingegen weisen einige Kantone wie Basel-Stadt, Aargau, Zug oder Schwyz Indexwerte unter 1 aus.<sup>191</sup>

Wie sind die grossen Unterschiede zu erklären? Der zentrale Unterschied liegt in der Art der Finanzierung von Landeskirchen. Während Kantone wie Waadt, Wallis und Bern, aber auch Schaffhausen, Solothurn, St. Gallen oder Zürich Finanzierungsformen an die Landeskirchen gewählt haben, die über den Steuereinnahmen an den Staat laufen, finanzieren sich Kirchen in anderen Kantonen ausschliesslich über die Kirchensteuern.

Aus Sicht des Kirchensteuerzahlers lässt sich folgendes festhalten: Die Kirchen erhalten beispielsweise im Kanton Aargau pro Mitglied letztlich mehr Unterstützung als die Kirchen im Kanton Bern, obwohl der Kanton Aargau weder staatliche Beiträge noch Kirchensteuern juristischer Personen kennt. Im Kanton Aargau sind die Erträge der Kirchensteuern natürlicher Personen entsprechend höher (vgl. Abbildung 4-8 und 5-2).

Ein Unterschied besteht im Kreis der Steuerzahler: Bei Finanzierungen über generelle Steuererträge des Staates wie im Kanton Bern finanzieren alle Personen – sofern sie steuerpflichtig sind – mit. In Kantonen wie dem Kanton Aargau erfolgt die Finanzierung ausschliesslich über die Mitglieder der jeweiligen Konfession.

Weiter gilt es zu beachten, dass der staatliche Mittelfluss an die Pfarrgehälter zu einem wesentlichen Teil auf die Verstaatlichung von zweckgebundenen Kirchengütern zurückgeht (Kapitel 4.3). Wo diese Güter bei den Kirchen verblieben sind wie etwa in St. Gallen, fliessen die Erträge den Kirchen nicht auf dem Umweg über die Staatskasse zu.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass der blosse BAK-Index noch nichts darüber aussagt, wie viele Mittel den Kirchen für die Erfüllung gesellschaftlicher Aufgaben zur Verfügung stehen. Der Index war denn auch dazu bestimmt, jene Ausgabenbereiche zu identifizieren, die im Rahmen von Sparprogrammen einer näheren Betrachtung bedürfen.

Die folgende Abbildung 5-2 zeigt die Positionierung einiger ausgewählter Kantone zwischen den beiden Polen einer Finanzierung mit Kirchensteuern und einer Finanzierung durch allgemeine Steuermittel: BS beispielsweise hat sehr hohe Kirchensteuern und keine öffentliche Finanzierung, VD demgegenüber kennt keine Kirchensteuern und dafür eine Finanzierung aus der Staatskasse. BE hat im schweizweiten Vergleich eher tiefe Kirchensteuern und dafür

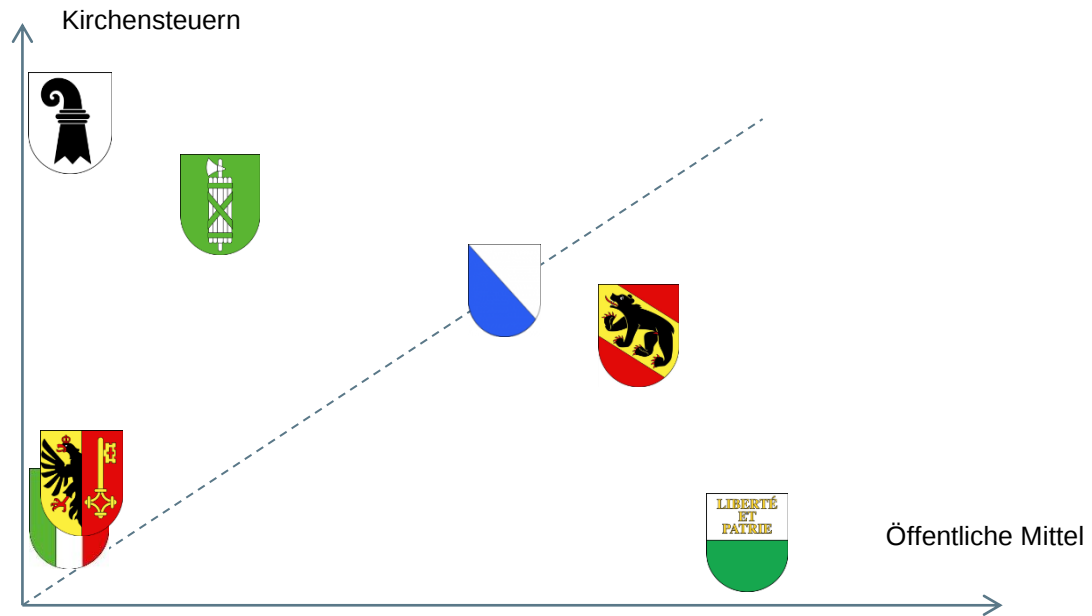
---

<sup>190</sup> BAK BASEL (2012): Review des Finanzhaushalts des Kantons Bern, Studie im Auftrag des Regierungsrates des Kantons Bern, Basel, Zusammenfassung verfügbar bei [www.be.ch](http://www.be.ch) (Zugriff 19.9.2014, <http://www.be.ch/portal/fr/index/mediencenter/medienmitteilungen.assetref/dam/documents/portal/Medienmitteilungen/de/2012/12/2012-12-18-studie-bakbasel-review-fin.pdf>)

<sup>191</sup> Die Daten wurden dem Kanton Bern von der BAK Basel zur Verfügung gestellt.

eine bedeutende Finanzierung durch die öffentliche Hand, die aber in hohem Masse auf die bereits mehrfach erwähnten historischen Rechtsansprüche zurückgeht (Kapitel 4.3).

**Abbildung 5-2: Positionierung der Kantone je nach Finanzierungssystem (ausgewählte Kantone)**



Quelle: Eigene Darstellung.

## 5.2 Gesellschaftlich relevante Leistungen der Kirchen

(504) Die Kirche erbringt – wie in den vorangehenden Kapiteln beschrieben – eine Vielzahl von Dienstleistungen. Für den Vergleich mit der gesellschaftlich relevanten Finanzierung müssen die gesellschaftlich relevanten Leistungen erhoben werden. Dabei werden ausschliesslich die Leistungen mit gesamtgesellschaftlichem Nutzen berücksichtigt. Sodann müssen diese Dienstleistungen nach möglichst plausiblen Parametern bewertet werden. Dies geschieht hier aufgrund von angenommenen durchschnittlichen Löhnen.

- Die gesellschaftlich relevanten Dienstleistungen werden – mit Ausnahme der Kirchenmusik, bei welcher die Dienstleistungen zu 50% als gesellschaftlich relevant betrachtet wurden – über die investierte Stundenzahl in gesellschaftlich relevanten Tätigkeiten gemes-

sen<sup>192</sup>. Bei der Berechnung wurden sowohl die Stellen auf Ebene Kirchgemeinden als auch auf Ebene Kantonalkirche und Bezirke berücksichtigt.

- Für die Bewertung der unbezahlten Arbeit wurde der Lohnsatz nach Tätigkeitsgruppen für institutionelle Freiwilligenarbeit für ausführende Tätigkeiten von CHF 48.9 pro Stunde des aktuell verfügbaren Jahres 2010 verwendet.<sup>193</sup>
- Wie in Kapitel 5.1.1 erwähnt, wurden diejenigen Leistungen der Spezialseelsorge nicht berücksichtigt, die vom Kanton oder von den Spitälern finanziert werden. Ebenfalls nicht berücksichtigt wurden die 780 Stellenprozente der Lernvikariate.

(505) Zusammengerechnet ergeben die gesellschaftlich relevanten Dienstleistungen – gemessen in Lohnkosten – einen Wert von rund 133 Mio. CHF.

**Abbildung 5-3: Zusammenstellung der gesellschaftlich relevanten Dienstleistungen**

| Gesellschaftliche Dienstleistungen         | Lohn Vollkosten<br>pro VZ-Stelle<br>und Jahr in CHF | Wert in Mio. CHF |             |             |              |
|--------------------------------------------|-----------------------------------------------------|------------------|-------------|-------------|--------------|
|                                            |                                                     | evang.-ref.      | röm.-kath.  | christkath. | Total        |
| Pfarrpersonen                              | 160'000                                             | 23.5             | 8.4         | 0.2         | 32.1         |
| Sozialdiak. Mitarbeitende/Jugendarbeitende | 120'000                                             | 15.0             | 2.8         | 0.0         | 17.7         |
| Katecheten/-innen                          | 100'000                                             | 0.9              | 0.3         | 0.0         | 1.2          |
| Kirchenmusiker/-innen                      | 100'000                                             | 3.9              | 0.9         | 0.0         | 4.8          |
|                                            | pro Stunde in<br>CHF                                |                  |             |             |              |
| Unentgeltliche Arbeit (pro Stunde in CHF)  | 48.9                                                | 36.6             | 10.3        | 0.1         | 47.0         |
| Beiträge an gemeinnützige Institutionen    |                                                     | 22.8             | 7.2         | 0.1         | 30.1         |
| - von Kirchgemeinden                       |                                                     | 19.4             | 6.2         | 0.1         | 25.7         |
| - von der Kantonalkirche                   |                                                     | 3.4              | 1.0         | 0.0         | 4.3          |
| <b>Total Wert gesellschaftliche DL</b>     |                                                     | <b>102.6</b>     | <b>29.9</b> | <b>0.4</b>  | <b>133.0</b> |

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Befragung der Kirchgemeinden sowie Stellenetat JGK. Die Ergebnisse aus der Befragung zu den Stellenprozente bei den Pfarrpersonen wurden mit den Angaben der JGK zum Stellenetat plausibilisiert. Bei der Berechnung wurden sowohl die Stellen auf Ebene Kirchgemeinden als auch auf Ebene Kantonalkirche und Bezirke berücksichtigt

(506) Über die bewertbaren gesellschaftlichen Leistungen hinaus erbringen die Kirchen weitere, monetär nicht quantifizierbare Leistungen wie z.B. Sinnstiftung, Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, Erhalt des kulturellen Gedächtnisses, Tradierung der menschlichen Grundsymbole usw. Naturgemäss sind es gerade diese Leistungen, welche von Befür-

<sup>192</sup> Die Verwendung der Stundenzahl ist bei der Publikation der Nationalfonds-Studie FAKIR bei den Freidenkern auf Kritik gestossen. Es wurde argumentiert, dass die Kirchen in diesen Tätigkeiten nicht durchgehend fachlich geschultes Personal einsetzen würden. Gemäss Angaben der Kirchen hat jedoch die grosse Mehrzahl der bezahlten Mitarbeitenden in der Sozialdiakonie und in der Katechetik eine soziale oder pädagogische Ausbildung.

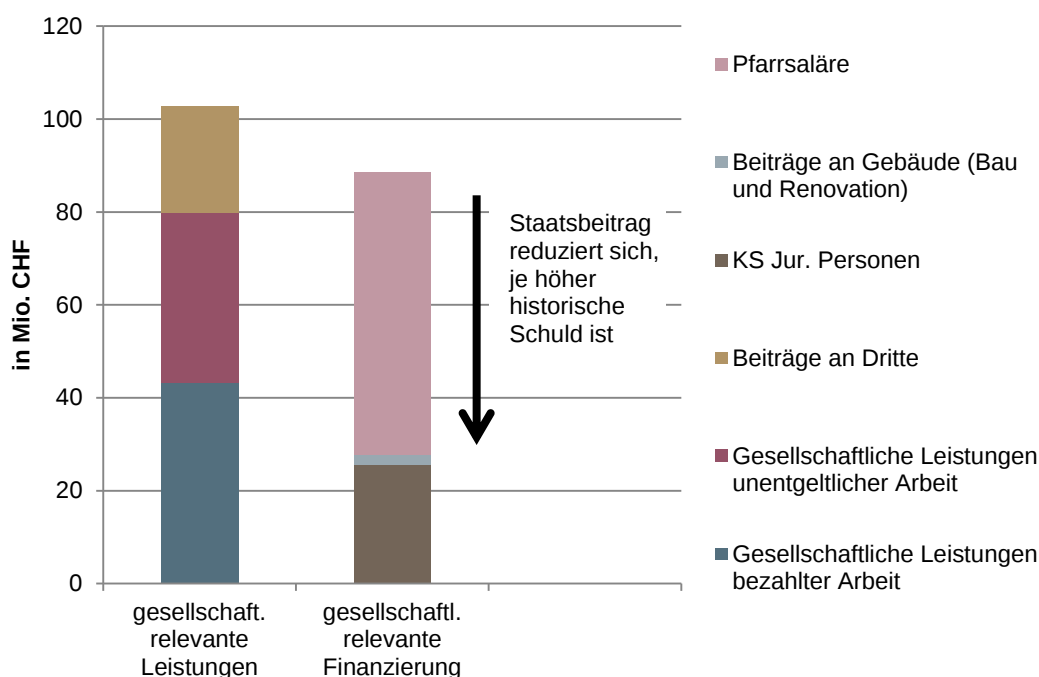
<sup>193</sup> Vgl. BUNDESAMT FÜR STATISTIK (verschiedene Jahrgänge), Lohnstrukturhebung und Nominallohnindex.

wortern und Kritikern der Kirchen kontrovers und unterschiedlich beurteilt werden. Im Rahmen der vorliegenden Studie können diese Leistungen nur pro Memoria erwähnt werden – wie sie beurteilt und gewichtet werden, hängt von der persönlichen Einstellung jeder einzelnen Person den Kirchen gegenüber ab. Es würde also gewiss zu kurz greifen, bei einer Beurteilung der gesellschaftlichen Rolle der Kirchen nur die monetär messbaren Grössen in die Waagschale zu werfen. Die Aussage dieser Studie ist darum die Folgende: Wie gross sind die monetär messbaren Leistungen der Kirchen im Vergleich zu den ihnen zufließenden gesellschaftlich relevanten Mitteln?

### 5.3 Vergleich zwischen Leistungen und Finanzflüssen

(507) Die nachfolgenden Abbildungen zeigen einen grafischen Vergleich der gesellschaftlichen Leistungen und der gesellschaftlich relevanten Finanzierung für die beiden grossen Landeskirchen.

**Abbildung 5-4: Darstellung der gesellschaftlichen Leistungen und der gesellschaftlich relevanten Finanzierung, evang.-ref. Landeskirche**

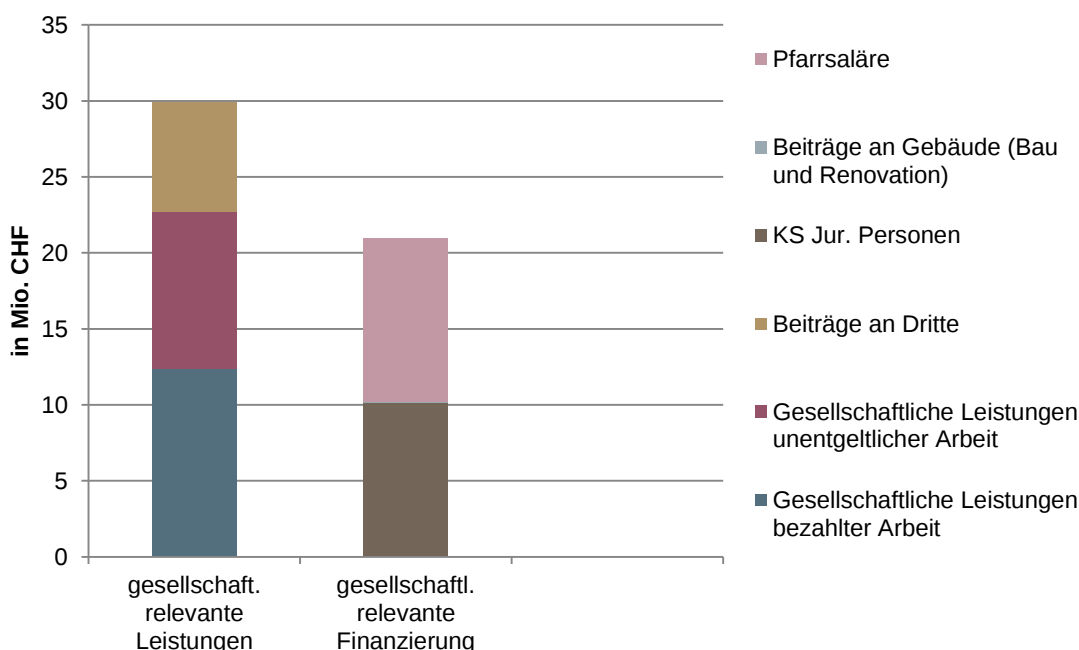


Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Befragung der Kirchgemeinden und weiterer Materialien.

(508) Abbildung 5-4 zeigt den Vergleich für die reformierte Landeskirche. Die gesellschaftlichen relevanten Leistungen machen rund 103 Mio. CHF aus. Bei vollständiger Anrechnung der vom Staat finanzierten Pfarrsaläre macht die gesellschaftlich relevante Finanzierung rund

89 Mio. CHF aus. Unter Berücksichtigung der vorhandenen Unschärfen und der Tatsache, dass nicht alle Kirchengebäude bereits in kirchlichem Besitz sind, kann gesagt werden, dass hier mindestens ein ausgeglichenes Bild erreicht wird. Wenn nun berücksichtigt wird, dass ein Teil der Pfarrsaläre als historische Schuld gilt, zeigt sich, dass die gesellschaftlich relevanten Dienstleistungen einen höheren Wert erreichen als die gesellschaftlich relevante Finanzierung.

**Abbildung 5-5: Darstellung der gesellschaftlichen Leistungen und der gesellschaftlich relevanten Finanzierung, röm.-kath. Landeskirche**



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Befragung der Kirchgemeinden und weiterer Materialien.

(509) Abbildung 5-5 zeigt den Vergleich für die röm.-kath. Landeskirche. Die gesellschaftlichen relevanten Leistungen machen rund 30 Mio. CHF aus. Die gesellschaftlich relevante Finanzierung macht rund 21 Mio. CHF aus. Unter Berücksichtigung der vorhandenen Unschärfen kann analog zur evang.-ref. Landeskirche gesagt werden, dass hier mindestens ein ausgeglichenes Bild erreicht wird. Die Rolle der historischen Rechtsansprüche ist hier jedoch eine andere als bei der evangelisch-reformierten Kirche, weil die Frage, inwieweit auch die kantonale Finanzierung von Pfarrbesoldungen der römisch-katholischen Kirche auf historischen Rechtsansprüchen gründet, einer vertieften Untersuchung bedarf.

(510) Für die christkatholische Kirche als historischem Spezialfall<sup>194</sup> ergibt der Vergleich ein ausgeglichenes Bild. Rund 0.4 Mio. CHF Leistungen steht eine gesellschaftlich relevante Finanzierung von 0.5 Mio. CHF gegenüber.

(511) Einschränkend zu den gezeigten Ergebnissen muss festgehalten werden, dass die aus diesen Analysen gewonnenen Erkenntnisse nicht besagen, dass der Staat sämtliche gesellschaftlich relevanten Dienstleistungen ebenfalls anbieten würde, falls die Kirche darauf verzichtet. Es gibt viele gesellschaftlich wichtige Tätigkeiten, die vom Staat nicht unterstützt werden und trotzdem erbracht werden, weil sie als wichtig empfunden werden. Schliesslich bleibt offen, ob der Staat auf die Kirchen zurückgreifen würde, wenn er gesellschaftliche Leistungen ausschreiben würde. Diese Fragen müssen – ungeachtet des Ergebnisses – aus einer anderen Warte entschieden werden.

---

<sup>194</sup> Siehe dazu vorne Kapitel 2.3.

## 6 Organisation der Landeskirchen

### 6.1 Bestandesaufnahme

#### a) Eingrenzung auf die beiden grossen Landeskirchen

(601) Die Organisation der Landeskirchen ist hier nur insoweit von Interesse, als sie massgeblich vom bernischen Staatskirchenrecht beeinflusst und damit für das Thema dieses Berichts von Bedeutung ist. Insbesondere im Fokus stehen die Verflechtungen zwischen staatlichen und kirchlichen Körperschaften. Ein vollständiger Überblick ist also nicht das Ziel dieser Darstellung. Für rein kircheninterne Strukturen kann auf die Informationen der Landeskirchen verwiesen werden.

(602) Weil es hier vor allem um die grundsätzliche Frage nach dem richtigen Mass der Verflechtung von Staat und Kirchen geht, soll hier nicht auf die Sonderfälle darstellende Organisation der kleinen christkatholischen Kirche<sup>195</sup> sowie der im Kanton Bern anerkannten jüdischen Gemeinden<sup>196</sup> eingegangen werden. Dafür kann auf deren Internetportale verwiesen werden. Aus demselben Grund wird auch nicht auf die nicht anerkannten christlichen Religionsgemeinschaften (insbesondere die christlich-orthodoxen Kirchen<sup>197</sup> und die Freikirchen<sup>198</sup>) sowie auf die nicht anerkannten nicht-christlichen Religionsgemeinschaften eingegangen. Einen Überblick zu diesen Gruppen liefert dafür die bereits in Kapitel 2 erwähnte NCSS-Studie „Die religiösen Gemeinschaften in der Schweiz: Eigenschaften, Aktivitäten, Entwicklung“<sup>199</sup>.

#### b) Staatskirchenrechtliche Vorgaben

(603) Die Organisation der beiden grossen bernischen Landeskirchen bildet direkt die zentralen Anforderungen des Staatskirchenrechts ab. Auch wenn historisch gesehen die Verflechtung der ursprünglichen reformierten Staatskirche mit dem Kanton seit dem 19. Jahrhundert laufend abgenommen und ihre Autonomie im Gegenzug zugenommen hat („von der Staats-

---

<sup>195</sup> [www.christkatholisch.ch/kirchgemeinden](http://www.christkatholisch.ch/kirchgemeinden) (Zugriff am 28.8.2014).

<sup>196</sup> [http://www.swissjews.ch/de/metanavigation/juedisches\\_leben/juedische\\_institutionen/gemeinden.php](http://www.swissjews.ch/de/metanavigation/juedisches_leben/juedische_institutionen/gemeinden.php) (Zugriff am 28.8.2014).

<sup>197</sup> [www.orthodoxie.ch](http://www.orthodoxie.ch) (Zugriff am 28.8.2014).

<sup>198</sup> Das Internetportal [www.kirchen.ch](http://www.kirchen.ch) liefert einen Zugang zu sämtlichen christlichen Gruppierungen bzw. deren Internetseiten. Dort findet sich auch ein schweizerischer Pressespiegel zu den Themen „Kirche – Religion – Gesellschaft“, der vom katholischen Mediendienst zur Verfügung gestellt wird ([www.katholischer-mediendienst.ch](http://www.katholischer-mediendienst.ch)).

<sup>199</sup> STOLZ JÖRG, CHAVES MARK, MONNOT CHRISTOPHE, AMIOTTE-SUCHET LAURENT (2011): Die religiösen Gemeinschaften der Schweiz: Eigenschaften, Aktivitäten, Entwicklung, Schlussbericht der National Congregations Study Switzerland (NCSS) im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 58, Lausanne.

kirche zur Partnerschaft zwischen Kirche und Staat<sup>200</sup>), so bleiben die organisatorischen Vorgaben doch nach wie vor bedeutsam:

- (604) Die drei Landeskirchen ordnen nach Art. 122 der Kantonsverfassung (KV) ihre Angelegenheiten im Rahmen des kantonalen Rechts grundsätzlich selbständig. Sie haben sich indessen in territorial verfassten Kirchgemeinden zu organisieren (Art. 123 Abs. 2 KV). Jeder Kirchgemeinde gehören also die in ihrem Gebiet wohnhaften Mitglieder an (Art. 125 KV). Die Kirchgemeinde wählt zudem ihre Geistlichen (Art. 125 KV). Weil der Kanton gleichzeitig die Kirchgemeinden festlegt<sup>201</sup>, jeder Kirchgemeinde die kantonal bezahlten Pfarrstellen zuordnet (vgl. vorne Kapitel 4.3.1) und die Kirchensteuern gemeindeweise erhebt – eine kantonale Kirchensteuer gibt es nicht – ist vom Kanton eine den Einwohnergemeinden vergleichbare Organisation vorgegeben. Obwohl sich schon die Urchristen in Gemeinden organisiert hatten, bildet diese Organisationsform des bernischen Staatskirchenrechts eher kantonalen Gemeindestrukturen ab als dass sie zwingenden kirchlichen Bedürfnissen entspränge. Die Unterstellung der Kirchgemeinden unter das kantonale Gemeindegesetz erweist sich damit als ein Element des alten bernischen Staatskirchentums.
- (605) Es versteht sich von selbst, dass die als Weltkirche aufgebaute römisch-katholische Kirche mit solchen staatlichen Strukturen Probleme hat; denn sie lässt sich nicht in das Organisationsmodell einer Staatskirche einbinden<sup>202</sup>. Das Problem wurde in der Schweiz und anderen Ländern mit einer dualistischen Struktur gelöst: Einer staatskirchenrechtlichen, demokratisch verfassten Seite mit dem Aufbau in Kirchgemeinden und Landeskirche steht der traditionelle kirchenrechtlichen Aufbau mit Bistümern, Dekanaten, Pastoralräumen und Pfarreien gegenüber. Diese beiden Organisationen sind im Alltag natürlich vielfältig miteinander verflochten. Da das Besteuerungsrecht und damit die Haupteinnahmequelle der staatskirchenrechtlichen Seite zusteht, sichert dies zusammen mit dem Pfarrwahlrecht (vgl. Art. 125 Abs. 2 KV) den katholischen Kirchgemeinden faktisch einen gewissen Einfluss. Die dualistische Struktur der römisch-katholischen Landeskirche bedeutet aber auch, dass ein Kirchenmitglied aus der staatskirchlichen Struktur austreten und gleichzeitig Mitglied der römisch-katholischen Weltkirche bleiben kann<sup>203</sup>.

<sup>200</sup> Zum Wandel von der Staatskirche zur Partnerschaft gemäss Kantonsverfassung 1993: KOELBING MARTIN (2012): Die Religionspolitik der Schweiz im Spiegel des Föderalismus, Diplomarbeit des IDHEAP, Muri bei Bern, S. 20, verfügbar bei [www.idheap.ch](http://www.idheap.ch) > Bibliothek (Zugriff am 28.8.2014).

<sup>201</sup> Grossratsbeschluss betreffend die Umschreibung der evangelisch-reformierten Kirchgemeinden des Kantons Bern vom 6. Juni 2012 (BSG 411.21).

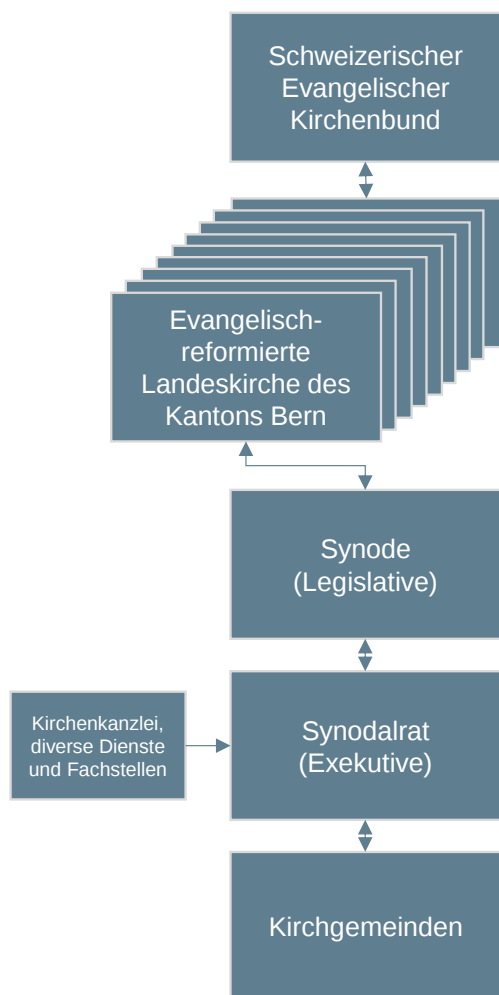
<sup>202</sup> Siehe dazu LORETAN ADRIAN (2010): Das kantonale Staatskirchenrecht oder: Die rechtlichen Verhältnisse von Kirche und Staat in den 26 Kantonen der Schweiz, S. 91 ff. und 100 ff., in: GEROSA LIBERO, MÜLLER LUDGER (HRSG. 2010): Katholische Kirche und Staat in der Schweiz, Wien und Münster; GEROSA LIBERO (HRSG., 2014): Staatskirchenrechtliche Körperschaften im Dienst an der Sendung der Katholischen Kirche in der Schweiz, Wien sowie die Besprechung dazu in der NEUEN ZÜRCHER ZEITUNG vom 26.6.2014; GRICHTING MARTIN (2014): Zur Reformbedürftigkeit des Schweizer Staatskirchenrechts, in: Jusletter vom 7. Juli 2014; FRIEDERICH UELI (1999): Vorbemerkungen zu Art. 126 – 129 des Gemeindegesetzes des Kantons Bern, Rz. 3 ff., in: ARN/FRIEDERICH/FRIEDL/MÜLLER/MÜLLER/WICHTERMANN (1999): Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern.

<sup>203</sup> BGE 134 I 75, WINZELER CHRISTOPH (2009): Einführung in das Religionsverfassungsrecht der Schweiz, 2. Auflage, Zürich, S. 51.

### c) Aktuelle Organisation der Landeskirchen

(606) Die **evangelisch-reformierte Landeskirche** des Kantons Bern ist wie folgt aufgebaut<sup>204</sup>:

**Abbildung 6-1: Übersicht über die evangelisch-reformierte Kirche in der Schweiz**



Die evangelisch-reformierte Landeskirche umfasst heute 217 Kirchgemeinden in 13 Bezirken. In den grossen Städten sind jeweils mehrere Kirchgemeinden zu einer Gesamtkirchgemeinde zusammengeschlossen. Die Kirchgemeinden umfassen – im Kanton Bern – jeweils eine oder mehrere Einwohnergemeinden bzw. Teile von Einwohnergemeinden. Ihre territoriale Struktur

<sup>204</sup> Vgl. den Flyer Reformierte Kirchen Bern-Jura-Solothurn: [refbejuso.ch](http://refbejuso.ch) – was – wie wo. Zu den Einzelheiten sei auf das interne Recht verwiesen: vgl. dazu die umfassende Übersicht bei [kgr.refbejuso.ch](http://kgr.refbejuso.ch) (Handbuch für die Kirchgemeinderäte, Zugriff am 28.8.2014). Dort findet sich auch ein Verzeichnis der reformierten Kirchgemeinden sowie der dazugehörigen Einwohnergemeinden.

lehnt sich also an die staatliche Struktur an<sup>205</sup>. Die Bezirke lehnen sich ihrerseits an die kantonale Verwaltungsstruktur an<sup>206</sup>.

(607) Aus dem auf kantonalem Staatskirchenrecht fussenden Aufbau von unten nach oben folgt, dass die Kompetenzen der landeskirchlichen Organe begrenzt sind. Sie können weder etwas an der Einteilung der Kirchgemeinden ändern noch die Pfarrstellen anders verteilen oder sich direkte Einnahmen etwa in Form kantonaler Kirchensteuern verschaffen. Zwar ist der Synodalrat gemäss Art. 21 der Verfassung der evangelisch-reformierten Landeskirche die oberste Verwaltungs-, Aufsichts- und Vollzugsbehörde, doch ist die tatsächliche Hierarchie nicht mit dem normalen hierarchischen Staatsaufbau vergleichbar. Die Kirchgemeinden beaufsichtigt primär die kantonale Kirchen- und Gemeindeaufsichtsbehörde (Organisations- und Finanzaufsicht) und nicht die Landeskirche. In diesem Umstand erkennt man noch die historische reformierte Staatskirche, in der die Kantonsregierung das oberste Leitungsorgan war.

(608) Ergänzend sind noch folgende Besonderheiten zu erwähnen:

- Mit der evangelisch-reformierten Landeskirche in einzelnen Bereichen in Zusammenarbeit verbunden sind einige eigenständige und ausserhalb des staatlichen Anerkennungsbereichs existierende Freikirchen wie das Evangelische Gemeinschaftswerk EGW. Diese Zusammenarbeit erfasst also nur die innerkirchlichen Angelegenheiten und hat nichts mit der staatskirchenrechtlichen Seite zu tun. Über die Gemeinsamkeiten und die Inhalte des Zusammenwirkens orientiert eine Übereinkunft aus dem Jahr 2013.<sup>207</sup>
- Oberhalb der landeskirchlichen Ebene existieren Zusammenarbeitsstrukturen sowohl unter den reformierten Kirchen (Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK<sup>208</sup>) als auch unter den christlichen Kirchen der Schweiz (Arbeitsgemeinschaft christlicher Kirchen in der Schweiz<sup>209</sup>). Die Zusammenschlüsse sollen die Konfession bzw. die christlichen Kirchen auf nationaler Ebene repräsentieren. Der SEK äussert sich ähnlich der schweizerischen Bischofskonferenz zu nationalen Abstimmungsthemen. Den überkantonalen Strukturen kommt die stets wichtiger werdende Aufgabe zu, den Kirchen auf der nationalen, vorwiegend durch Presse, Radio und Fernsehen geprägten Ebene Gehör zu verschaffen.

<sup>205</sup> Grossratsbeschluss betreffend die Umschreibung der evangelisch-reformierten Kirchgemeinden des Kantons Bern vom 6. Juni 2012 (BSG 411.21).

<sup>206</sup> Vgl. [www.refbejuso.ch/publikationen/links/kirchgemeinden-bezirke.html](http://www.refbejuso.ch/publikationen/links/kirchgemeinden-bezirke.html) (Zugriff 1.9.2014).

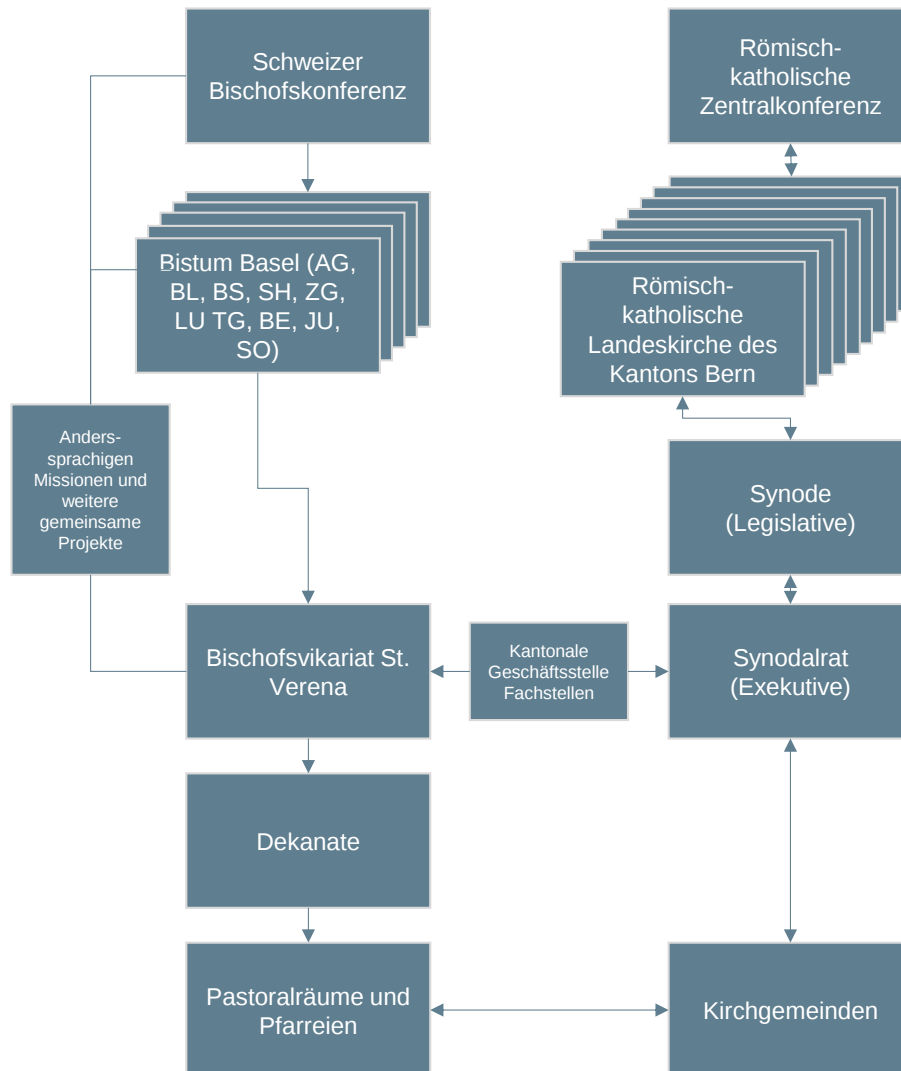
<sup>207</sup> Gemeinsame Erklärung der Evangelisch-reformierten Kirche des Kantons Bern, dem Evangelischen Gemeinschaftswerk (EGW) und weiteren evangelischen Bewegungen und Gemeinschaften (Vineyard Bern, Neues Land, Jahu, J-point Steffisburg) vom 17. November 2013.

<sup>208</sup> [www.kirchenbund.ch](http://www.kirchenbund.ch); diesem gehören beispielsweise auch reformierte Kirchen wie die Evangelisch-methodistische Kirche (EMK), die es seit 150 Jahren in der Schweiz mit heute rund 120 Gemeinden und 10'000 Angehörigen gibt: [www.emk-bern.ch](http://www.emk-bern.ch) bzw. [www.emk-schweiz.ch](http://www.emk-schweiz.ch).

<sup>209</sup> [www.agck.ch](http://www.agck.ch); Mitgliedkirchen sind: die Evangelisch-reformierte Kirche, die Römisch-katholische Kirche, die Christkatholische Kirche, die Evangelisch-methodistische Kirche, die Baptisten, die Heilsarmee, die Evangelisch-lutherische Kirche, die orthodoxen Kirchen, die anglikanische Kirche, sowie die Siebten Tags Adventisten als Gastorganisation (Zugriff 1.9.2014).

(609) Die **römisch-katholische Landeskirche** des Kantons Bern ist wie folgt aufgebaut<sup>210</sup>:

**Abbildung 6-2: Übersicht über die Römisch-Katholische Kirche in der Schweiz**



In diesem Organigramm zeigt sich die duale Struktur der römisch-katholischen Landeskirche deutlich. Vom bernischen Staatskirchenrecht beeinflusst wird also nur die rechte, die staatliche Seite. Die linke Seite wird durch das kanonische Recht der katholischen Weltkirche ge-

<sup>210</sup> Vgl. den Flyer Römisch-katholische Landeskirche des Kantons Bern: Wir stellen uns vor. Für Einzelheiten kann auf das Internetportal [www.kathbern.ch](http://www.kathbern.ch) verwiesen werden.

regelt, wobei natürlich zwischen den beiden Seiten Interaktionen und damit auch Konflikte bestehen<sup>211</sup>. Abgebildet ist hier nur der schweizerische Teil der Weltkirche.

(610) Die Kompetenzen und Beziehungen zwischen den verschiedenen Kirchenorganen in vertikaler Hinsicht unterscheiden sich je nach deren eigenen Gesetzgebung und Gepflogenheiten. Staatskirchenrechtlich ins Gewicht fällt auch hier, dass der Kanton Minimalanforderungen bezüglich demokratischer Struktur, Pfarrwahlrecht, Finanzordnung usw. aufstellt. Den grössten Einfluss hat der Kanton über die Umschreibung der Kirchgemeinden und die Zuordnung sowie Finanzierung der Pfarrstellen.

(611) Wie die reformierten Kirchen kennt auch die römisch-katholische Kirche überkantonale Strukturen auf der staatskirchenrechtlichen Seite (römisch-katholische Zentralkonferenz RKZ<sup>212</sup>). Wichtigste Aufgabe der RKZ ist die (Mit-)Finanzierung überkantonalen, überdiözesanen und sprachregionaler kirchlicher Institutionen (Aus- und Weiterbildung, Fachstellen, Verbände etc.). Ihr steht die in der Öffentlichkeit weit bekanntere Schweizer Bischofskonferenz gegenüber, die die innerkirchliche Seite repräsentiert. Das duale System zieht sich also bis auf die nationale Ebene hinauf. Weil die römisch-katholische Kirche Weltkirche ist, verfügt sie zusätzlich mit dem Papst als Leiter dieser Weltkirche über eine Organisation von grosser internationaler Ausstrahlung<sup>213</sup>.

## 6.2 Analyse der Entwicklungsmöglichkeiten

(612) Gegenstand dieses Berichts bildet die Frage, ob das geltende bernische Staatskirchenrecht den aktuellen und zukünftigen Bedürfnissen entspricht und in welcher Richtung eine allfällige Weiterentwicklung gehen könnte. Eine erste Teilfrage sollte klären, ob die auf die traditionelle bernische Staatskirche zurückgehende enge *Verflechtung* zwischen den Landeskirchen und der Staatsverwaltung noch nötig ist und welche Ziele mit einer solchen Verflechtung verfolgt werden sollen. Oder anders gefragt: Wie stark soll sich ein zeitgemässes Staatskirchenrecht bzw. Religionsverfassungsrecht mit der Organisation und Administration der anerkannten Glaubensgemeinschaften befassen? Die enge administrative Verflechtung und die Anstellung der meisten Pfarrerinnen und Pfarrer beim Staat entspricht wohl keinem aktuellen Bedürfnis; denn sie beruht auf dem Staatskirchentum der Reformation<sup>214</sup>. Die katholische Kirche war darin ohnehin immer ein wenig ein Fremdkörper, auch wenn das Staats-

---

<sup>211</sup> FRIEDERICH UELI (1999): Vorbemerkungen zu Art. 126 – 129 des Gemeindegesetzes des Kantons Bern, Rz. 5 ff., in: ARN/FRIEDERICH/FRIEDL/MÜLLER/MÜLLER/WICHTERMANN (1999): Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern.

<sup>212</sup> [www.rkz.ch](http://www.rkz.ch) (Zugriff 1.9.2014).

<sup>213</sup> Vgl. zum Papst als Oberhaupt der Weltkirche, dem Heiligen Stuhl als Vertragspartei der Konkordate und dem Kirchenstaat als Völkerrechtssubjekt: WINZELER CHRISTOPH (2009), Einführung in das Religionsverfassungsrecht der Schweiz, 2. Auflage, Zürich, S. 72.

<sup>214</sup> ISELIN-SARAUW DIETRICH (1990): Gutachten über Fragen zu den Kirchenartikeln in der neuen Staatsverfassung des Kantons Bern, Bern, S. 40: „Dass Geistliche Staatsbeamte seien, ist auch unter dem Gesichtswinkel der historischen Rechtstitel weder staats- noch kirchenrechtlich zwingend ...“.

kirchentum ihr Wirken und ihre Entfaltung nicht behindert hat<sup>215</sup>. Mehr Autonomie der Kirchen und ein Rückzug des Staats auf eine Art Oberaufsicht wie in Zürich und Basel erscheinen denkbar. Sicher zeitgemäss sind demgegenüber die Anforderungen an die demokratische Organisation, die Transparenz und die Respektierung der staatlichen Grundwerte, die an die staatliche Anerkennung und an Finanzhilfen geknüpft werden.

Die aus Sicht der Autoren dieses Berichts am meisten interessierenden Verflechtungen sollen im Folgenden kurz gestreift werden. Die Zusammenstellung erhebt also keinerlei Anspruch auf Vollständigkeit.

- (613) **Territorialität:** Müssen die Kirchgemeinden der anerkannten Landeskirchen immer territorial organisiert, also an ein bestimmtes Gemeindegebiet gebunden sein<sup>216</sup>? Wie das Beispiel der Burgergemeinden zeigt, können Gemeinden als öffentlich-rechtliche Körperschaften auch personal statt territorial strukturiert sein. In kirchlichen Belangen gilt dies übrigens schon für gewisse französischsprachige, als Personalkörperschaft ausgebildete Kirchgemeinden<sup>217</sup>. Weil die Steuern am Wohnsitz bezahlt werden, scheint der Einzug von Kirchensteuern die Ausgestaltung der Kirchgemeinden als Gebietskörperschaften vorauszusetzen. Indessen wäre der Bezug der Kirchensteuern auf kantonaler Ebene und deren anschliessende Rückverteilung auf die Gemeindeebene ebenfalls möglich<sup>218</sup>. Nicht-territoriale Kirchgemeinden könnten für die Bedürfnisse der römisch-katholischen Kirche mit ihren fremdsprachigen Missionen von Interesse sein. Zu denken ist auch an die Freikirchen sowie an christlich-orthodoxe Gruppen. Ferner wäre es mit einer nicht-territorialen Struktur möglich, dass ein Kirchenmitglied einer Kirchgemeinde ausserhalb seines zivilrechtlichen Wohnsitzes angehört, was heute ausgeschlossen ist<sup>219</sup>. Wer also heute mit dem Kirchenleben in seiner Gemeinde nicht einverstanden ist, dem steht rein rechtlich keine Möglichkeit offen, anderswo als vollberechtigtes Gemeindemitglied tätig zu werden und seine Steuern zu bezahlen.
- (614) **Bildung, Bestand und Abgrenzung von Kirchgemeinden:** Dafür ist wie bei den Einwohnergemeinden der Grosse Rat zuständig (Ausnahme: Gesamtkirchgemeinden). Darüber hinaus garantiert Art. 108 KV den Kirchgemeinden Bestand, Gebiet und Vermögen. Eine Aufhebung bzw. Fusion setzt ausdrücklich das Einverständnis der Kirchge-

<sup>215</sup> Siehe dazu WINZELER CHRISTOPH (2009): Einführung in das Religionsverfassungsrecht der Schweiz, 2. Auflage, Zürich, S. 99.

<sup>216</sup> FRIEDERICH UELI (1999): Art. 126 des Gemeindegesetzes des Kantons Bern, Rz. 3, in: ARN/FRIEDERICH/FRIEDL/MÜLLER/MÜLLER/WICHTERMANN (1999): Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern.

<sup>217</sup> FRIEDERICH UELI (1999): Art. 126 des Gemeindegesetzes des Kantons Bern, Rz. 4, in: ARN/FRIEDERICH/FRIEDL/MÜLLER/MÜLLER/WICHTERMANN (1999): Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern.

<sup>218</sup> In technischer Hinsicht geschieht dies heute ohnehin schon: Die kantonale Steuerverwaltung zieht die direkte Bundessteuer, die Kantons- und Gemeinde Steuern sowie die Kirchensteuern ein: vgl. vorne Kapitel 4.2.

<sup>219</sup> FRIEDERICH UELI (1999): Art. 126 des Gemeindegesetzes des Kantons Bern, Rz. 11, in: ARN/FRIEDERICH/FRIEDL/MÜLLER/MÜLLER/WICHTERMANN (1999): Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern.

meinde voraus. Immerhin kann seit der Verfassungsrevision des Jahres 2012 der Grosse Rat den Zusammenschluss von Gemeinden gegen deren Willen anordnen, wenn dies überwiegende Interessen erfordern (Art. 108 Abs. 3 KV)<sup>220</sup>. Man kann sich die Frage stellen, welches gesamtkantonale Interesse verbietet, solche im Grunde internen Strukturfragen den Kirchen zu überlassen. Ob Kirchgemeinden weiterbestehen oder angesichts der Mitgliederentwicklung fusioniert werden sollen, erscheint heute als Frage, die primär von den Landeskirchen und ihren Kirchgemeinden und nicht vom Kanton zu entscheiden ist. Die Kirchgemeinden haben heute selten mehr einen direkten Bezug zu den Einwohnergemeinden. Als Beispiel für eine solche Entwicklung sei auf Art. 130 Abs. 2 der Zürcher Kantonsverfassung verwiesen, der die Zuständigkeit für die Neubildung, den Zusammenschluss und die Auflösung von Kirchgemeinden der landeskirchlichen Autonomie überlässt.

- **(615) Abgrenzung zwischen inneren und äusseren Angelegenheiten der Kirchen:** Für die Abgrenzung zwischen inneren und äusseren Angelegenheiten<sup>221</sup> der Kirchen gibt es keine allgemeingültigen Regeln. Wo die Grenze zwischen der Selbstorganisation und staatlich vorgegebenen Strukturen verläuft, ist nicht immer klar (vgl. Art. 3 Abs. 2 KG). Daraus folgt, dass sich der Staat auch auf weniger Bestimmungen zu den „äusseren Angelegenheiten“ zurückziehen könnte. So hat der kantonale Gesetzgeber die Kirchgemeinden, wiewohl sie Körperschaften nach kantonalem Gemeindegesetz sind, bereits von diversen kantonalen Vorschriften ausgenommen<sup>222</sup>. Ein weitergehender Rückzug des Kantons in Richtung einer Oberaufsicht erscheint darum möglich. Als Beispiel kann wiederum Art. 130 Abs. 3 der Zürcher Kantonsverfassung dienen.
- **(616) Gemeindeaufsicht:** Die staatliche Aufsicht über die Kirchgemeinden umfasst selbstverständlich nur die äusseren Angelegenheiten. Dort gilt sie beispielsweise den Finanzen gemäss den Detailvorschriften der Gemeindeverordnung (z.B. Rechnungsvorschriften), sowie den Regeln über die Entscheidungsfindung und den Verantwortlichkeiten. Parallel dazu gibt es auch eine gewisse innerkirchliche Aufsicht der Landeskirchen. Die Frage erscheint legitim, ob nicht mehr Aufsichtskompetenzen den Landeskirchen übertragen werden könnten; denn schliesslich sind die Kirchgemeinden freiwillige Zusammenschlüsse von Menschen gleicher Konfession, weshalb die staatliche Aufsicht weniger eng gewoben sein kann als bei den Einwohnergemeinden.
- **(617) Geistliche als Kantonsangestellte:** Mit der auf historische Rechte zurückgehenden Finanzierung eines Grossteils der Pfarrlöhne der Landeskirchen (Kapitel 4.3) ist im Kanton Bern der Umstand verknüpft, dass diese Geistlichen Angestellte des Kantons und

<sup>220</sup> Siehe dazu im weiteren das Gesetz zur Förderung von Gemeindegemeinschaften vom 25. November 2004 (Gemeindefusionsgesetz, GFG), das auch auf Kirchgemeinden anwendbar ist.

<sup>221</sup> Siehe dazu FRIEDERICH UELI (1999): Vorbemerkungen zu Art. 126 – 129 des Gemeindegesetzes des Kantons Bern, Rz. 3 ff., in: ARN/FRIEDERICH/FRIEDL/MÜLLER/MÜLLER/WICHTERMANN (1999): Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern.

<sup>222</sup> FRIEDERICH UELI (1999): Art. 126 des Gemeindegesetzes des Kantons Bern, Rz. 7, in: ARN/FRIEDERICH/FRIEDL/MÜLLER/MÜLLER/WICHTERMANN (1999): Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern.

nicht etwa der Kirchgemeinden sind. Als solche unterstehen sie dem kantonalen Personalrecht<sup>223</sup>. Das impliziert, dass die kantonalen Behörden nicht nur eine Gemeindeaufsicht nach Gemeindegesetz unterhalten, sondern auch eine entsprechende Personalabteilung (Art. 19a KG). Was in der historischen Berner Staatskirche selbstverständlich war, wirkt heute etwas verstaubt; denn die Geistlichen sind damit neben der Aufsicht durch die Kirche, deren Vertreter sie sind, auch noch jener des anstellenden Kantons unterworfen<sup>224</sup>. Die Notwendigkeit dieser doppelten Aufsicht leuchtet dann nicht recht ein, wenn man davon ausgeht, dass heute die kantonalen Pfarrbesoldungen anders als zu Zeiten der Staatskirche nur noch auf historische Rechte und nicht mehr auf eine gewollte staatliche Einflussnahme auf die Arbeit der Pfarrerinnen und Pfarrer zurückzuführen ist<sup>225</sup>. Man kann sich in der Tat heute fragen, ob die Aufnahme eines Geistlichen in den bernischen Kirchendienst in einer Zeit, die Abschied von der alten Staatskirche genommen hat, noch zeitgemäss ist. Ihr Vorteil mag darin liegen, dass der Kanton darauf Einfluss hat, wer den gewünschten Service public erbringt und beispielsweise Pfarrpersonen ablehnen kann, die mit der hiesigen Sprache und Kultur ungenügend vertraut sind oder denen der vom Staat gewünschte Bildungsstand fehlt<sup>226</sup>. Derartige Auflagen könnte er den Kirchen aber auch machen, ohne die Pfarrpersonen selbst anzustellen. Entflechtungen erscheinen also nicht undenkbar. Sie könnten bis zum Punkt gehen, in dem die Anstellung der Pfarrpersonen im Rahmen des geltenden Staatskirchenrechts Sache der Landeskirchen wird. Damit würde auch das ganze Personalwesen an diese übergehen, wie dies im Kanton Zürich seit kurzem der Fall ist. Die Pfarrwahl kann auch in einem solchen System immer noch bei den Kirchgemeinden liegen (vgl. Art. 125 Abs. 2 KV). Ebenso kann eine zweckmässig ausgestaltete Oberaufsicht verhindern, dass ungeeignete Geistliche den religiösen Frieden gefährden. Natürlich hängt der Entscheid bezüglich des Verflechtungsgrades auch davon ab, wie viel Vertrauen der Staat den Landeskirchen entgegenbringt.

### 6.3 Entflechtungsmöglichkeiten

(618) Aus der summarischen Zusammenstellung des obigen Kapitels lassen sich mehr oder weniger weit gehende Entflechtungsmöglichkeiten ableiten:

---

<sup>223</sup> FRIEDERICH UELI (1999): Art. 126 des Gemeindegesetzes des Kantons Bern, Rz. 21, in: ARN/FRIEDERICH/FRIEDL/MÜLLER/MÜLLER/WICHTERMANN (1999): Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern.

<sup>224</sup> Vgl. dazu die Forderung nach einer Vereinfachung der Aufsicht bei FRIEDERICH UELI (1999): Art. 126 des Gemeindegesetzes des Kantons Bern, Rz. 22, in: ARN/FRIEDERICH/FRIEDL/MÜLLER/MÜLLER/WICHTERMANN (1999): Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern.

<sup>225</sup> Aus der doppelten Aufsicht ergibt sich auch die Frage nach der Verantwortlichkeit bei der Behebung von Konflikten. Rein rechtlich gesehen können beide Behörden – die staatliche und die kirchliche – einer Pfarrperson die Anstellung entziehen, weil Wahlvoraussetzung die Zustimmung beider Seiten ist: vgl. dazu als Beispiel für die katholische Seite den Röschenzer Kirchenstreit: bei [www.kath.ch](http://www.kath.ch) (Zugriff 8.9.2014).

<sup>226</sup> Probleme können sich zeigen, wenn wie etwa bei der römisch-katholischen Kirche zu wenig Priester zur Verfügung stehen und darum Geistliche aus anderen Kulturkreisen angestellt werden müssen.

- (619) In einer ersten Stufe könnte das **gemeinderechtliche „Korsett“** – also die Gesamtheit der gemeinderechtlichen Regeln – stufenweise gelockert und den Landeskirchen mehr Organisationsautonomie sowie mehr Regelungs- und Aufsichts Kompetenzen zugewiesen werden. Das würde den Aufbau entsprechender Dienste in den Landeskirchen bedingen, was zweifellos einige Zeit und beträchtliche Mittel erfordern würde. Im Gegenzug könnten die kantonalen Dienststellen in der Kirchendirektion reduziert werden. Zu denken ist etwa an die Finanzaufsicht<sup>227</sup>. Eine Oberaufsicht des Kantons müsste natürlich so lange erhalten bleiben, als eine öffentlich-rechtliche Anerkennung besteht<sup>228</sup>. Die Zeit erscheint nach hier vertretener Auffassung gekommen für eine grössere Organisationsautonomie der Kirchen: Weil die kircheninterne Organisation ohnehin schon aus finanziellen Gründen schlanker werden muss, laufen bereits Reorganisationsprozesse, so etwa in der evangelisch-reformierten Gesamtkirchengemeinde der Stadt Bern<sup>229</sup>. Die reformierten Kirchgemeinden der Stadt Zürich sind wegen eines höheren Problemdrucks in diesem Punkt bereits weiter fortgeschritten<sup>230</sup>. In der Gemeindeabstimmung vom 28. September 2014 haben sich die Stimmberechtigten der bisherigen 33 Stadtzürcher Kirchgemeinden überaus deutlich für einen Zusammenschluss zu einer einzigen Kirchgemeinde entschieden<sup>231</sup>.
- (620) In einer weiteren Stufe könnte sich der **Kanton als Anstellungsbehörde** für die von ihm finanzierten Pfarrstellen zurückziehen. Er würde dann die nach den historischen Rechten geschuldeten Finanzhilfen an die Personalkosten der Landeskirchen überweisen. Damit würden grössere Aufgaben und Kosten vom Staat auf die Landeskirchen verschoben. Selbstverständlich bedürfte es einer Aufsicht nach Staatsbeitragsgesetz<sup>232</sup>, um die Zweckbindung der Gelder zu überwachen.
- (621) Schliesslich könnte auch auf die **kantonale Umschreibung der Kirchgemeinden** durch den Grossen Rat sowie die entsprechende Zuweisung von (kantonal finanzierten) Pfarrstellen verzichtet werden. Der Kanton könnte dies den Kirchen überlassen im Rahmen von kirchengesetzliche Richtlinien, die beispielsweise einen Ausgleich zwischen den bevölkerungsstarken und den dünn besiedelten Kantonsteilen regeln. In diesem Rahmen

<sup>227</sup> Siehe dazu als Beispiel die wenigen finanzrechtlichen Grundsätze nach § 11 ff. der Zürcher Verordnung zum Kirchengesetz und zum Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden.

<sup>228</sup> Der Umfang der Oberaufsicht und der damit verbundene Aufwand kann – wie die unterschiedlichen Verhältnisse in den Schweizer Kantonen zeigen – stark variieren.

<sup>229</sup> Strukturdialog: vgl. [www.gkgbe.ch](http://www.gkgbe.ch) (Zugriff am 4.9.2014).

<sup>230</sup> Vgl. dazu die NEUE ZÜRCHER ZEITUNG vom 27. August 2014: Reformwille auf dem Prüfstand: Die Stadtzürcher Reformierten können zwischen zwei Modellen der Strukturanpassung wählen: „Der Mitgliederschwund der reformierten Kirche Zürich ist dramatisch: Seit den 1960er Jahren ist die Zahl der Mitglieder um zwei Drittel gesunken, von 270'000 auf 90'000. Nach wie vor unterhalten aber die 34 im Stadtverband zusammengeschlossenen Kirchgemeinden eigene Sekretariate, 48 Kirchen, 35 Kirchgemeindehäuser und 65 Pfarrhäuser. Angesichts rapide sinkender Einnahmen – auch auf längere Sicht ist mit einem Vermögensverzehr von jährlich rund 10 Millionen CHF zu rechnen – und der nicht mehr angemessenen Nutzung der Infrastrukturen ist der Reformbedarf unbestritten. ...“

<sup>231</sup> [www.zh.ref.ch](http://www.zh.ref.ch) (Zugriff am 11.10.2014).

<sup>232</sup> Art. 20 ff. des Staatsbeitragsgesetzes vom 16. September 1992 (StBG, BSG 641.1).

könnte der Kanton auch einen geeigneten Finanzausgleich unter den Kirchgemeinden vorschreiben.

- (622) Als weitestgehenden Schritt könnte der Kanton auf die **Territorialität der Kirchgemeinden** verzichten. Welche Auswirkungen ein solcher Schritt haben könnte, müsste natürlich vertieft abgeklärt und mit den Landeskirchen diskutiert werden. Entsprechende Überlegungen sprengen den Umfang dieses Berichts. Immerhin sei darauf hingewiesen, dass gewisse Kirchgemeinden in Deutschland Personalgemeinden sind<sup>233</sup>. Solche Entwicklungen liessen sich beispielsweise auch für Zentrumskirchen in den grossen Städten überlegen (Münstergemeinde, Heiliggeist-Gemeinde in der Stadt Bern). Der Vorteil läge in einer grösseren Freiheit bei der Wahl der Gemeindezugehörigkeit. Der Nachteil könnte darin liegen, dass die Kirchgemeinden noch stärker als heute ein eigenes Profil entwickeln könnten, weil sich in einer Personalgemeinde in der Regel die Gleichgesinnten versammeln. Dem heutigen Pluralismus in den Kirchgemeinden der Landeskirchen könnte das abträglich sein. Zudem könnten Personalgemeinden eine Ausdünnung der Leistungen der Kirchen auf dem Lande fördern. Der Gesetzgeber müsste also die Frage beantworten, wie stark er eine flächendeckende pfarramtliche Versorgung will und welche Mittel er dafür einzusetzen gedenkt.

---

<sup>233</sup> Beispiel: Die Kirchgemeinde der berühmten Nikolaikirche in Leipzig, die zur evangelisch-lutheranischen Landeskirche des Bundeslandes Sachsen gehört: [www.nikolaikirche-leipzig.de](http://www.nikolaikirche-leipzig.de) (Zugriff 2.9.2014).

## 7 Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften durch den Staat

### 7.1 Wandel in der Bedeutung der staatlichen Anerkennung

#### a) Begriff

(701) In Zeiten, die die Glaubens- und Gewissensfreiheit nicht kannte, in der die Regierenden den „offiziellen“ Glauben dekretierten und nötigenfalls mit Gewalt durchsetzten<sup>234</sup>, war die staatliche Anerkennung von religiösen Gruppen kein Thema. Anerkannt war eben nur die Einheitsreligion. Bestenfalls wurde gegenüber Andersgläubigen je nach Interessenlage mehr oder weniger Toleranz geübt. Erst die stufenweise Einführung der Glaubens- und Gewissensfreiheit oder – moderner – der Religionsfreiheit gab Raum zuerst für die erklärte Tolerierung und später die staatliche Anerkennung von Minderheitsreligionen (vgl. vorne die historische Einleitung Kapitel 2.2.). Ein wesentlicher Schritt war in der Schweiz die Ausweitung der staatlichen Anerkennung über die traditionellen christlichen Landeskirchen hinaus auf die jüdischen Gemeinden. Doch was bedeutet eine Anerkennung von Glaubensgemeinschaften durch den Staat in einem Rechtssystem, in dem die Religionsfreiheit einen zentralen Eckpfeiler darstellt? In einer freiheitlichen Rechtsordnung benötigen ja organisierte Gruppen, die sich mit religiösen Fragen befassen, keinerlei Lizenz oder gar Anerkennung. Sie organisieren sich in aller Regel in der zivilrechtlichen Rechtsform des Vereins, die nur minimale staatliche Regeln kennt<sup>235</sup>. „Anerkennung“ im hier verwendeten religionsverfassungsrechtlichen Sinne bedeutet also heute nur eine *besondere staatliche Wertschätzung*, oder mindestens eine Unbedenklichkeitserklärung in dem Sinne, als der Staat bezeugt, dass die Gruppierung aus seiner Sicht besonderen Anforderungen genügt, weshalb ihnen auch besondere Rechte zustehen<sup>236</sup>.

#### b) Nutzen

(702) Welchen Nutzen hat der Staat von einer solchen Anerkennung, wenn es sein Ziel sein soll, eine stabile, freie und gerechte Gesellschaft trotz unterschiedlichster religiöser, philoso-

---

<sup>234</sup> Die Verfolgung Andersgläubiger war auch in christlichen Staaten des Mittelalters und der Neuzeit an der Tagesordnung. Zu erinnern ist im Sinne von wenigen Beispielen etwa an die Inquisition der römisch-katholischen Kirche vom 13. bis ins 18. Jahrhundert, an die Verfolgung der Täufer durch die Berner Regierung oder deren gewaltsame Durchsetzung der Reformation im Berner Oberland.

<sup>235</sup> Auch Vereine können sich auf die Religionsfreiheit berufen.

<sup>236</sup> „Kirchenpolitisches Gütesiegel“: siehe dazu insbesondere TAPPENBECK CHRISTIAN R., PAHUD DE MORTANGES RENÉ (2005): Öffentlich-rechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften im Kanton Bern, Eine Studie im Auftrag der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern, Bern, S. 6. Ferner: „Öffentlich-rechtliche Anerkennung als Schlüsselbegriff“: WINZELER CHRISTOPH (2009): Einführung in das Religionsverfassungsrecht der Schweiz, 2. Auflage, Zürich, S. 77 ff.

phischer und moralischer Wertordnungen zu sichern?<sup>237</sup> Wie steht es also mit der Anerkennung in einer auch in moralischer und religiöser Hinsicht zunehmend pluralistischen Gesellschaft? Welche Rolle spielen die Einwandererreligionen im Anerkennungssystem, welche Rolle die Freikirchen, die sich bewusst von einzelnen Aspekten der grossen Volkskirche distanzieren?<sup>238</sup> Vorerst gilt es festzuhalten, dass ein Anerkennungssystem voraussetzt, dass sich der Staat für die Religion und damit die religiösen Gruppierungen im Sinne einer positiven Auseinandersetzung interessiert und ihrem Wirken Wertschätzung entgegenbringt. Das wird er nur tun, wenn er diesem Wirken einen positiven Einfluss auf die Integration der Menschen und den gesamtgesellschaftlichen Frieden zuschreibt<sup>239</sup>. Denn die Frage, was eine Gesellschaft zusammenhält, stellt sich allgemein. In diesem Sinne ist ein Staat, der ein Anerkennungssystem kennt, nicht völlig neutral<sup>240</sup>. Er kann indessen durchaus gestützt auf seine Geschichte und seine kulturellen Gegebenheiten Unterscheidungen treffen. Dies lebt insbesondere die Republik Österreich als Nachfolgerin des ehemals multikulturellen Staatswesens Europas, der österreichisch-ungarischen Donaumonarchie, vor. Sie verbindet eine breite Anerkennung anderer Religionen mit der Pflege der eigenen – christlichen – Leitkultur. So erliess der österreichische Kaiser 1912 nach der Einverleibung des muslimisch geprägten Bosnien ein Anerkennungsgesetz für den Islam. Auch Italien legt seine besondere Beziehung zur römisch-katholischen Kirche nicht als Exklusivbeziehung, sondern als kulturelle Verortung fest, die anderen Religionsgemeinschaften die Gleichbehandlung, das Selbstbestimmungsrecht und die Möglichkeit gewährleistet, mit dem Staat Verträge abzuschliessen<sup>241</sup>. Der Kanton Bern schliesslich differenziert zwischen den traditionellen, historisch entstandenen Landeskirchen und den anerkannten anderen Religionsgemeinschaften, wozu zur Zeit erst die Juden gehören. Damit signalisiert er Offenheit gegenüber neuen Religionsgemeinschaften, ohne sich von den eigenen historischen Wurzeln abzuwenden (Art.126 KV<sup>242</sup>). Selbst die Kantone Genf und Neuenburg, deren Religionsverfassungsrecht eine Trennung von Kirche

<sup>237</sup> Vgl. dazu LORETAN ADRIAN (2014): Pluralismus – eine Herausforderung für den Rechtsstaat und die Religionsgemeinschaften, in: Jusletter vom 7. Juli 2014, Rz. 7 ff. Weiter: HABERMAAS JÜRGEN (2014): Wie viel Religion verträgt der liberale Staat? In: WENZEL UWE JUSTUS (HRSG, 2014): Volksherrschaft – Wunsch und Wirklichkeit, Zürich.

<sup>238</sup> Die nach Redaktionsschluss dieses Berichts stattfindende Tagung der Universität Freiburg vom 31. Oktober 2014 „Staatliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften – Zukunfts- oder Auslaufmodell?“ wird dazu eine umfassende Auslegeordnung bieten.

<sup>239</sup> Zur Friedenssicherung als primäre Staatsaufgabe: MÜLLER JÖRG PAUL (2009): Die demokratische Verfassung, Zürich S. 31 ff. Zu den soziologischen Befunden über den sozialen Zusammenhalt: FREITAG MARKUS (HRSG. 2014): Das soziale Kapital der Schweiz, Zürich.

<sup>240</sup> Siehe aber zur aus der Religionsfreiheit abgeleiteten Verpflichtung zur Neutralität der staatlichen Einrichtungen wie beispielsweise der Schulen: CAVELTI URS JOSEF, KLEY ANDREAS (2012), St. Galler Kommentar zu Art. 15 BV, Rz. 29.

<sup>241</sup> Siehe die Hinweise zu Österreich und Italien bei WINZELER CHRISTOPH (2009): Einführung in das Religionsverfassungsrecht der Schweiz, 2. Auflage, Zürich, S. 76 und KOELBING MARTIN (2012): Die Religionspolitik der Schweiz im Spiegel des Föderalismus, Diplomarbeit des IDHEAP, Muri bei Bern, S. 84, verfügbar bei [www.idheap.ch](http://www.idheap.ch) > Bibliothek (Zugriff am 28.8.2014). Zum Islam im Bundesland Tirol: NEUE ZÜRCHER ZEITUNG vom 9.10.2014: Das Tiroler Minarett stört nicht mehr.

<sup>242</sup> TAPPENBECK CHRISTIAN R., PAHUD DE MORTANGES RENÉ (2005): Öffentlich-rechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften im Kanton Bern, Eine Studie im Auftrag der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern, Bern, S. 8.

und Staat vorsehen, kennen eine Art von Anerkennung<sup>243</sup>. Eine Anerkennung ist also auch einem in religiösen Dingen pluralistischen Staatswesen und unter ganz unterschiedlichen staatskirchenrechtlichen Modellen möglich. Zudem lässt sich ein offenes Anerkennungssystem ohne weiteres mit einem Bekenntnis zu den eigenen kulturellen Wurzeln vereinbaren.

### c) Anerkennung und Religionsfreiheit

(703) Nach vorherrschender Meinung ist ein Anerkennungssystem grundsätzlich mit der Religionsfreiheit vereinbar. Allerdings muss differenziert werden: Als auf das Individuum zugeschnittenes Menschenrecht bedeutet die Religionsfreiheit Schutz der Freiheit jedes Menschen, seine Religion und seine weltanschauliche Überzeugung frei zu wählen und allein oder in Gemeinschaft mit anderen zu bekennen. Auch darf niemand gezwungen werden, einer Religionsgemeinschaft anzugehören oder in einer solchen zu verbleiben, eine religiöse Handlung vorzunehmen oder einem religiösen Unterricht zu folgen<sup>244</sup>. Auf die Religionsfreiheit als korporatives Grundrecht können sich aber auch die religiösen Gruppen selbst berufen. Das gilt insbesondere für nicht anerkannte Gruppierungen. Auch die anerkannten Gruppierungen sollen sich jedoch im Rahmen der kirchenrechtlichen Regeln darauf berufen können. Dies gilt einerseits für die Spielräume, die ihnen die kantonale Kirchengesetzgebung einräumt (im Kanton Bern z.B. die Autonomie in inneren Angelegenheiten), andererseits aber auch dort, wo solche Spielräume der Verwirklichung der individuellen Religionsfreiheit dienen<sup>245</sup>. Die Religionsfreiheit sichert also die möglichst freie Selbstentfaltung gegenüber staatlichen Einflussversuchen, sei dies nun als Individuum oder als Mitglied einer Gruppe Gleichgesinnter<sup>246</sup>. Auf der anderen Seite verleiht die Religionsfreiheit keinen Anspruch bestimmter Gruppen auf staatliche Anerkennung<sup>247</sup>. Dagegen ist durchaus denkbar, dass das Gleichbehandlungs- und das Willkürverbot zu einem solchen Anspruch führen könnten<sup>248</sup>. Es wäre

---

<sup>243</sup> WINZELER CHRISTOPH (2009): Einführung in das Religionsverfassungsrecht der Schweiz, 2. Auflage, Zürich, S. 118 ff.

<sup>244</sup> Beispiel: BGE 134 I 75 E. 4 unter Verweis auf Art. 15 der Bundesverfassung und Art. 9 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

<sup>245</sup> WINZELER CHRISTOPH (2012): Religion im demokratischen Staat: Beiträge zum Religionsverfassungsrecht und zur Religionsfreiheit, Zürich, S. 190 mit Verweisen auf die deutsche Praxis.

<sup>246</sup> WINZELER CHRISTOPH (2012): Religion im demokratischen Staat: Beiträge zum Religionsverfassungsrecht und zur Religionsfreiheit, Zürich, S. 194.

<sup>247</sup> PAHUD DE MORTANGES RENÉ (2012): Die Auswirkung der religiösen Pluralisierung auf die staatliche Rechtsordnung, S. 171, in: BOCHINGER CHRISTOPH (HRSG. 2012): Religionen, Staat und Gesellschaft – die Schweiz zwischen Säkularisierung und religiöser Vielfalt, Zürich.

<sup>248</sup> Siehe dazu die Diskussion und die Begründung einer abweichenden Meinung bei LORETAN ADRIAN, WEBER QUIRIN, MORAWA ALEXANDER H.E. (2014): Freiheit und Religion – Die Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften in der Schweiz, Wien, S. 121: „Ein Recht auf öffentliche Anerkennung?“ und 128: „Der Gleichbehandlungsgrundsatz: zugleich eine Verschleierung des wahren Problems“, je mit Verweisen auf die Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes EGMR. Ferner: zu den Ansätzen eines Rechts auf öffentliche Anerkennung S. 141 ff.

darum problematisch, wenn das kantonale Recht beispielsweise nichtchristliche Religionen generell von der Anerkennung ausnehmen würde<sup>249</sup>.

## 7.2 Voraussetzungen und Folgen der staatlichen Anerkennung

### a) Kantonale Unterschiede

(704) In der Schweiz ist es den Kantonen überlassen, ob sie eine Anerkennung von religiösen Gruppierungen vorsehen wollen oder nicht und welche Rechtsfolgen sie an eine Anerkennung knüpfen. Eine Übersicht über die kantonalen Anerkennungssysteme liefert WINZELER in seinem Religionsverfassungsrecht der Schweiz<sup>250</sup>. Er zeigt sehr unterschiedliche Ausprägungen, aber auch Gemeinsamkeiten in den Grundzügen: So gilt die öffentlich-rechtliche Anerkennung den traditionellen Landeskirchen, bisweilen aber auch noch den jüdischen Gemeinden<sup>251</sup>. Mit der Anerkennung werden die Landeskirchen zu Körperschaften des öffentlichen Rechts mit den unterschiedlichen damit vom jeweiligen kantonalen Recht verknüpften Rechten und Pflichten. Die Rechte umfassen häufig die Steuerhoheit, bisweilen auch staatliche Finanzhilfen, den Zugang zu öffentlichen Einrichtungen wie Armee, Spitälern, Heimen und Gefängnissen, den Zugang zu staatlichen Personenregistern, die Einbindung in die universitäre Ausbildung von Geistlichen sowie die Ermöglichung des Bauens in Zonen mit öffentlicher Nutzung. Im Gegenzug müssen sich die anerkannten Landeskirchen staatlicher Aufsicht unterziehen und beispielsweise Anforderungen bezüglich innerer Demokratie und Transparenz erfüllen<sup>252</sup>. Implizit wird von ihnen auch Offenheit verlangt: Ohne ihre historische Rolle als für alle offene Volkskirche hätten sie ihre privilegierte Stellung kaum halten können. Würden sie sich zu kleinen Mitgliederkirchen wandeln, könnte dies Folgen haben. Der historische Hintergrund dieser Regelung erscheint klar: Mit innerer Demokratie und Transparenz wird ein Beitrag zum religiösen Frieden geleistet, denn das Handeln dieser Gruppen erfolgt nicht im Dunkeln, sondern steht im Rampenlicht der Öffentlichkeit und kann kontrovers diskutiert werden.

(705) Einige Kantone kennen unterhalb der Stellung als Landeskirche zusätzlich eine sogenannten kleine Anerkennung, die nur beschränkte Rechte verleiht wie etwa den Zugang zu Einwohnerregistern und die Steuerbefreiung. Das Recht, Steuern zu erheben, kann damit

---

<sup>249</sup> TAPPENBECK CHRISTIAN R., PAHUD DE MORTANGES RENÉ (2005): Öffentlich-rechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften im Kanton Bern, Eine Studie im Auftrag der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern, Bern, S. 7. WINZELER CHRISTOPH (2012): Religion im demokratischen Staat: Beiträge zum Religionsverfassungsrecht und zur Religionsfreiheit, Zürich S. 48.

<sup>250</sup> WINZELER CHRISTOPH (2009): Einführung in das Religionsverfassungsrecht der Schweiz, 2. Auflage, Zürich, S. 77 ff.

<sup>251</sup> Eine interessante Übersicht findet sich auch bei KOELBING MARTIN (2012): Die Religionspolitik der Schweiz im Spiegel des Föderalismus, Diplomarbeit des IDHEAP, Muri bei Bern, S. 48, verfügbar bei [www.idheap.ch](http://www.idheap.ch) > Bibliothek (Zugriff am 28.8.2014).

<sup>252</sup> KOELBING MARTIN (2012): Die Religionspolitik der Schweiz im Spiegel des Föderalismus, Diplomarbeit des IDHEAP, Muri bei Bern, S. 52, verfügbar bei [www.idheap.ch](http://www.idheap.ch) > Bibliothek (Zugriff am 28.8.2014).

nicht verbunden werden. Die auf diese Weise anerkannten Glaubensgemeinschaften bleiben privatrechtlich als Vereine oder Stiftungen organisiert und geniessen damit mehr Freiheiten. Einen einklagbaren Anspruch auf eine wie auch immer ausgestaltete Anerkennung verleiht kein Kanton. Modell für die Ausdehnung des Anerkennungssystems über die traditionell in der Schweiz existierenden Gruppen hinaus ist der Kanton Basel-Stadt, der auch den Aleviten<sup>253</sup> und der Neuapostolischen Kirche<sup>254</sup> die kleine Anerkennung verliehen hat. Die Diskussionen im Basler Grossen Rat zeigen aber auch, dass keine Einigkeit über die Funktion und den Stellenwert einer solchen kleinen Anerkennung besteht. Für die eine kleine Anerkennung anstrebenden Gruppen gilt es also sorgfältig zwischen den Vor- und Nachteilen einer kleinen Anerkennung abzuwägen<sup>255</sup>.

## b) Kanton Bern

(706) Die bernische Kantonsverfassung des Jahres 1993 anerkennt nicht nur die traditionellen Landeskirchen, sondern auch die israelitischen Gemeinden (Art. 126 KV). Sie räumt zudem dem Gesetzgeber die Möglichkeit ein, weitere Religionsgemeinschaften unter noch zu definierenden Rahmenbedingungen staatlich anzuerkennen. Landeskirchlichen Status – etwa mit der damit verbundenen Gemeindestruktur und Steuerhoheit (Art. 125 KV) – haben diese Gruppen indessen wie die jüdischen Gemeinden nach der Systematik der Verfassung nicht<sup>256</sup>.

(707) Die Möglichkeit, neben den historischen Landeskirchen weitere Religionsgemeinschaften durch Erlass eines Gesetzes anzuerkennen, schuf bereits die Verfassungsrevision 1979. Im Vordergrund stand die Absicht, eine Möglichkeit zur Anerkennung der jüdischen Gemeinden zu schaffen und damit in gewissem Sinne eine historische Schuld abzutragen. Ein Anlauf zu einem solchen Anerkennungsgesetz scheiterte jedoch in der Volksabstimmung vom 10. Juni 1990. Das Referendum war von der EDU und der Nationalen Aktion für Volk und Heimat ergriffen worden. Im Vordergrund dürften Befürchtungen um eine zu weit gehende Öffnung namentlich gegenüber den Muslimen gestanden haben. Auch wurden einzelne Anforderungen des Gesetzesentwurfs als Diskriminierung der Freikirchen betrachtet<sup>257</sup>. Die neue Kan-

---

<sup>253</sup> Vgl. dazu die NEUE ZÜRCHER ZEITUNG vom 18. Oktober 2012: Erstmals in der Schweiz hat der Basler Grosse Rat mit den Aleviten eine nichtchristliche Religionsgemeinschaft anerkannt. Die Aleviten sind eine aus dem Islam hervorgegangene Glaubensgemeinschaft. In Basel leben 5'000 bis 6'000 Aleviten.

<sup>254</sup> Vgl. dazu die BASLER ZEITUNG vom 11. Januar 2012: Die Anerkennung der Neuapostolischen Kirche Basel wurde vom Basler Grossen Rat im zweiten Anlauf knapp beschlossen. Die Neuapostolische Kirche Basel zählt rund 600 Mitglieder.

<sup>255</sup> Siehe dazu den Hinweis zu den christlich-orthodoxen Gruppen bei PAHUD DE MORTANGES RENÉ (2012): Die Auswirkung der religiösen Pluralisierung auf die staatliche Rechtsordnung, S. 162, in: BOCHINGER CHRISTOPH (HRSG. 2012): Religionen, Staat und Gesellschaft – die Schweiz zwischen Säkularisierung und religiöser Vielfalt, Zürich.

<sup>256</sup> Vgl. den Titel „8.2 Israelitische Gemeinden und andere Religionsgemeinschaften“.

<sup>257</sup> Art. 2 des Entwurfs für ein Gesetz über Voraussetzungen und Wirkungen der öffentlich-rechtlichen Anerkennung von Religionsgemeinschaften nannte die folgenden Voraussetzungen einer Anerkennung: a) mehr als 500 natürliche Personen mit Wohnsitz oder Aufenthalt im Kanton Bern als Angehörige und Wirken in der Schweiz seit 20 Jahren, b) Sitz in einer bernischen Gemeinde, c) eigene Verfassung, d) demokratische Wahl der obersten admi-

tonsverfassung von 1993 anerkannte aufgrund dieser Erfahrungen die jüdischen Gemeinden direkt auf Verfassungsstufe. Die Einzelheiten der Anerkennung finden sich im Gesetz über die jüdischen Gemeinden vom 28. Januar 1997 (BSG 41.51). Die Möglichkeit, weitere Religionsgemeinschaften auf vergleichbarer Stufe wie die Juden anzuerkennen, wurde jedoch beibehalten. Seit 1993 sind indessen keine weiteren Versuche unternommen worden, ein Anerkennungsgesetz zu schaffen. Interesse an einer Anerkennung bekundete immerhin im Jahr 2005 ein Dachverband von Freikirchen<sup>258</sup>.

## 7.3 Analyse der Probleme

### a) Unklare Funktion der Anerkennung

(708) Die bernische Kantonsverfassung erscheint zeitgemäss, weil sie in einer immer pluralistischer werdenden Gesellschaft die Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften grundsätzlich zulässt, also Offenheit über die traditionell anerkannten Gruppen hinaus signalisiert<sup>259</sup>. Schwierig für Anerkennungsinteressenten ist dagegen der Umstand, dass die Voraussetzungen einer Anerkennung nicht klar sind. Welche gesellschaftliche Bedeutung und welcher Organisationsgrad vorausgesetzt werden, sagt die Verfassung nicht. Einen Anhaltspunkt liefert das in der Volksabstimmung verworfene „Gesetz über die Voraussetzungen und Wirkungen der öffentlich-rechtlichen Anerkennung von Religionsgemeinschaften“. Es steht jedoch keineswegs fest, dass eine künftige Anerkennungsregelung bei diesen Anforderungen bleiben wird. Weitere Anhaltspunkte liefert ein der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion im Jahr 2005 erstattetes Gutachten. Es schlägt gestützt auf Vergleiche mit anderen Kantonen Anerkennungskriterien in den vier Bereichen Organisation, gesellschaftliche Relevanz, soziale und kulturelle Wirksamkeit sowie Kooperationsfähigkeit mit dem Staat vor<sup>260</sup>.

(709) Wenn man voraussetzt, dass weitere Religionsgemeinschaften Interesse an einer Anerkennung haben könnten (wofür es Hinweise gibt), dann müsste sich der Gesetzgeber vorerst darüber klar werden, was mit einer Anerkennung unterhalb der landeskirchlichen Stufe genau erreicht werden soll. Die bereits ausgesprochene Anerkennung der jüdischen Gemeinden liefert dazu angesichts der jahrhundertelangen Geschichte der Juden in der

---

nistrativen Behörden, die die Religionsgemeinschaft gegenüber dem Staat vertreten, e) Respektierung der Rechtsordnung, insbesondere aber der Glaubens- und Gewissensfreiheit, sowie f) Leistung gemeinnütziger Dienste.

<sup>258</sup> TAPPENBECK CHRISTIAN R., PAHUD DE MORTANGES RENÉ (2005): Öffentlich-rechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften im Kanton Bern, Eine Studie im Auftrag der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern, Bern.

<sup>259</sup> Siehe zur Forderung nach religiöser Neutralität des Staates: KLEY ANDREAS (2008): Wie neutral ist die Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts in Glaubens- und Weltanschauungsfragen?, in: PAHUD DE MORTANGES RENÉ (HRSG. 2008): Religiöse Neutralität. Ein Rechtsprinzip der multireligiösen Gesellschaft, Zürich 2008.

<sup>260</sup> TAPPENBECK CHRISTIAN R., PAHUD DE MORTANGES RENÉ (2005): Öffentlich-rechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften im Kanton Bern, Eine Studie im Auftrag der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern, Bern, S. 35.

Schweiz keine Hinweise – zu besonders, ja einmalig ist diese Geschichte. Eine solche Debatte wäre heute angesichts der von vielen als Bedrohung empfundenen Entwicklungen in islamischen Staaten indes schwierig zu führen. Dabei sollten positive interkonfessionelle Entwicklungen wie etwa die gemeinsame Erklärung jüdischer und muslimischer Gruppen zum Nahostkonflikt nicht übersehen werden<sup>261</sup>. Die verbreiteten Befürchtungen den Muslimen gegenüber lassen sich indessen mit der im 19. und 20. Jahrhundert den Katholiken und Juden vorgehaltenen Kritik vergleichen<sup>262</sup>.

Solche Überlegungen zum Schluss, dass weitere staatliche Anerkennungen die Überzeugung einer Bevölkerungsmehrheit voraussetzen, dass sich eine Religionsgemeinschaft in die Gesellschaft integriert hat und einen nützlichen Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt leistet. Eine solche Überzeugung kann eher gegenüber christlichen Gruppierungen wie etwa den verschiedenen christlich-orthodoxen Kirchen als gegenüber nicht-christlichen Gruppierungen entstehen. Interesse an einer staatlichen Anerkennung bekunden denn auch die christlich-orthodoxen Gruppen im Kanton Zürich<sup>263</sup>.

## b) Thesen zur Weiterentwicklung des Anerkennungssystems

(710) In Anlehnung an die Erkenntnisse des Nationalen Forschungsprogramms NFP 58 „Religionsgemeinschaften, Staat und Gesellschaft“ können folgende Thesen zum Thema staatliche Anerkennung formuliert werden<sup>264</sup>:

- (711) Eine Eingrenzung des staatlichen Interesses auf die traditionellen, bereits anerkannten religiösen Gemeinschaften würde die Glaubwürdigkeit des Staatskirchenrechts in Frage stellen; denn die Entwicklungen bei den Mitgliederzahlen der Landeskirchen sind zwar im Kanton Bern noch nicht alarmierend, aber doch eindeutig. Spätestens im Moment, wo

<sup>261</sup> Gemeinsame Erklärung der Juden und Muslime in der Schweiz vom 15. September 2014: „Im Nachgang zu den kriegesischen Auseinandersetzungen in Israel und Gaza im letzten Sommer haben sich die jüdischen und muslimischen Dachverbände der Schweiz zu einem gemeinsamen Aufruf gegen Gewalt und für Frieden entschlossen. Es gibt keinen Zweifel, dass Muslime und Juden unterschiedliche Ansichten über den israelisch-palästinensischen Konflikt haben. Wir, Juden und Muslime in der Schweiz, anerkennen, dass unsere Gemeinschaften über die Ursprünge, die aktuellen Gründe und die möglichen Lösungen unterschiedlicher Auffassung sind. Dennoch herrscht zwischen uns in vielen Punkten auch Übereinstimmung. Der Tod von Zivilisten macht uns alle traurig. Der Missbrauch von Zivilisten und ziviler Einrichtungen ist inakzeptabel und widerspricht unseren religiösen Auffassungen. Wir sprechen uns zudem gemeinsam für ein baldiges Ende des Konflikts und für einen dauerhaften Frieden aus, der für alle gilt.“ Quelle: Föderation islamischer Dachorganisationen der Schweiz (FIDS): [www.fids.ch](http://www.fids.ch) (Zugriff am 15.9.2014).

<sup>262</sup> PAHUD DE MORTANGES RENÉ (2012): Die Auswirkung der religiösen Pluralisierung auf die staatliche Rechtsordnung, S. 169, in: BOCHINGER CHRISTOPH (HRSG. 2012): Religionen, Staat und Gesellschaft – die Schweiz zwischen Säkularisierung und religiöser Vielfalt, Zürich.

<sup>263</sup> Vgl. dazu „Ebenbürtige Partner – christlich-orthodoxe Gemeinschaften wollen Anerkennung“, in NEUE ZÜRCHER ZEITUNG vom 23. September 2014: Zehn christlich-orthodoxe Glaubensgemeinschaften haben sich zum Verband Orthodoxer Kirchen im Kanton Zürich zusammengeschlossen. Sie suchen eine bessere Zusammenarbeit untereinander sowie mit der Katholischen und der Reformierten Kirche des Kantons Zürich. Längerfristig suchen sie eine staatliche Anerkennung in der Zürcher Kantonsverfassung.

<sup>264</sup> Siehe dazu im Detail PAHUD DE MORTANGES RENÉ (2012): Die Auswirkung der religiösen Pluralisierung auf die staatliche Rechtsordnung, S. 170, in: BOCHINGER CHRISTOPH (HRSG. 2012): Religionen, Staat und Gesellschaft – die Schweiz zwischen Säkularisierung und religiöser Vielfalt, Zürich.

die Landeskirchen nur noch eine Minderheit der Bevölkerung repräsentieren<sup>265</sup>, droht dem Staatskirchenrecht ein Legitimationsdefizit<sup>266</sup>. Anerkennt man ein staatliches Interesse an der Religion und an religiösen Gruppierungen, dann besteht auch ein entsprechendes Interesse am Einbezug aller wichtigen Gruppen.

- (712) Es besteht nach hier vertretener Auffassung nach wie vor ein allgemeines Interesse, dass die Aktivitäten der wichtigen religiösen Gruppen öffentlich und transparent sind. Das gilt etwa in Bezug auf die vertretenen Bekenntnisse, die Mitgliedschaftsstrukturen sowie die Finanzierung. Die Aktivitäten sollen nicht im Dunkeln bleiben und von Mutmassungen oder gar Verschwörungstheorien umrankt werden; denn dies fördert das gegenseitige Verständnis und den religiösen Frieden nicht. Ein geeignetes Anerkennungssystem kann diese Transparenz fördern und entspricht darum der Verantwortung, die die Bundesverfassung in ihrem Artikel 72 den Kantonen zuweist.
- (713) Eine staatliche Anerkennung unterhalb der landeskirchlichen Stufe soll deshalb möglich bleiben für grössere religiöse Gruppierungen, die dies wünschen und die bereit sind, die schweizerische Rechtsordnung anzuerkennen sowie einen konkreten Beitrag an den gesellschaftlichen Frieden und den sozialen Zusammenhalt zu leisten. Vorausgesetzt wäre immer, dass sich eine Mehrheitsmeinung hat bilden können, dass diese Gruppierungen sich in die Gesellschaft integriert haben. Deshalb kann es auch keinen Rechtsanspruch auf Anerkennung geben; denn die Frage nach der Integration ist nach hier vertretener Auffassung nicht justiziabel<sup>267</sup>. Die Anerkennung stünde also nicht am Anfang der Integrationsbemühungen, sondern vielmehr auf dem langen Weg zur Integration.
- (714) Eine staatliche Anerkennung soll ein zweiseitiges Verhältnis – ein Geben und Nehmen – abbilden: Der Staat anerkennt den Beitrag der anerkannten Gruppierung an den gesellschaftlichen Frieden und den sozialen Zusammenhalt und unterstützt dafür die Gruppierung im Rahmen der von der Gesetzgebung vorgesehenen Instrumentariums (Information, Einbezug, direkte Unterstützung von sozialen Aktivitäten, allenfalls auch Abgeltungen für Leistungen im gesamtgesellschaftlichen Interesse, Zulassung zur Spital- und Gefängnisseelsorge usw.).
- (715) Die Anerkennung einer neuen Gruppe kann heute auf pragmatischem Weg mittels Einzelgesetz erfolgen – ähnlich dem Gesetz über jüdischen Gemeinden. Ein neuer Anlauf zu einem allgemeinen Anerkennungsgesetz, wie es 1990 gescheitert ist, erscheint unter den heutigen Gegebenheiten wenig aussichtsreich, weil die damals geäusserten Einwände nicht vom Tisch sind.

---

<sup>265</sup> Im Kanton Zürich dürfte dies nach den Entwicklungsprognosen Mitte des nächsten Jahrzehnts der Fall sein, wenn die Gruppe der Konfessionslosen oder Angehörigen anderer religiöser Gruppierungen gleich gross sein wird wie die Gruppe der Angehörigen der drei Landeskirchen.

<sup>266</sup> „Schwelbrand am Legitimationsfundament des Anerkennungssystems“: vgl. dazu die Hinweise bei KOSCH DANIEL (2014): Zukunftsperspektiven für das Religionsrecht in der Schweiz – Vor-juristische Überlegungen eines römisch-katholischen Theologen, in: Jusletter vom 7. Juli 2014, Rz. 78.

<sup>267</sup> Was Integration genau bedeutet, ist sehr schwierig zu definieren und damit auch nicht ohne weiteres gerichtlich beurteilbar.

- (716) Bis es zu einer weiteren Anerkennung kommt, können auch alle staatlichen Engagements unterhalb der Anerkennungsschwelle genutzt werden. Dazu gehören beispielsweise die Förderung von schweizerischen Ausbildungsgängen für die Geistlichen<sup>268</sup> oder die Unterstützung des interreligiösen Dialogs wie es exemplarisch das Stadtberner „Haus der Religionen“ vorlebt<sup>269</sup>.

## 7.4 Vorgehensvarianten

(717) Aus diesen Überlegungen lassen sich drei Handlungsalternativen ableiten:

- (718) Auf einen neuen Anlauf zum Erlass eines allgemeinen Anerkennungsgesetzes wird verzichtet. Dafür pflegt der Kanton mit allen daran interessierten religiösen Gruppierungen den Dialog über eine einzelgesetzliche Anerkennung, die sich am Vorbild des Gesetzes über die jüdischen Gemeinden orientiert. Bis die Zeit reif ist für eine weitere Anerkennung, werden alle sinnvollen Möglichkeiten des Dialogs unterhalb der Anerkennungsschwelle genutzt.
- (719) Es wird ein neuer Anlauf zum Erlass eines allgemeinen Anerkennungsgesetzes unternommen. Dabei werden die Erfahrungen aus dem Jahr 1990 sowie aus anderen Kantonen ausgewertet. Mit dem Anerkennungsgesetz werden die mit einer Anerkennung verbundenen Rechte und Pflichten bekanntgegeben. Die konkrete Anerkennung einer religiösen Gruppierung kann in die Form eines Grossratsbeschlusses oder in Form einer referendumsfähigen Gesetzesänderung gekleidet werden. Empfehlenswert erscheint die Zulassung des fakultativen Referendums, dies in Übereinstimmung mit dem neuen Zürcher Staatskirchenrecht, aber im Unterschied zum Kanton Basel-Stadt.
- (720) Es wird auf jede weitere Aktivität im Hinblick auf zusätzliche Anerkennungen verzichtet. Es bleibt beim heutigen Recht, das einzig die drei Landeskirchen und – auf einem anderen Niveau – die jüdischen Gemeinden anerkennt.

---

<sup>268</sup> Der Rektor der Universität Basel und Präsident der Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten, Antonio Loprieno, erarbeitete im Auftrag des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation mit einer Arbeitsgruppe ein Konzept für ein Zentrum für islamische Religion und Gesellschaft, Quelle: Schweizerische Kirchenzeitung Nr. 9/2014: Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften?

<sup>269</sup> HAAS HARMUT (HRSG. 2012): gegenwärtig, noch nicht fertig: Haus der Religionen – Dialog der Kulturen, Sursee.

## 8 Modelldiskussion

### 8.1 Themenbereiche für die Weiterentwicklung des Religionsverfassungsrechts

(801) Für die weitere Diskussion über eine mögliche Fortentwicklung des bernischen Religionsverfassungsrechts drängt sich eine Aufgliederung nach folgenden, für das Verhältnis von Kirchen und Staat zentralen Themenbereichen („Dimensionen“) auf:

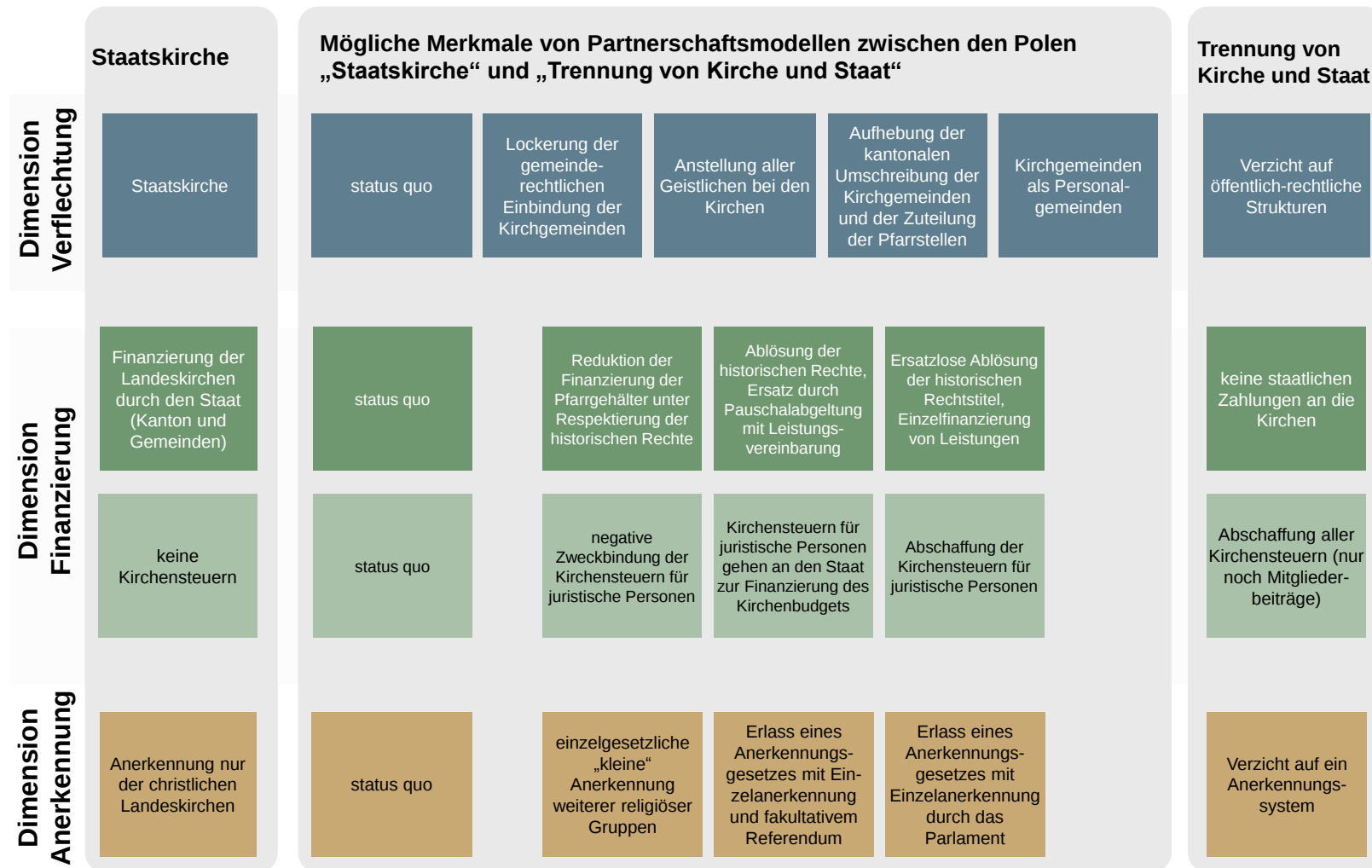
- Verflechtung der religiösen Gruppen mit dem Staat (Grundlagen dazu im Kapitel 6):
- Finanzierung der religiösen Gruppen durch den Staat (Grundlagen dazu im Kapitel 4)
- Anerkennung weiterer religiöser Gruppen (Grundlagen dazu im Kapitel 7).

In jedem Themenbereich sind zahlreiche Varianten denkbar, wobei sich die Variantenwahl in der einen Dimension natürlich oft auf die anderen Dimensionen auswirkt. So hat etwa der Grad der Verflechtung durchaus mit der staatlichen Finanzierung zu tun.

Aus der Kombination der drei Dimensionen lässt sich ein „Modellbaukasten“ ableiten, der die zahlreichen Entwicklungsmöglichkeiten zwischen den beiden Polen „Staatskirche“ und „Trennung von Kirche und Staat“ aufzeigt. Eine Zusammenstellung denkbarer Möglichkeiten zeigt Abbildung 8-2:

- Aus historischen Gründen liegt der Status quo im Kanton Bern näher beim Staatskirchenmodell als bei einem Trennungsmodell.
- Dem Staatskirchenmodell kommt in der Schweiz der Kt. Waadt am nächsten, dem Trennungsmodell die Kantone Genf und Neuenburg (Kapitel 8.2).

Abbildung 8-1: „Modellbaukasten“ zwischen Staatskirche und Trennung



(802) Die zahlreichen Wahlmöglichkeiten in den drei Dimensionen lassen sich zu typischen Modellen kombinieren, die einander gegenübergestellt, anhand von Beispielen aus anderen Kantonen oder Ländern illustriert und im Sinne eines Diskussionsvorschlags bewertet werden können.

## 8.2 Spektrum der Modelle

### 8.2.1 Typenbildung

(803) Der folgende Beschrieb von typischen Modellen orientiert sich an den beiden Polen „Staatskirche“ und „Trennung von Kirche und Staat“. Er versucht sodann – immer unter Orientierung am Status quo im Kanton Bern – dazwischen realistische Kombinationen zusammenzustellen.

### 8.2.2 Staatskirche

(804) Dieses Modell galt bis 2002 im Kanton Waadt. Zwar bedeutete das unter schweizerischen Verhältnissen selbstverständlich keine Einheit von Kirche und Staat; denn dies würde die Aufhebung der Religionsfreiheit bedingen<sup>270</sup>. Vielmehr kennt der Staat in diesem Modell Partnerkirchen, die er weitgehend finanziert und deren Geistliche seine Angestellten sind<sup>271</sup>. Deshalb braucht es auch keine Kirchensteuern. Der Kanton Bern hat sich längst davon wegentwickelt und auch im Kanton Waadt gilt seit 2003 ein Religionsverfassungsrecht, das näher beim bernischen Modell als beim Staatskirchentum liegt. Immer noch gibt es aber keine Kirchensteuern und die Finanzierung der anerkannten Landeskirchen erfolgt durch den Kanton sowie die politischen Gemeinden.

Für die Weiterentwicklung des bernischen Religionsverfassungsrechts hat dieses Modell nie zur Debatte gestanden. Es hat denn auch offensichtliche Nachteile: Die vollständige Finanzierung durch den Staat macht die Kirchen abhängig und beschränkt ihre Autonomie bedeutend. Der Status quo im Kanton Bern geht von einer Partnerschaft aus und ist damit schon deutlich vom Staatskirchentum abgerückt.

### 8.2.3 Trennung von Kirche und Staat

(805) Vorauszuschicken ist, dass es zu unterscheiden gilt zwischen der Trennung von Kirche und Staat und der Trennung von Politik und Religion. In den USA beispielsweise gilt zwar eine Trennung von Kirche und Staat, die Religion spielt aber in der Politik eine ausgespro-

---

<sup>270</sup> WINZELER CHRISTOPH (2009): Einführung in das Religionsverfassungsrecht der Schweiz, 2. Auflage, Zürich, S. 70 unter Hinweis auf den Kirchenstaat für die christliche Seite und den Iran als Beispiel islamischer Staaten.

<sup>271</sup> Die Waadtländer reformierte Kirche war nach der bis 2002 geltenden Kantonsverfassung ein Service public ohne Rechtspersönlichkeit und finanziert vom Staat: WINZELER CHRISTOPH (2009): Einführung in das Religionsverfassungsrecht der Schweiz, 2. Auflage, Zürich, S. 101.

chen gewichtige, ja im Vergleich zu westeuropäischen Verhältnissen dominante Rolle. Ein Fernhalten des Staates aus religiösen Angelegenheiten bedeutet also noch keineswegs, dass die Religion das politische Leben nicht massgebend beeinflusst. Im Gegenteil kann ein Zusammenarbeitsmodell zwischen Staat und religiösen Gemeinschaften eher ermöglichen, den Religionen die für das friedliche Zusammenleben im multikulturellen Staat wichtigen Grenzen zu setzen. So dürfte als gesichert gelten, dass die Trennung von Kirche und Staat ebenso wie ein Staatskirchenmodell den Religionsfrieden weniger gut zu sichern vermögen als die vielen Kooperationsmodelle<sup>272</sup>.

(806) Die Trennung von Kirche und Staat geht von der Forderung aus, dass sich der Staat nicht in die Religion einzumischen hat; denn diese ist nach dieser Auffassung Privatangelegenheit. Als Programm strebt die Trennungsidee an, jede gegenseitige Verflechtung zu untersagen, indem die Laizität des Staates zum Prinzip erhoben wird<sup>273</sup>. Ursprung der Trennung von Kirche und Staat ist die Aufklärung und daran anschliessend die Französische Revolution als Reaktion auf das Ancien Régime mit seiner gesellschaftlichen Dominanz von Adel und Geistlichkeit<sup>274</sup>. Das bedeutet indessen nicht, dass die Kirchen den Staat in einem Trennungssystem französischer Prägung nicht interessieren: „La République "ne reconnaît, ne salarie, ni ne subventionne aucun culte", mais, ce faisant, n'en ignore aucun"<sup>275</sup>. Die von Napoleon auf der Basis der Werte der französischen Revolution geschaffene Helvetische Republik versuchte dies in der Schweiz umzusetzen, doch konnte sie in der Praxis natürlich nicht auf die Mitarbeit der früheren Geistlichkeit verzichten. Das Experiment endete in der Schweiz mit dem Scheitern der Helvetischen Republik<sup>276</sup>.

(807) Die Trennung von Kirche und Staat kann mehr oder weniger vollständig sein. Vollständig ist sie in den USA<sup>277</sup>, was allerdings keineswegs bedeutet, dass der Staat kirchenfeindlich wäre; denn auf dem US-amerikanischen Geld steht „In God we trust“ und bei öffentlichen

<sup>272</sup> Eingehend zu diesem Umstand aus einer globalen Sicht: GRAF WILHELM FRIEDRICH (2014): Götter global – wie die Welt zum Supermarkt der Religionen wird, München.

<sup>273</sup> „L'Etat est laïque“: Eine ausführliche Beschreibung des laizistischen, also vollständig von den Kirchen getrennten Staats mit zahlreichen Verweisen findet sich bei der französischsprachigen Wikipédia-Seite „Laïcité“. Ein gebräuchlicher deutscher Begriff wäre der „säkulare Staat“. Unter Laïcité finden sich auch detaillierte Hinweise zu den USA und zu Frankreich (Loi relative à la séparation des Eglises et de l'Etat vom 9. Dezember 1905: <http://www.legifrance.gouv.fr> : Zugriff 15.9.2014). Siehe auch den ausführlichen Bericht des CONSEIL D'ETAT DE FRANCE aus dem Rapport public 2004 „Un siècle de laïcité“, der auch auf die Probleme verweist (<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/>, Zugriff: 15.9.2014).

<sup>274</sup> Näheres dazu unter Wikipedia: Laïcité en France (Zugriff 11.9.2014).

<sup>275</sup> Siehe dazu den Rapport public 2004 des CONSEIL D'ETAT DE FRANCE : « La République "ne reconnaît, ne salarie, ni ne subventionne aucun culte", mais, ce faisant, n'en ignore aucun. La loi de 1905 a supprimé le service public des cultes, mais la religion n'est pas une affaire purement privée, et l'exercice des cultes peut être public. » vgl. dazu <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/> (Zugriff 15.9.2014).

<sup>276</sup> GILG PETER (2008): Kirche und Staat, in: Historisches Lexikon der Schweiz, [www.hls.ch](http://www.hls.ch) (Zugriff: 16.6.2014).

<sup>277</sup> Das First Amendment von 1791 verbietet es dem Kongress, Gesetze zu verabschieden, die u.a. die Religionsfreiheit einschränken und untersagt die Einführung einer Staatsreligion sowie die Bevorzugung einzelner Religionen durch ein Bundesgesetz: vgl. dazu bei Wikipedia: Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika.

Vereidigungen wird auf die Bibel geschworen<sup>278</sup>. Auch das Familienrecht ist christlich geprägt. Zudem konnten die Gliedstaaten noch bis Ende des 19. Jahrhunderts einer Konfession den Vorrang geben, solange die Glaubensfreiheit gewährleistet war. Die besondere US-amerikanische Variante der Trennung von Kirche und Staat hat offensichtlich wie anderswo auch historische Hintergründe: Die Staatsgründergeneration stammte zu einem grossen Teil von europäischen Glaubensflüchtlingen ab, die unter anderem zwecks freier Religionsausübung ihr Heimatland verlassen hatten. Das US-amerikanische Trennungsmodell schützt also die Religionen vor dem Staat – im französischen System der *Laïcité* dagegen wird der Staat und seine Institutionen wie etwa die Schulen vor der Religion geschützt. Die heutige Religionslandschaft der USA ist denn auch von grösster Vielfalt an sehr einflussreichen Kirchen und Konfessionen geprägt, die sich je unabhängig auf dem globalisierten Markt der Religionen zu behaupten haben.

(808) In der Schweiz kommen die Kantone Genf und Neuenburg dem Trennungsmodell am nächsten. In Genf hatten Auseinandersetzungen um die Bevorzugung der evangelisch-reformierten und der christkatholischen Kirche 1907 schliesslich zu einer Abschaffung des staatlichen Kultusbudgets geführt. Die Verfassung bestimmte, dass der Staat und die Gemeinden „ne salarient ni ne subventionnent aucun culte ... Nul ne peut être tenu de contribuer par l'impôt aux dépenses d'un culte“. Das hindert den Kanton indessen nicht daran, die historisch bedeutendsten Kirchen öffentlich anzuerkennen und bei deren Mitgliedern eine freiwillige Kirchensteuer einzuziehen<sup>279</sup>. In Neuenburg liegen die Verhältnisse ähnlich: Die Kantonsverfassung anerkennt die drei historischen christlichen Konfessionen und verlangt eine Abgeltung der im allgemeinen Interesse erbrachten Leistungen. Andere Religionsgemeinschaften können die Anerkennung beantragen. Zudem pflegt der Kanton ein Vertragsmodell: Ein Konkordat umschreibt die Regeln der gegenseitigen Zusammenarbeit<sup>280</sup>.

(809) Im Kanton Bern und in der Schweiz ist offen, wer Anhänger einer wie auch immer ausgestalteten Trennung von Kirche und Staat ist. Die Gruppe der Freidenker<sup>281</sup> repräsentiert nur einen (nicht näher bekannten) Anteil der rasch wachsenden Gruppe der Konfessionslosen. Bei der im Kanton Bern – nach den Reformierten und den Katholiken – drittgrössten Bevölkerungsgruppe der Konfessionslosen kennt man also die Gründe nicht, weshalb sie sich so entschieden haben<sup>282</sup>. Zwischen den Anhängern des Säkularismus und jenen grundsätzlich kirchennahen Menschen, die einzig keine Kirchensteuern bezahlen wollen, liegt ein

---

<sup>278</sup> vgl. dazu LORETAN ADRIAN (2014): Pluralismus – eine Herausforderung für den Rechtsstaat und die Religionsgemeinschaften, in: Jusletter vom 7. Juli 2014, Rz. 1 sowie KOELBING MARTIN (2012): Die Religionspolitik der Schweiz im Spiegel des Föderalismus, Diplomarbeit des IDHEAP, Muri bei Bern, S. 89, verfügbar bei [www.idheap.ch](http://www.idheap.ch) > Bibliothek (Zugriff am 28.8.2014).

<sup>279</sup> WINZELER CHRISTOPH (2009): Einführung in das Religionsverfassungsrecht der Schweiz, 2. Auflage, Zürich, S. 118.

<sup>280</sup> WINZELER CHRISTOPH (2009): Einführung in das Religionsverfassungsrecht der Schweiz, 2. Auflage, Zürich, S. 119.

<sup>281</sup> [www.frei-denken.ch](http://www.frei-denken.ch) (Zugriff 11.9.2014).

<sup>282</sup> Hinweise liefert beispielsweise BRUHN MANFRED (1999), Ökumenische Basler Kirchenstudie, Basel: Die Studie geht u.a. den Austrittsgründen nach.

weites Feld. Rückschlüsse auf die Wertschätzung, welche den Kirchen von den Konfessionslosen entgegengebracht wird, lassen sich zwar aus Volksabstimmungen über Initiativen ziehen, die die Trennung von Kirche und Staat verlangt haben. Solche Volksabstimmungen liegen aber schon längere Zeit zurück und gründeten darum auf anderen Bevölkerungsanteilen der Kirchen (Schweiz: 1990<sup>283</sup>, Kanton Zürich: 1977 und 1995)<sup>284</sup>. Ob sich Rückschlüsse aus den jüngsten Volksentscheiden über die Abschaffung der Kirchensteuer für juristische Personen ziehen lassen, erscheint demgegenüber fraglich<sup>285</sup>.

#### 8.2.4 Zwischen Staatskirche und Trennung – viele Untervarianten

(810) Zwischen den beiden Polen sind unzählige Varianten denkbar. Die mit diesem Bericht angestrebte Auslegeordnung orientiert sich an der Berner Tradition, weshalb im Folgenden Typen beschrieben werden sollen, die auf dem Status quo mit der aktuellen starken Verflechtung und seiner Weiterentwicklung in Richtung einer Entflechtung beruhen.

- (811) **Status quo:** Der Status quo bedeutet eine enge institutionelle und finanzielle Verflechtung bei gleichzeitiger innerer Autonomie der Landeskirchen und mit der verfassungsrechtlich vorgesehenen Möglichkeit einer staatlichen Anerkennung weiterer religiöser Gemeinschaften. Es handelt sich um ein Partnerschaftsmodell, weil keine Seite ausschliesslich das Sagen hat. Die Verflechtung ist eng sowohl bei der Organisation (Kapitel 6) als auch bei der Finanzierung (Kapitel 4). Dabei bleibt zu beachten, dass die Finanzierung der Pfarrgehälter zu einem wesentlichen (wenn auch noch nicht näher dimensionierten) Teil auf historischen Rechtsansprüchen beruht, also nicht auf einer freien Entscheidung des Gesetzgebers wie etwa im Kanton Waadt. Wie weit die Geldflüsse für die Pfarrbesoldungen reduziert werden können, lässt sich folglich nur mit einer Bestimmung der Dimensionen der historischen Rechtsansprüche ermitteln (Kapitel 4.3).
- (812) **Fortschreibung des Status quo:** Eine Fortschreibung des Status quo würde die Verflechtung sachte reduzieren namentlich in Bereichen, die klar nicht mehr zeitgemäss sind. Dazu gehört etwa die strikte Finanzaufsicht (vgl. Kapitel 6). Einsparungen bei der Kantonsverwaltung wären nicht das Ziel. Sie würde die Autonomie der Landeskirchen erweitern, was natürlich mit einer gewissen Stärkung der kantonalen Kirchenstrukturen einhergehen müsste. Bei einer Fortschreibung des Status quo kann der Kanton weiter kraft seiner Kompetenzen bei der Umschreibung der Kirchgemeinden und bei der Zuteilung der kantonal finanzierten Pfarrstellen auf Fusionen von Kirchgemeinden hinwirken, um die Versorgungsstruktur flexibler zu gestalten. Ebenso ist es ihm wie beim Status quo unbenommen, die Zahlungen von Pfarrgehältern zu reduzieren, sofern dadurch der flächendeckende Versorgungsanspruch und die historischen Rechtsansprüche nicht gefährdet wer-

---

<sup>283</sup> 21.1% Ja, 78.9% Nein, 20 ½ Stände verwerfen die Initiative:  
<http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/19800302/det299.html> (Zugriff 11.9.2014).

<sup>284</sup> GILG PETER (2008): Kirche und Staat, in: Historisches Lexikon der Schweiz, [www.hls.ch](http://www.hls.ch) (Zugriff: 16.6.2014).

<sup>285</sup> MOSER PETER (2014): G ripen, Mindestlohn und Kirchensteuer – eine Analyse der Zürcher Resultate der Abstimmungen vom 18. Mai 2014, in: Statistik.Info 2014/03: [www.statistik.zh.ch](http://www.statistik.zh.ch) (Zugriff am 14.8.2014).

den. Zur Diskussion gestellt wäre ferner, die Erträge der einzigen echten Kirchensteuer – die der juristischen Personen – im Sinne einer besseren Respektierung der Religionsfreiheit nicht-kirchlichen Zwecken vorzubehalten („negative Zweckbindung“, Kapitel 4.2.).

- (813) **Milde Entflechtung:** Dieses Modell führt zu einer stärkeren Entflechtung mit dem Ziel, den Kanton finanziell bei der Administration zu entlasten und den Landeskirchen im Gegenzug mehr Autonomie und Aufgaben bei ihrer inneren Organisation einzuräumen. Die Anstellung der Pfarrpersonen ginge an die Kirchen über. Die historischen Rechtsansprüche würden mit einer Vereinbarung zwischen dem Staat und den Landeskirchen etwa in ihren bis 2019 vorgesehenen Dimensionen fixiert und vom Kanton jährlich als zweckgebundene Pauschalzahlung an die Pfarrgehälter überwiesen. Die Kirchensteuer für juristische Personen würde wie im Modell Fortschreibung des Status quo negativ zweckgebunden (Kapitel 4.2).
- (814) **Mittlere Entflechtung:** Dieses Modell wäre – über die milde Entflechtung hinaus – dadurch gekennzeichnet, dass die historischen Rechtsansprüche durch eine politisch fixierte jährliche Pauschalzahlung zur freien Verfügung der Landeskirchen abgelöst würde. Die Kirchengüter gemäss Verzeichnis aus dem Jahr 1831 würden also zwar nicht zurückgegeben (weil sie nicht mehr vorhanden sind), sondern ihr Gegenwert würde als jährliche Rente ausbezahlt. Weil die Dimension dieses Gegenwerts nicht eindeutig bestimmbar ist, müsste sie vom Gesetzgeber festgelegt werden. Dieser Gegenwert läge vermutlich deutlich unter dem Niveau der heutigen Aufwendungen für Pfarrgehälter. Der Kanton würde ferner neu die von ihm anerkannten religiösen Gemeinschaften für ihre gesellschaftlichen Leistungen aufgrund eines mehrjährigen Rahmenkredits mit Finanzhilfen unterstützen. Zu diesem Zweck würde er Leistungsvereinbarungen abschliessen. Die Verflechtung zwischen Kirche und Staat wäre also primär noch eine finanzielle. Parallelen zu anderen Bereichen, in denen der Staat Private im öffentlichen Interesse unterstützt, wären zu diskutieren (Kultur, Sport usw.). Die Anerkennung weiterer religiöser Gruppen würde ins Auge gefasst (Kapitel 7). Die religiösen Gruppierungen würden bei diesen Finanzhilfen gleich behandelt, also nach Massgabe der in Leistungsvereinbarungen umschriebenen gesellschaftlichen Leistungen unterstützt.
- (815) **Starke Entflechtung mit Finanzhilfen:** Dieses Modell orientiert sich am neuen Religionsverfassungsrecht des Kantons Zürich. Hauptmerkmale dieser Regelung sind, dass sich der Staat auf eine Oberaufsicht<sup>286</sup> zurückzieht und die historischen Rechtsansprüche durch periodisch vom Parlament fixierte Finanzhilfen abgelöst werden<sup>287</sup>. Der Kanton bewilligt mit einem Globalbudget Beiträge an die kantonalen kirchlichen Körperschaften. Finanztechnisch gesehen beschliesst das Kantonsparlament alle sechs Jahre

---

<sup>286</sup> Art. 130 Abs. 5 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005.

<sup>287</sup> Ob die historischen Rechtsansprüche im Kanton Zürich wirklich definitiv ad acta gelegt worden sind, erscheint aufgrund von Art. 145 der Zürcher Kantonsverfassung fraglich. In der Praxis gehen die Zürcher Landeskirchen aber von einem Erlöschen dieser Rechtsansprüche aus.

einen Rahmenkredit<sup>288</sup>. Das bedeutet, dass die Höhe dieser Finanzhilfen vom Ermessen des Kantonsparlaments abhängt. Die Aufteilung des Rahmenkredits erfolgt durch den Regierungsrat und zwar nach den Mitgliederzahlen. Die kantonalen Mittelflüsse sind an Tätigkeitsprogramme der Landeskirchen über deren gesamtgesellschaftliche Leistungen gebunden (§ 19 KG-ZH)<sup>289</sup>. Die Kantonalkirchen sind in ihrer Organisation autonom, haben aber die rechtsstaatlichen und demokratischen Grundsätze zu respektieren (§ 5 KG-ZH). Die Kirchenordnungen müssen deshalb noch vom Kanton genehmigt werden. Sie sind aber in der Bildung von Kirchgemeinden frei. Die Kirchen müssen für Streitigkeiten, die sich nicht unmittelbar auf kantonales Recht stützen, interne Rekursbehörden einsetzen. Kultische Fragen sind von dieser Gerichtsbarkeit ausgenommen – dafür gilt das interne Kirchenrecht. Es leuchtet ein, dass eine solche starke Entflechtung eine Einigung über die Ablösung der historischen Rechtsansprüche voraussetzt, die damals im Kanton Zürich offenbar möglich war, im Kanton Bern jedoch gerade wegen den Zürcher Erfahrungen kaum erwartet werden kann (vgl. dazu Kapitel 4.3).

- (816) **Starke Entflechtung ohne Finanzhilfen:** Dieses Modell orientiert sich am Kanton Basel-Stadt. Der Staat hat sich dort wie in Zürich trotz der Anerkennung von Landeskirchen auf eine Oberaufsicht zurückgezogen. Hinzu kommt in Basel eine liberale Anerkennungspraxis bei den weiteren Religionsgemeinschaften (Kapitel 7). Der Kanton Basel-Stadt leistet jedoch keine Finanzhilfen. Die Kirchensteuern werden von den Kirchen selbst eingezogen, was einen nicht unbeträchtlichen Aufwand zur Folge hat. Man spricht bei diesem Modell denn auch von einer „hinkenden Trennung von Kirche und Staat“.

---

<sup>288</sup> § 29 des Zürcher Kirchengesetzes: Zur Zeit jährlich 50 Mio. CHF, der sechsjährige Rahmenkredit beläuft sich also auf 300 Mio. CHF.

<sup>289</sup> Kirchengesetz vom 9. Juli 2007 (LS 180.1).

## 9 Ausgewählte Modelle für die Bewertung

### 9.1 Begründung für die Auswahl

(900) Bewertet werden sollen nur jene Modelle, die aus Sicht der Autoren heute realistisch zur Diskussion stehen dürften:

- Eine Rückbesinnung auf ein reines Staatskirchenmodell (Waadtländer Modell vor 2003) erscheint heute ebenso unrealistisch wie eine starke Entflechtung, also mit einem Verzicht auf die historischen Rechtsansprüche nach dem Zürcher Modell. Dasselbe gilt für eine wie auch immer ausgestaltete Trennung von Kirche und Staat.
- Ein unverändertes Festhalten am Status Quo wird sich aber auf Grund des raschen Wandels (vgl. Kapitel 2.4) ebenfalls kaum vertreten lassen. Hier wird darum die Auffassung vertreten, dass sich die Landeskirchen und damit auch das Religionsverfassungsrecht des Kantons Bern weiterentwickeln müssen, weil sich die gesellschaftlichen Vorstellungen von der Rolle der Kirchen gewandelt haben und wohl weiter wandeln werden (Kapitel 2.4).

Es verbleiben somit die Modelle „Fortschreibung des Status quo“, „milde Entflechtung“ und „mittlere Entflechtung“. **Sie werden im Folgenden in einer möglichen, aber selbstverständlich auch in einer anderen Kombination denkbaren Ausprägung skizziert.**

#### 9.1.1 Fortschreibung des Status quo

(901) Das Modell „Fortschreibung des Status quo“ könnte beispielsweise folgende Komponenten enthalten:

- **Optimierung der Kirchgemeindestrukturen mit Fusionen gemäss Fusionsförderungsgesetz:** Diese Optimierung kann zu einer Vereinfachung beim Kanton führen, weil die Kantonsverwaltung mit einer geringeren Zahl von Gemeinden zusammenarbeitet.
- **Straffung der pfarramtlichen Versorgungsstruktur:** Mit einer Straffung der pfarramtlichen Versorgungsstruktur nach einer Zielgrösse – so z.B. eine kantonal finanzierte 100%-Pfarrstelle je 2'000 Mitglieder im Mittel – würde versorgungsseitig eine Vorgabe geschaffen, welche die Landeskirchen zu Reformen drängen würde.
- **Unveränderte Gewährleistung weiterer staatlicher Leistungen** in der Ausbildung, Denkmalpflege usw.: Die staatliche Unterstützung in den Bereichen der (universitären) Ausbildung oder die Unterstützungsleistungen in Bau und Unterhalt von kirchlichen Gebäuden bleibt unverändert bestehen.
- **Negative Zweckbindung der Kirchensteuern juristischer Personen:** Die Einnahmequelle der Kirchensteuern juristischer Personen wird beibehalten; allerdings wird die Auflage einer negativen Zweckbindung gemacht, so dass diese Mittel nicht für die kultischen Dienstleistungen verwendet werden dürfen (analog der Idee im Zürcher Modell: vorne Kapitel 4.2.1).

### 9.1.2 Milde Entflechtung

(902) Das Modell „milde Entflechtung“ strebt eine erste sanfte Lockerung der heute existierenden Verflechtung zwischen Kanton und Kirche an.

- **Differenzierte Ausgliederung aus dem Gemeindegesetz:** Mit der differenzierten Ausgliederung aus dem Gemeindegesetz soll der Kanton entlastet und den Kirchen mehr Autonomie eingeräumt werden.
- **Umrechnung der Pfarrlöhne gemäss dem für 2019 vom Grossen Rat vorgesehenen Umfang in eine jährliche Pauschalzahlung** an die Löhne, die fortan von der Landeskirche bezahlt werden. Der Kanton wird von der Personaladministration entlastet und die Landeskirchen belastet. Die Summe zur Umrechnung wird unverändert belassen (Spareffekte ausgenommen).
- **Vollständige Übernahme der praktischen universitären Ausbildungskosten der Pfarrpersonen durch Reformierte und Christkatholiken:** Die beiden Konfessionen, welche an der Universität gemeinsam eine Fakultät bilden, übernehmen die Kosten der praktischen Ausbildung vollständig.
- **Negative Zweckbindung der Kirchensteuern juristischer Personen:** Die Einnahmequelle der Kirchensteuern juristischer Personen wird beibehalten; allerdings wird die Auflage einer negativen Zweckbindung gemacht, so dass diese Mittel nicht für die kultischen Dienstleistungen verwendet werden dürfen (wie in den Kantonen Zürich und Luzern: Kapitel 4.2.1).

### 9.1.3 Mittlere Entflechtung

(903) Das Modell „mittlere Entflechtung“ strebt eine weitergehende Entflechtung von Kanton und Kirche an:

- **Differenzierte Ausgliederung aus dem Gemeindegesetz und Regelung kircheninterner Streitigkeiten durch kircheninterne Organe:** Mit der verstärkten Entflechtung wird die Kantonsverwaltung weiterer Tätigkeiten entbunden und der (Kantonal-)Kirche wird mehr Verantwortung übertragen.
- **Personaladministration der Kirche übergeben:** Mit der differenzierten Ausgliederung aus dem Gemeindegesetz soll der Kanton entlastet und den Kirchen mehr Autonomie eingeräumt werden. Der Kanton wird von der Personaladministration entlastet und die Landeskirchen belastet.
- **Ablösung der Bezahlung der Pfarrlöhne durch eine vertraglich fixierte jährliche Pauschalzahlung<sup>290</sup>, die sich nach wie vor auf die historischen Rechtsansprüche stützt:** Die fixierte jährliche Zahlung des Kantons wird nicht mehr als Beitrag an die Löhne gedacht, sondern zur freien Verfügung der Kirchen konzipiert.

---

<sup>290</sup> Aus einer ökonomischen Sicht entspricht dies einem Vermögensertrag.

- **Vollständige Übernahme der praktischen universitären Ausbildungskosten der Pfarrpersonen durch Reformierte und Christkatholiken:** Die beiden Konfessionen, welche an der Universität gemeinsam eine Fakultät bilden, übernehmen die Kosten der praktischen Ausbildung vollständig.
- **Mehrjähriger Rahmenkredit für Finanzhilfen an die Leistungen von anerkannten religiösen Gemeinschaften:** Zudem könnte ein mehrjähriger Rahmenkredit für die Abgeltung gesellschaftlicher Dienstleistungen bereitgestellt werden (Leistungsauftrag ähnlich dem Zürcher Modell). Denkbar sind weitere Unterstützungen für wertvolle Projekte aus staatlicher Sicht, wie das Haus der Religionen.
- **Bisherige Kirchensteuern der juristischen Personen fliessen dem Kanton zu:** Die bisherigen Kirchensteuern juristischer Personen fliessen nicht mehr den Kirchen zu, sondern werden für die Finanzierung der Abgeltung gesellschaftlicher Dienstleistungen der anerkannten Religionsgemeinschaften verwendet. Naheliegend ist ferner die Verwendung der bisherigen Kirchensteuern juristischer Personen für den Finanzausgleich (Ausgleich Stadt – Land, ähnlich dem St. Galler Modell).

## 9.2 Finanzielle Auswirkungen der drei Modelle

### 9.2.1 Modell Fortschreibung des Status quo

(904) Die Finanzierung des Modells „Fortschreibung des Status quo“ führt zu vergleichsweise geringen Veränderungen. Eine Regelung mit einer 100%-Pfarrstelle auf 2'000 Mitglieder wird mittelfristig zu einer Reduktion des durch den Kanton finanzierten Stellenetats führen. Das kann zu einer Überprüfung des Angebots an gesellschaftlichen Leistungen bei den Kirchen führen

Möglichweise würden die Kirchgemeinden die fehlenden Pfarrstellen aus den Kirchensteuern oder den eigenen Mitteln finanzieren. Möglicherweise würde es auch zu Kirchgemeindefusionen kommen. In letzterem Fall würde auch der Kanton entlastet, weil er weniger Ansprechpartner hat.

Auch bei den Kirchensteuern juristischer Personen gibt es eine Änderung: Die Einnahmequelle wird zwar beibehalten; allerdings wird die Auflage einer negativen Zweckbindung gemacht, so dass diese Mittel nicht für kultische Dienstleistungen verwendet werden dürfen (wie in den Kantonen Zürich und Luzern). Das verändert indessen wenig, weil der Anteil der gesellschaftlichen Dienstleistungen bereits sehr hoch ist. Zu prüfen ist, ob dies für einzelne Kirchgemeinden mit einem hohen Anteil an Kirchensteuern juristischer Personen ein Problem darstellt.

### 9.2.2 Modell milde Entflechtung

(905) Die Finanzierung des Modells „milde Entflechtung“ hat stärkere Auswirkungen auf die Finanzierung der Kirchen. Es werden nicht mehr die Pfarrlöhne bezahlt, sondern den Kirchen

wird eine Pauschalzahlung in derselben Höhe zur Verfügung gestellt für die Entlohnung der nun von den Kirchen angestellten Pfarrpersonen. Der Kanton wird von der Personaladministration der Pfarrpersonen entlastet und im Gegenzug werden die Landeskirchen belastet.

Mit der vollständigen Finanzierung des praktischen Teils der universitären Ausbildung seitens der Reformierten und der Christkatholiken werden heute vom Staat getragene Kosten den Landeskirchen übertragen. Allerdings wird der Staat dadurch nur marginal entlastet.

Auch bei den Kirchensteuern juristischer Personen gibt es eine Änderung: Die Einnahmequelle wird zwar beibehalten; allerdings wird die Auflage einer negativen Zweckbindung gemacht, so dass diese Mittel nicht für die kultischen Dienstleistungen verwendet werden dürfen (wie in den Kantonen Zürich und Luzern). Insgesamt ist die Zweckbindung kein Problem, da ausreichend gesellschaftliche Dienstleistungen angeboten werden. Zu prüfen ist, ob dies für einzelne Kirchgemeinden ein Problem darstellt.

Die stärkere Entflechtung durch die differenzierte Ausgliederung aus dem Gemeindegesetz wird mittelfristig den Kanton ebenfalls verstärkt entlasten und gleichzeitig den Kirchen mehr Autonomie geben.

### 9.2.3 Modell mittlere Entflechtung

(906) Die Finanzierung des Modells „mittlere Entflechtung“ hat viel einschneidendere Auswirkungen auf die Finanzierung der Kirchen:

- Zum einen werden nicht mehr die Pfarrlöhne bezahlt, sondern den Kirchen wird eine vertraglich fixierte Zahlung („Rente“ als Ertrag des historischen Kirchengutes) entrichtet, die anders als beim Modell milde Entflechtung nicht mehr als Beitrag an die Pfarrbesoldungen gedacht ist, sondern zur freien Verfügung der Kirche steht. Das bedeutet aber auch, dass die Kirchen sich selbst über die Mittelverwendung einig werden müssen.
- Mit dem Instrument des Rahmenkredits und der Leistungsvereinbarung zur Abgeltung gesellschaftlicher Dienstleistungen durch die Kirchen wird der Kanton eine differenziertere Haltung gegenüber den heute erbrachten Dienstleistungen der Kirche haben und möglicherweise mittelfristig auch auf heute erbrachte Dienstleistungen verzichten. Dass die Kirchensteuern juristischer Personen dem Kanton zur Finanzierung seines Rahmenkredits zufließen, engt den Spielraum der Kirchen ein. Dem Kanton wird es ermöglicht, als Besteller ausgewählter Dienstleistungen aufzutreten und dadurch zu verdeutlichen, wofür die Kirchensteuern der juristischen Personen verwendet werden. Für die Kirche bedeutet dies jedoch auch, dass diese Mittel unsicherer werden.

Da die Abgeltung gesellschaftlicher Dienstleistungen allen anerkannten religiösen Gruppierungen zugutekommt, wird es für neue Gruppierungen attraktiver, vom Staat anerkannt zu werden.

Die Übergabe der Regelung kircheninterner Streitigkeiten an kircheninterne Organe wird den Kanton zusätzlich entlasten und zu einer verstärkten Loslösung führen.

### 9.3 Modellbewertung

(907) Im Folgenden soll der Versuch unternommen werden, die drei ausgewählten Modelle „Fortschreibung des Status quo“, „milde Entflechtung“ und „mittlere Entflechtung“ aus Sicht der Autoren dieses Berichts zu bewerten. Weil jede Bewertung von persönlichen Standpunkten und Wertungen abhängt, kann diese Bewertung nur eine von vielen Möglichkeiten darstellen. Alle an der Diskussion Beteiligten sind also aufgerufen, ihre eigene Bewertung einzubringen.

(908) Basis dieser Bewertung bildet die folgende Grundhaltung der Autoren dieses Berichts (vgl. vorne Kapitel 2.4): Der liberale Verfassungsstaat sollte sich für die Religion interessieren – nicht bloss weil dies hierzulande seiner historischen Rolle entspricht, sondern auch weil das Religiöse überall in die gesellschaftlichen Diskussionen und Auseinandersetzungen einfließt. Religiösen Gruppen muss es also freistehen, sich in der Öffentlichkeit einer religiösen Sprache zu bedienen und die entsprechenden Argumente einzubringen<sup>291</sup>. „Unpolitische“ Religionen gibt es so gesehen nicht. Die breiten gesellschaftlichen Leistungen der religiösen Gruppen sind zudem von öffentlichem Interesse. Sie lassen sich indessen nicht allein monetär fassen, ihre immaterielle, geistige Dimension ist für den Staat ebenso wichtig (vgl. Kapitel 5). Das wohlverstandene Interesse an der Erhaltung des Religionsfriedens verlangt weiter, dass nicht nur die traditionellen, sondern auch die neuen Religionen die Beachtung des Staates finden (vgl. Kapitel 7). Wenn man diese Grundhaltung bejaht, dann muss das Religionsverfassungsrecht nur noch auf möglichst transparente Weise bestimmen, wie viel von welchen Instrumenten der Staat zur Wahrung dieses Interesses einsetzt (öffentlich-rechtliche Anerkennung, Verträge, Finanzhilfen bzw. Steuerbefreiung, administrative und logistische Unterstützung bzw. Verflechtung usw.).

#### 9.3.1 Kriterien für die Modellbewertung

(909) Nach welchen Kriterien die Modelle bewertet werden, hängt vom jeweiligen Standpunkt ab. Wer vor allem sparen will, bewertet anders als jener, dem in erster Linie die Qualität und Breite der kirchlichen Angebote am Herzen liegt. Deshalb soll hier versucht werden, ein **Profil** der drei vorgeschlagenen Modelle „Fortschreibung des Status quo“, „milde Entflechtung“ sowie „mittlere Entflechtung“ zu zeichnen. Dabei wird in Anlehnung an die bekannte Internetseite Smartvote<sup>292</sup> ein Spinnendiagramm eingesetzt. Bewertet wird nach folgenden acht Kriterien:

---

<sup>291</sup> HABERMAS JÜRGE (2014): Wie viel Religion verträgt der liberale Staat? In: WENZEL UWE JUSTUS (HRSG, 2014): Volksherrschaft – Wunsch und Wirklichkeit, Zürich.

<sup>292</sup> [www.smartvote.ch](http://www.smartvote.ch) (Zugriff 17.9.2014)

**Abbildung 9-1: Kriterien zur Bewertung der Modelle**

| Kriterium                                                                                                                                   | Beschreibung                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Gesellschaftliche Kriterien</b>                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Wertschätzung der gesellschaftlichen Bedeutung der Kirchen                                                                                  | Die Wertschätzung der gesellschaftlichen Bedeutung der Kirchen erfolgt durch die öffentlich-rechtliche Anerkennung, die administrative Unterstützung sowie durch Finanzhilfen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Geringer Veränderungsdruck auf Kirchgemeinden, Pfarreien, Landeskirchen                                                                     | Dieses Kriterium bewertet, wieviel Veränderungsdruck auf Kirchgemeinden, Pfarreien, Landeskirchen beim betreffenden Modell entsteht. Je tiefer der Veränderungsdruck ist, desto höher ist der gewählte Wert.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Sicherstellung des Service public im ganzen Kanton                                                                                          | Das heutige Staatskirchenrecht ist mit seiner vom Kanton gewährleisteten Gemeindestruktur inklusive Mindestversorgungsanspruch darauf angelegt, eine flächendeckende pfarramtliche Versorgung für eine breite Bevölkerung zu sichern. Gefragt wird hier, wie gut diese Versorgung sichergestellt bleibt.                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Potenzial für die Einbindung kleinerer religiöser Gruppen („Integrationspotenzial“)                                                         | Der religiöse Friede kann nach hier vertretener Auffassung am besten dadurch gesichert werden, dass möglichst alle grösseren und repräsentativen religiösen Gruppierungen in die Gesellschaft integriert werden und sich zu den wesentlichen Werten des schweizerischen Staatswesens bekennen können. Dazu dient die öffentlich-rechtliche Anerkennung, aber auch alle Leistungen, welche unterhalb dieser Schwelle einen Betrag leisten können wie etwa das Haus der Religionen, die Unterstützung von Ausbildungsmöglichkeiten für Geistliche in der Schweiz usw. (vgl. Kapitel 7). |
| Erhöhung der Autonomie der Kirche                                                                                                           | Die Landeskirchen sind heute stark mit der Kantonsverwaltung verflochten (vgl. Kapitel 6). Löst man diese Verflechtungen, so erhalten die Kirchen mehr Autonomie.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Ökonomische Kriterien</b>                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Steuerungspotenzial für den Kanton                                                                                                          | Der Grosse Rat hat Ende 2013 entschieden, dass er die Kirchen nicht von den Sparbemühungen im Rahmen von ASP ausnehmen will und Vorgaben für die Grösse der Einsparungen beschlossen. Grundsätzlich kann bei allen drei bewerteten Modellen gespart werden. Die Grenzen des Sparens unterscheiden sich bei den drei Modellen: Mit einer Umwandlung der historischen Rechtsansprüche in eine jährliche Pauschalzahlung wird beispielsweise transparent gemacht, welche Mittel der Staat der Kirche „schuldet“ und welche Mittel er freiwillig zur Verfügung stellt.                    |
| Transparenz bei den Finanzflüssen                                                                                                           | Die Finanzflüsse sind heute aufgrund der Komplexität des Systems wenig transparent. Mit Entflechtungen kann hier mehr Transparenz geschaffen werden.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Gezielte Verwendung der gesellschaftlich relevanten Mittel (kantonale Mittel, Kirchensteuern der juristischen Personen: vgl. Kapitel 5.1.1) | Bei diesem Kriterium wird danach gefragt, ob die von der Allgemeinheit bereitgestellten Mittel gezielt für bestimmte Zwecke eingesetzt werden können. Mehr Einfluss auf eine gezielte Mittelverwendung wird als positiv gewertet.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

### 9.3.2 Bewertung für drei Modelle

(910) Mit Hilfe dieser Kriterien wird nachfolgend eine mögliche Bewertung der drei für den Kanton Bern realistischen Modelle vorgeschlagen. Dabei geht es in erster Linie darum zu zeigen, welche Auswirkungen die Modelle haben, und nicht darum, die Modelle nach einer Punktzahl zu rangieren.

- (911) Im **Modell „Fortschreibung des Status quo“** ist die staatliche Anerkennung der Bedeutung und der Leistungen der Kirche hoch, ebenso ist die Sicherstellung einer kirchlichen Versorgung im Sinne eines Service public im ganzen Kanton gleich wie heute gewährleistet. Zudem bleiben bei der Fortschreibung des Status quo die Zahlungen aufgrund historischer Rechtsansprüche unverändert.

Im Gegenzug ist die Autonomie der Kirchen begrenzt, weil die staatlichen Strukturvorgaben unverändert bleiben. Ein Veränderungsdruck entsteht einzig aufgrund der Straffung der Versorgungsstruktur und wegen Gemeindefusionen. Zudem ist durch die Finanzierungsform im Modell „Fortschreibung des Status quo“ weder eine Transparenz der Finanzflüsse noch die Sicherstellung einer gezielten Verwendung der staatlichen Mittel gewährleistet. Mehr Transparenz entsteht lediglich durch die negative Zweckbindung der Kirchensteuern juristischer Personen. Schliesslich ermöglicht dieses System auch keine Einbindung anderer Religionsgemeinschaften, welche an einer Anerkennung interessiert sein könnten, weil sie ebenfalls gesellschaftlich relevante Dienstleistungen erbringen.

- (912) Im **Modell „Milde Entflechtung“** wird die Pfarrbesoldung im heutigen Ausmass durch eine jährliche Pauschalzahlung in der gleichen Grössenordnung ersetzt (vorbehaltlich weiterer Sparmassnahmen). Ein solches Modell führt zu einer erhöhten Transparenz der Finanzflüsse. Das Modell „Milde Entflechtung“ fördert zudem die Autonomie der Kirche und erlaubt eine gewisse Entflechtung von der staatlichen Struktur.

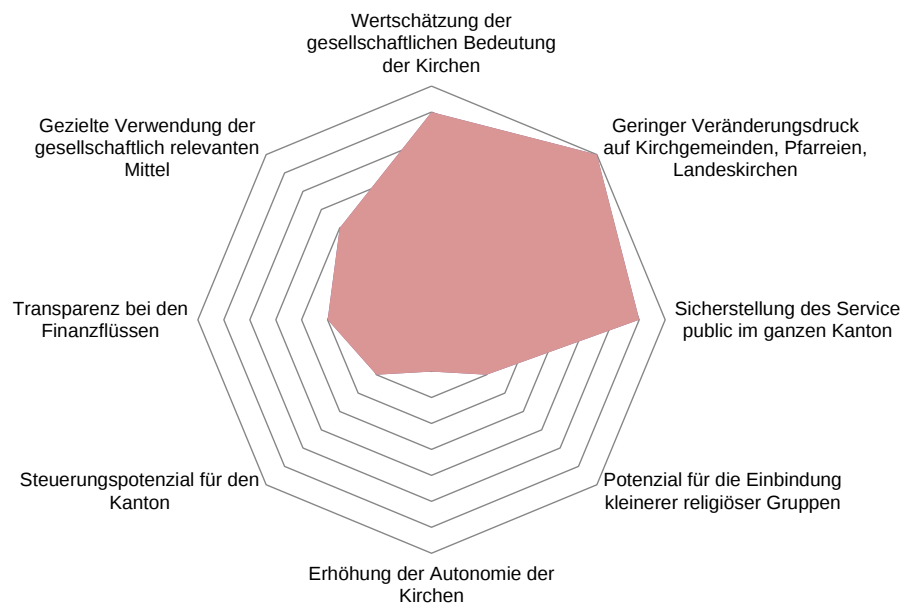
Finanzielle Einbussen erleiden die Kirchen im Modell „Milde Entflechtung“ im Vergleich mit dem Status Quo kaum. Einzig übernehmen sie die praktischen Ausbildungskosten der universitären Ausbildung, welche sie heute bereits mehrheitlich tragen, vollständig.

- (913) Im **Modell „Mittlere Entflechtung“** bekommen die Kirchen deutlich mehr Autonomie als im Modell „Milde Entflechtung“. Zudem sind im Modell „Mittlere Entflechtung“ mehrjährige Rahmenkredite für die Abgeltung gesellschaftlicher Dienstleistungen vorgesehen. In dieses System mit Leistungsaufträgen können auch weitere, neue Religionsgemeinschaften eingebunden werden. Ein solcher Leistungsauftrag, dessen Umsetzung auch evaluiert werden müsste, ermöglicht eine erhöhte Transparenz und gezieltere Verwendung der staatlichen bzw. der gesellschaftlich relevanten Mittel.

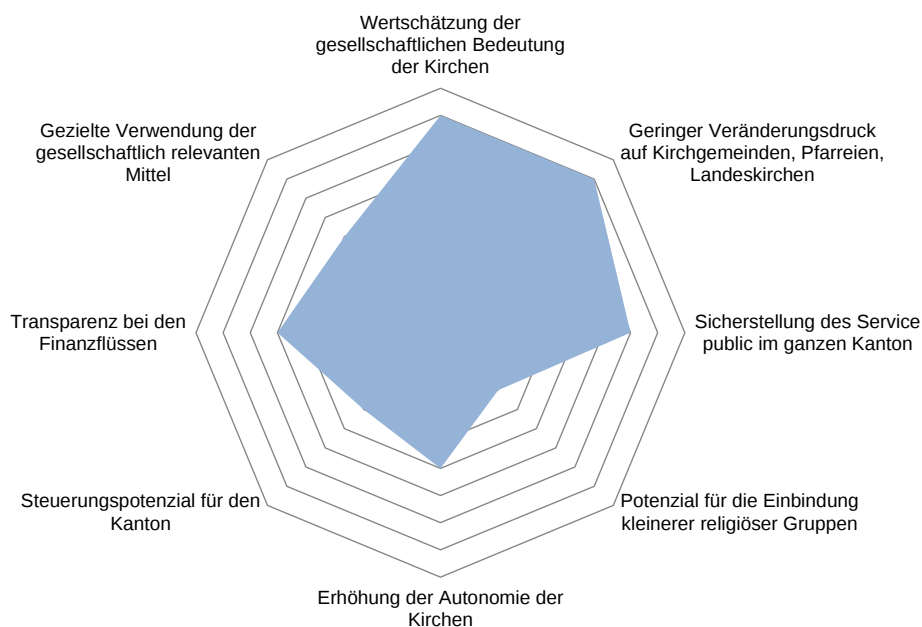
Mit einer zunehmenden Entflechtung und dem Rahmenkredit für die Abgeltung gesellschaftlicher Dienstleistungen nimmt die staatliche Wertschätzung der gesellschaftlichen Bedeutung der Kirchen geringfügig ab. Dafür steigt der Veränderungsdruck auf die Kirchen deutlich.

Abbildung 9-2: Bewertung der drei ausgewählten Modelle nach verschiedenen Kriterien

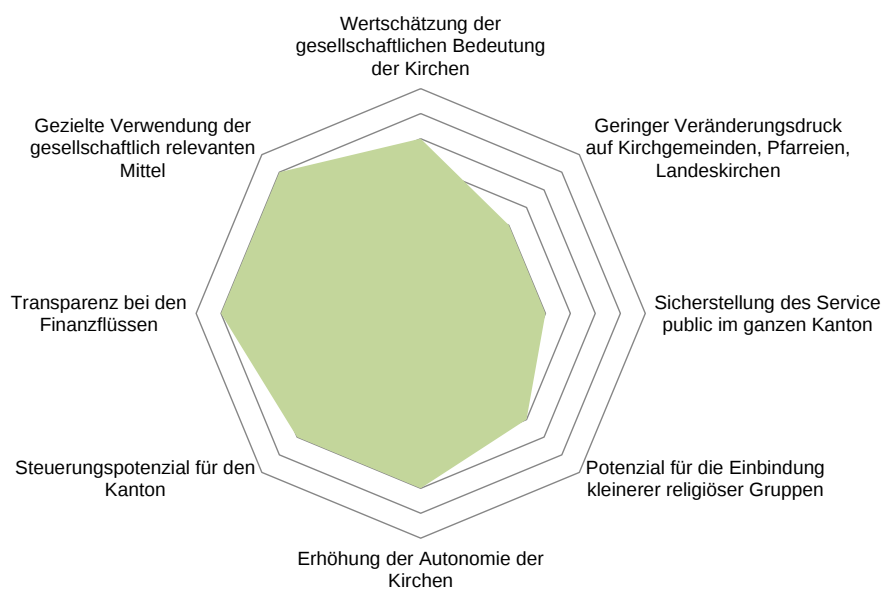
### Fortschreibung des Status quo



### Milde Entflechtung



## Mittlere Entflechtung



## Literaturverzeichnis

### BAK Basel (2012)

Review des Finanzhaushalts des Kantons Bern, Studie im Auftrag des Regierungsrates des Kantons Bern, Basel, Zusammenfassung verfügbar bei [www.be.ch](http://www.be.ch) (Zugriff 19.9.2014, <http://www.be.ch/portal/fr/index/mediencenter/medienmitteilungen.assetref/dam/documents/portal/Medienmitteilungen/de/2012/12/2012-12-18-studie-bakbasel-review-fin.pdf>)

### BAUMANN MARTIN (2012)

Religionsgemeinschaften im Wandel: Strukturen, Identitäten, interreligiöse Beziehungen, in: BOCHINGER CHRISTOPH (HRSG. 2012): Religionen, Staat und Gesellschaft – die Schweiz zwischen Säkularisierung und religiöser Vielfalt, Zürich.

### BISCHOF FRANZ XAVER (2008)

Kulturkampf, in: Historisches Lexikon der Schweiz, [www.hls-dss.ch](http://www.hls-dss.ch) (Zugriff am 11.7.2014).

### BOCHINGER CHRISTOPH (2010)

Religionen, Staat und Gesellschaft – Weiterführende Überlegungen, in: BOCHINGER CHRISTOPH (HRSG. 2012): Religionen, Staat und Gesellschaft – die Schweiz zwischen Säkularisierung und religiöser Vielfalt, Zürich.

### BOCHINGER CHRISTOPH (HRSG. 2012)

Religionen, Staat und Gesellschaft – die Schweiz zwischen Säkularisierung und religiöser Vielfalt, Zürich.

### BORTER ALFRED, FINK URBAN, STIERLIN MAX, ZIHLMANN RENÉ (2014)

Katholiken im Kanton Zürich – eingewandert, anerkannt, gefordert, Zürich, S. 224 (Interview mit dem für die Neuregelung des Staatskirchenrechts zuständigen ehemaligen Regierungsrat Markus Notter).

### BORTER ALFRED, FINK URBAN, STIERLIN MAX, ZIHLMANN RENÉ (2014): Katholiken im Kanton Zürich – eingewandert, anerkannt, gefordert, Zürich.

### BRUHN MANFRED (1999)

Ökumenische Basler Kirchenstudie, Basel.

### BUNDESAMT FÜR STATISTIK (verschiedene Jahrgänge)

Lohnstrukturerhebung und Nominallohnindex.

### CAVELTI URS JOSEF, KLEY ANDREAS (2012)

Art. 15 der Bundesverfassung, in: St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, Zürich

### CONSEIL D'ETAT DE FRANCE (2004)

Rapport public 2004 „Un siècle de laïcité“, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/>, (Zugriff am 15.9.2014).

- DELLSPERGER RUDOLF (1991)  
Staat, Kirche und Politik im Kanton Bern von der Reformation bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts, Bern.
- DWORKIN RONALD (2014)  
Religion ohne Gott, Suhrkamp, Berlin.
- EDGENÖSSISCHE STEUERVERWALTUNG (ESTV)  
Die Kirchensteuern, Bern 2013.
- FACHHOCHSCHULE NORDWESTSCHWEIZ (2007)  
Die freiwilligen sozialen Leistungen der Kirchen im Kanton Solothurn.
- FREITAG MARKUS (HRSG. 2014)  
Das soziale Kapital der Schweiz, Zürich.
- FRIEDERICH UELI (1991)  
Auswirkungen einer Trennung von Staat und Kirchen im Kanton Bern, Bern (Gutachten für die Verfassungskommission).
- FRIEDERICH UELI (1993)  
Kirchen und Glaubensgemeinschaften im pluralistischen Staat – Zur Bedeutung der Religionsfreiheit im schweizerischen Staatskirchenrecht, Bern.
- FRIEDERICH UELI (1994)  
Kirchengut und staatliche Pfarrbesoldungen, Gutachten zu historischen Rechtstiteln der evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Bern, Bern.
- FRIEDERICH UELI (1999)  
Art. 126 des Gemeindegesetzes des Kantons Bern, in:  
ARN/FRIEDERICH/FRIEDL/MÜLLER/MÜLLER/WICHTERMANN (1999): Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern
- FRIEDERICH UELI (1999)  
Vorbemerkungen zu Art. 126 – 129 des Gemeindegesetzes des Kantons Bern, in:  
ARN/FRIEDERICH/FRIEDL/MÜLLER/MÜLLER/WICHTERMANN (1999): Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern.
- FRIEDERICH UELI (2013)  
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.
- GEROSA LIBERO (HRSG., 2014)  
Staatskirchenrechtliche Körperschaften im Dienst an der Sendung der Katholischen Kirche in der Schweiz, Wien.
- GILG PETER (1991)  
Die Kirchen im schweizerischen gesellschaftlich-politischen Spannungsfeld, Bern.

GILG PETER (2008)

Kirche und Staat, in: Historisches Lexikon der Schweiz, [www.hls.ch](http://www.hls.ch) (Zugriff: 16.6 2014).

GRICHTING MARTIN (2014)

Zur Reformbedürftigkeit des Schweizer Staatskirchenrechts, in: Jusletter vom 7. Juli 2014.

HAAS HARMUT (HRSG. 2012) gegenwärtig, noch nicht fertig: Haus der Religionen – Dialog der Kulturen, Sursee.

HABERMAS JÜRG (2014)

Wie viel Religion verträgt der liberale Staat? In: WENZEL UWE JUSTUS (HRSG, 2014): Volksherrschaft – Wunsch und Wirklichkeit, Zürich.

ISELIN-SARAUW DIETRICH (1990)

Gutachten über Fragen zu den Kirchenartikeln in der neuen Staatsverfassung des Kantons Bern, Bern, S. 28.

JAHRZEHTBERICHT DER REFORMIERTEN KIRCHEN BERN-JURA-SOLOTHURN

[www.kirche-bewegt.ch](http://www.kirche-bewegt.ch) (Zugriff: 18.6.2014).

JUSTIZ-, GEMEINDE- UND KIRCHENDIREKTION (2014)

Pfarrstellen-Etat in den Kirchgemeinden, aufgegliedert nach Verwaltungsregionen und Spezialpfarrämtern. Ferner: Zusammenarbeitsvertrag vom 15. August 2013 betreffend die Tätigkeiten der Regionalpfarrerinnen und –pfarrer zwischen dem Beauftragen für kirchliche Angelegenheiten des Kantons Bern und dem Synodarat der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn.

KÄLIN WALTER, BOLZ URS (HRSG., 1995)

Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern.

KLEY ANDREAS (2001)

Das Religionsrecht der alten und neuen Bundesverfassung, in: PAHUD DE MORTANGES RENÉ (2001): Das Religionsrecht der neuen Bundesverfassung, Freiburg.

KLEY ANDREAS (2008)

Wie neutral ist die Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts in Glaubens- und Weltanschauungsfragen? Die bisherige Gerichtspraxis zur religiösen Neutralität, die ausgeblendete Zivilreligion und die Möglichkeit ihrer Einblendung durch Art. 25a VwVG, in: Pahud de Mortanges René (Hrsg. 2008): Religiöse Neutralität.

KIRCHGEMEINDEVERBAND DES KANTONS BERN (2013)

Entschädigung von Ehrenamtlichen in den Kirchgemeinden – Bericht über die Ergebnisse der Umfrage, Bern.

KOELBING MARTIN (2012)

Die Religionspolitik der Schweiz im Spiegel des Föderalismus, Diplomarbeit des IDHEAP, Muri bei Bern, S. 89, verfügbar bei [www.idheap.ch](http://www.idheap.ch) > Bibliothek (Zugriff am 28.8.2014).

KOSCH DANIEL (2013)

Die öffentliche Finanzierung der Katholischen Kirche in der Schweiz: Zahlen, Zusammenhänge und Zukunftsperspektiven, Zürich.

KOSCH DANIEL (2014)

Zukunftsperspektiven für das Religionsrecht in der Schweiz – vorjuristische Überlegungen eines römisch-katholischen Theologen, in: Jusletter vom 7. Juli 2014.

LANDERT CHARLES (1995)

Die sozialen und kulturellen Leistungen der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich.

LANDERT CHARLES (2000)

Die Leistungen der Reformierten Kirchen Bern-Jura in Diakonie und Beratung, Bildung und Kultur.

LANDOLT OLIVER (2006)

Geldwirtschaft, in: Historisches Lexikon der Schweiz, [www.hls-dhs-dss.ch](http://www.hls-dhs-dss.ch) (Zugriff am 26.8.2014).

LOPRIENO ANTONIO (2014)

Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften? in: Schweizerische Kirchenzeitung, Nr. 9/2014.

LORETAN ADRIAN (2010)

Das kantonale Staatskirchenrecht oder: Die rechtlichen Verhältnisse von Kirche und Staat in den 26 Kantonen der Schweiz, S. 91 ff. und 100 ff., in: GEROSA LIBERO, MÜLLER LUDGER (HRSG. 2010): Katholische Kirche und Staat in der Schweiz, Wien und Münster.

LORETAN ADRIAN (2014)

Pluralismus – eine Herausforderung für den Rechtsstaat und die Religionsgemeinschaften, in: Jusletter vom 7. Juli 2014.

LORETAN ADRIAN, WEBER QUIRIN, MORAWA ALEXANDER H.E. (2014)

Freiheit und Religion – Die Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften in der Schweiz, Wien.

MADER LUZIUS, SCHINZEL MARC (2012)

Religion in der Öffentlichkeit, in: BOCHINGER CHRISTOPH (HRSG. 2012): Religionen, Staat und Gesellschaft – die Schweiz zwischen Säkularisierung und religiöser Vielfalt, Zürich.

MARTI MICHAEL, KRAFT ELIANE, WALTER FELIX (2010)

Dienstleistungen, Nutzen und Finanzierung von Religionsgemeinschaften in der Schweiz, Synthese des Projektes FAKIR (Finanzanalyse Kirchen) im Rahmen des NFP 58, Bern.

MOSER PETER (2014)

Gripen, Mindestlohn und Kirchensteuer – eine Analyse der Zürcher Resultate der Abstimmungen vom 18. Mai 2014, in: Statistik.Info 2014/03: [www.statistik.zh.ch](http://www.statistik.zh.ch) (Zugriff am 14.8.2014).

- MÜLLER JÖRG PAUL (2009)  
Die demokratische Verfassung, Zürich.
- MÜLLER JÖRG PAUL, SCHEFER MARKUS (2008)  
Grundrechte in der Schweiz, 4. Auflage, Bern.
- MÜLLER MARKUS, SUTTER KASPAR (2012)  
Der Anspruch auf staatliche Pfarrbesoldung im Kanton Bern, Gutachten zuhanden der Justiz- Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern vom 30. März 2012, Bern.
- OBERHOLZER PAUL (1988)  
Die Aufhebung der Fürstabtei St. Gallen und die Entstehung des Katholischen Konfessionsteils, in: Zwischen Kirche und Staat – 175 Jahre Katholischer Konfessionsteil des Kantons St. Gallen, 1813 – 1988, St. Gallen.
- PAHUD DE MORTANGES RENÉ (HRSG. 2001)  
Das Religionsrecht der neuen Bundesverfassung, Freiburg.
- PAHUD DE MORTANGES RENÉ (HRSG. 2008)  
Religiöse Neutralität. Ein Rechtsprinzip in der multireligiösen Gesellschaft, Zürich.
- PAHUD DE MORTANGES RENÉ (2012)  
Die Auswirkung der religiösen Pluralisierung auf die staatliche Rechtsordnung, S. 162, in: BOCHINGER CHRISTOPH (HRSG. 2012): Religionen, Staat und Gesellschaft – die Schweiz zwischen Säkularisierung und religiöser Vielfalt, Zürich.
- POLEDNA TOMAS, DO CANTO PHILIPP (2014)  
Gutachten zur Klärung von personal- und kirchenrechtlichen Fragen für die Umsetzung des Sparauftrages bei der pfarramtlichen Versorgung, Gutachten für die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern, vom 28. April 2014, Zürich.
- REGIERUNGSRAT DES KANTONS BERN (2013)  
ASP 2014: Hintergrundinformationen des Regierungsrates für die Mitglieder des Grossen Rats: Faktenblätter zu den umstrittenen Themenbereichen, Bern.
- DELLSPERGER RUDOLF, FUCHS JOHANNES GEORG, GILG PETER, HAFNER FELX, STÄHELIN WALTER (1991)  
Staat, Kirche und Politik im Kanton Bern, Bericht im Auftrag des Regierungsrates des Kantons Bern als Antwort auf das Postulat Bischof vom 19. Mai 1987.
- SCHMID-TSCHIRREN CHRISTINA (2011)  
Von der Säkularisation zur Separation, Zürich.
- SCHNYDER CAROLINE (2013)  
Reformation, in: Historisches Lexikon der Schweiz, [www.hls-dhs-dss.ch](http://www.hls-dhs-dss.ch) (Zugriff am 11.7.2014).
- STOLZ JÖRG (2012)  
Religion und Individuum unter dem Vorzeichen religiöser Pluralisierung, in: BOCHINGER CHRISTOPH (HRSG. 2012): Religionen, Staat und Gesellschaft – die Schweiz zwischen Säkularisierung und religiöser Vielfalt, Zürich.

- STOLZ JÖRG, CHAVES MARK, MONNOT CHRISTOPHE, AMIOTTE-SUCHET LAURENT (2011)  
Die religiösen Gemeinschaften der Schweiz: Eigenschaften, Aktivitäten, Entwicklung,  
Schlussbericht der National Congregations Study Switzerland (NCSS) im Rahmen des  
Nationalen Forschungsprogramms 58, Lausanne.
- SÜESS RAIMUND, TAPPENBECK CHRISTIAN R., PAHUD DE MORTANGES RENÉ (2013)  
Die Kirchensteuern juristischer Personen in der Schweiz, Zürich/Basel/Genf.
- TAPPENBECK CHRISTIAN R., PAHUD DE MORTANGES RENÉ (2005)  
Öffentlich-rechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften im Kanton Bern, Eine  
Studie im Auftrag der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern, Bern.
- THIER ANDREAS (2014)  
Gegenwartsprobleme des schweizerischen Kirchen- und Staatskirchenrechts, in:  
Jusletter vom 7. Juli 2014.
- VEYRASSAT BÉATRICE (2008)  
Globalisierung, in: Historisches Lexikon der Schweiz, [www.hls-dhs.ch](http://www.hls-dhs.ch) (Zugriff am  
15.8.2014).
- WEIBEL ROLF (2012)  
Säkularisierung, in: Historisches Lexikon der Schweiz, [www.hls-dhs.ch](http://www.hls-dhs.ch) (Zugriff am  
15.8.2014).
- WINZELER CHRISTOPH (2005)  
Einführung in das Religionsverfassungsrecht der Schweiz, Zürich.
- WINZELER CHRISTOPH (2009)  
Einführung in das Religionsverfassungsrecht der Schweiz, 2. Auflage, Zürich.
- WINZELER CHRISTOPH (2012)  
Religion im demokratischen Staat: Beiträge zum Religionsverfassungsrecht und zur  
Religionsfreiheit, Zürich.
- WINZELER CHRISTOPH (2014)  
Elemente und Perspektiven des schweizerischen Religionsverfassungsrechts, in:  
Jusletter vom 7. Juli 2014.