

Regierungsratsbeschluss

RRB Nr.: 987/2015
Datum RR-Sitzung: 26. August 2015
Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Geschäftsnummer: 12 2014 35
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Bericht des Regierungsrates über das Verhältnis von Kirche und Staat im Kanton Bern; Positionierung des Regierungsrates zu den Planungserklärungen der vorberatenden Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen

Der Regierungsrat nimmt zu den Planungserklärungen der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen, welche die Leitsätze im Bericht des Regierungsrates ergänzen, wie folgt Stellung:



Planungserklärungen der Mehrheit

Der Leitsatz 2 des Regierungsrates wird wie folgt geändert:

Die Geistlichen werden von den Landeskirchen angestellt. Die Personaladministration wird den Landeskirchen übertragen. Im Umfang der von den Landeskirchen allenfalls aufzubauen- den Kapazitäten für die Personaladministration werden zur Gewährleistung der Kostenneutralität Kapazitäten beim Kanton abgebaut.

Zustimmung: Ihrem Wortlaut zufolge verlangt die Planungserklärung, dass die kantonale Verwaltung so viele Stellenprozente abbaut, wie die Landeskirchen für den Aufbau ihres künftigen Personalmanagements benötigen. Unter Umständen müsste die kantonale Verwaltung so mehr Stellenprozente abbauen, als sie heute fürs Personalmanagement der Geistlichen einsetzt. Der Hinweis auf die Kostenneutralität könnte zudem so interpretiert werden, dass der Kanton den Landeskirchen die Stellen, die er heute fürs Personalmanagement einsetzt, weiterhin finanziert. So verstanden lehnt der Regierungsrat die Planungserklärung ab. Die Landeskirchen sind öffentlich-rechtliche Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit, die sich primär durch Beiträge ihrer Kirchgemeinden finanzieren. Schaffen sie neue Stellen, hat dies keinen Einfluss auf das Budget des Kantons. Von daher ist die Kostenneutralität nicht tangiert, wenn die Landeskirchen inskünftig mehr Stellen für das Personalmanagement aufwenden sollten als der Kanton. Zudem hat der Regierungsrat in seinem Bericht (S. 14 f.) versichert, dass er die rund zwei Vollzeitstellen, welche die Verwaltung heute für das Personalmanagement der Geistlichen aufwendet, abbauen wird.

Gemäss dem Sekretariat der SAK ist die Planungserklärung denn auch so zu interpretieren, dass sämtliche Stellenprozente, die bis anhin in der Kantonsverwaltung für das Personalmanagement der Geistlichen eingesetzt wurden, abgebaut werden müssen. In diesem Sinne ist der Regierungsrat mit der Planungserklärung einverstanden.

Der Leitsatz 3 des Regierungsrates wird wie folgt ergänzt:

Die Aufnahme von Geistlichen in den Kirchendienst wird durch die Landeskirchen geregelt und abgewickelt. Der Kanton erlässt aufgrund der öffentlich-rechtlichen Anerkennung der Landeskirchen gewisse Vorgaben. Die Anforderungen an Geistliche im heutigen Umfang müssen mindestens erhalten bleiben (abgeschlossenes Theologiestudium und 2. Landessprache).

Ablehnung: Zwischen dem Leitsatz des Regierungsrates und der Planungserklärung der Kommission besteht ein Widerspruch. Während der Regierungsrat nur „gewisse“ bzw. weniger Vorgaben als heute machen will, verlangt die Planungserklärung, dass die gleichen Vorgaben wie heute oder allenfalls sogar mehr Vorgaben gemacht werden sollen. Die Planungserklärung läuft dem Anliegen des Leitsatzes, die Autonomie der Landeskirchen zu stärken und unzeitgemässe staatliche Einmischungen in innerkirchliche Angelegenheiten aufzugeben, zuwider. Weiter verkennt sie, dass die Beherrschung einer zweiten Landessprache zurzeit nicht vorgeschrieben ist, weil diese Vorgabe insbesondere die römisch-katholische Landeskirche mit ihrem hohen Migrationsanteil in Schwierigkeiten bringen könnte. Letztlich dürfte zwischen Regierungsrat und Kommission ohnehin keine Differenz bestehen, zumal auch der Regierungsrat klar der Ansicht ist, dass eine fundierte Ausbildung der Geistlichen im Interesse des Kantons liegt und zur Wahrung des religiösen Friedens geboten ist.

Der Leitsatz 6 des Regierungsrates wird wie folgt geändert:

Für die Finanzierung der Landeskirchen wird ein neues, zeitgemässes und verlässliches System ausgearbeitet, welches die historischen Ansprüche der Landeskirchen respektiert, aber auch den berechtigten Interessen des Kantons Rechnung trägt, ~~indem es insbesondere dessen finanziellen Handlungsspielraum erweitert.~~ Das neue Finanzierungsmodell darf nicht zu einer Mehrbelastung der Einwohnergemeinden führen. Leistungen der Landeskirchen werden in Leistungsaufträgen formuliert.

Ablehnung: Der Regierungsrat interpretiert die Planungserklärung so, dass die Kommission sich zwar gegen kurzfristige Einsparungen im Kultusbudget stellt, nicht jedoch ein Finanzierungsmodell ablehnt, das dem Kanton mehr (inhaltliche) Gestaltungsmöglichkeiten im Verhältnis zu den Landeskirchen einräumt – so wie dies zum Beispiel das Zürcher Modell tut, das ein Globalbudget für sechs Jahre mit Kostenbeiträgen an die Landeskirchen zur Unterstützung ihrer Tätigkeiten insbesondere in den Bereichen Bildung, Soziales und Kultur vorsieht. Damit kann sich der Regierungsrat einverstanden erklären, zumal ohnehin der Grosse Rat abschliessend über das Kultusbudget befindet. Sollte mit der Planungserklärung indes ein langfristiges Einfrieren des Kultusbudgets auf dem heutigen Stand angestrebt werden, könnte der Regierungsrat die Planungserklärung nicht unterstützen. Einverstanden ist er hingegen mit der Forderung, dass das neue Finanzierungsmodell zu keiner Mehrbelastung der Einwohnergemeinden führen darf.

Der Leitsatz 7 des Regierungsrates wird wie folgt geändert:

Bei den Kirchensteuern der juristischen Personen wird eine negative Zweckbindung eingeführt. ~~In der Rechnungslegung der Kirchgemeinden wird die Mittelverwendung der Steuererträge der juristischen Personen transparent ausgewiesen.~~

Zustimmung. Für den Regierungsrat steht im Vordergrund, dass mit einer Zweckbindung der Steuergelder den Bedenken der Lehre gegen die Verfassungsmässigkeit der Kirchensteuer der juristischen Personen Rechnung getragen wird. Ob die Zweckbindung als positive (die Gelder dürfen nur für bestimmte Zwecke ausgegeben werden) oder als negative (die Gelder

dürfen nicht für kultische Zwecke ausgegeben werden) ausgestaltet wird, ist für den Regierungsrat zweitrangig, auch wenn er mehr Vorteile in einer positiven Zweckbindung sieht.

Der Regierungsrat geht davon aus, dass die von der Kommissionsmehrheit nicht ergänzten Leitsätze des Berichtes des Regierungsrates ebenfalls in der Form von Planungserklärungen durch den Grossen Rat beschlossen werden.

Planungserklärungen der Minderheit

Der Leitsatz 1 des Regierungsrates wird wie folgt ergänzt:

Die Weiterentwicklung des Verhältnisses von Kirche und Staat erfolgt innerhalb des geltenden Verfassungsrechtes im Rahmen einer Totalrevision des Kirchengesetzes von 1945. In diesem Zusammenhang werden die Stärkung der Strukturen von Landeskirchen und Kirchgemeinden sowie die Erweiterung ihrer Kompetenzen umfassend überprüft.

Ablehnung: Dem Sekretariat der SAK zufolge wurde die Planungserklärung so begründet, dass die Übergabe der Gesamtverantwortung für die Geistlichen an die Landeskirchen auch Auswirkungen auf andere strukturellen Gegebenheiten der Kirchgemeinden oder Landeskirchen nach sich ziehen könnte. Diese sollten im Sinne einer Gesamtschau deshalb ebenfalls im jetzigen Zeitpunkt ge- oder überprüft werden. Der Regierungsrat lehnt die so verstandene Planungserklärung ab, weil er sie als eine unzulässige Einmischung in innere Angelegenheiten der Landeskirchen erachtet.

Der Leitsatz 2 des Regierungsrates wird wie folgt ergänzt:

Die Geistlichen werden von den Landeskirchen angestellt. Die Personaladministration wird den Landeskirchen übertragen. Das Personalamt unterstützt die Landeskirchen beim Übergang. Die Arbeitsbedingungen werden in einem Gesamtarbeitsvertrag festgeschrieben und dürfen das bisherige Niveau nicht unterschreiten.

Ablehnung: Die Planungserklärung läuft der Stossrichtung des Berichts, die Autonomie der Landeskirchen zu stärken sowie Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung in einer Hand zu vereinen, zuwider. Es gibt zudem keinen Grund daran zu zweifeln, dass die demokratisch und öffentlich-rechtlich verfassten Landeskirchen ihren Geistlichen faire Arbeitsbedingungen einräumen werden, zumal sie dies heute schon bei ihren übrigen Angestellten tun. Der Regierungsrat nimmt jedoch die Bedenken des Pfarrvereins ernst und ist bereit, gemeinsam mit ihm und der Landeskirche nach tragfähigen Lösungen zu suchen. Denkbar sind z.B. Übergangsfristen.

Der Leitsatz 3 des Regierungsrates wird wie folgt ergänzt:

Die Aufnahme von Geistlichen in den Kirchendienst wird durch die Landeskirchen geregelt und abgewickelt. Der Kanton erlässt aufgrund der öffentlich-rechtlichen Anerkennung der Landeskirchen gewisse Vorgaben. Die Geistlichen sollen auch in Zukunft Seelsorge und gesamtgesellschaftlich relevante Leistungen als Service public erbringen und so dem Wohl aller Menschen verpflichtet sein.

Ablehnung: Die in der Bundes- und der Kantonsverfassung verbriefte Glaubens- und Gewissensfreiheit gebietet dem Kanton, sich religiös neutral zu verhalten. Es ist dem Kanton deshalb untersagt, den Landeskirchen und ihren Geistlichen Vorgaben über ihren Auftrag zu machen.

Der Leitsatz 4 des Regierungsrates wird wie folgt ergänzt:

Die pfarramtliche Versorgung der Kirchgemeinde wird von der Landeskirche festgelegt. Kleinen Kirchgemeinden wird empfohlen, sich einer benachbarten Kirchgemeinde anzuschliessen.

Ablehnung: Bei der Zuteilung der Pfarrstellen auf die Kirchgemeinden werden die Mitgliederzahlen neuerdings linear berücksichtigt. Fusionen haben somit kaum mehr Einfluss auf die Zuteilung der Pfarrstellen. Ausserdem wird die Höhe des Kultusbudgets in Zukunft nicht mehr nach der Anzahl der vom Kanton besoldeten Pfarrstellen festgelegt werden. Schliesslich könnte die Empfehlung an kleine (leistungsfähige) Kirchgemeinden, sich grossen Kirchgemeinden anzuschliessen, von den Landeskirchen als eine Einmischung in die künftig ihnen obliegende Aufgabe, die Pfarrstellen auf die Kirchgemeinden aufzuteilen, verstanden werden.

Der Leitsatz 5 des Regierungsrates wird wie folgt geändert:

~~Auf die Ablösung der historischen Rechtstitel wird verzichtet.~~ Möglichkeiten zur Ablösung der historischen Rechtstitel werden im Rahmen der Totalrevision des Kirchengesetzes geprüft.

Ablehnung: In der Literatur herrscht Einigkeit, dass eine einseitige und entschädigungslose Ablösung der historischen Rechtstitel durch den Kanton politisch und moralisch nicht vertretbar wäre und nur zu einem Rechtsstreit führen würde, bei dem kein salomonisches Urteil zu erwarten sei. Eine Ablösung der historischen Rechtstitel könne sinnvollerweise nur durch eine Einigung zwischen Kanton und evangelisch-reformierter Landeskirche erfolgen. Die Landeskirche verschliesst sich der Ablösung der Rechtstitel nicht grundsätzlich, erwartet dafür aber eine Entschädigung, die sich am Wert des verstaatlichten Kirchengutes und damit zwangsläufig in einer für den Kanton nicht verkraftbaren Höhe orientiert. Der Regierungsrat sieht deshalb zurzeit keine Möglichkeiten mehr für eine Ablösung der historischen Rechtstitel.

Der Leitsatz 6 des Regierungsrates wird wie folgt geändert:

Für die Finanzierung der Landeskirchen wird ein neues, zeitgemässes und verlässliches System ausgearbeitet, welches die historischen Ansprüche der Landeskirchen respektiert, die gesamtgesellschaftlich relevanten Leistungen wie die geleistete Freiwilligenarbeit und die Integrationsleistung der Landeskirchen berücksichtigt, aber auch den berechtigten Interessen des Kantons Rechnung trägt, indem es insbesondere dessen finanziellen Handlungsspielraum erweitert. Diese Leistungen werden in Leistungsaufträgen formuliert.

Ablehnung: Die historischen Ansprüche müssen abgelöst oder aber respektiert werden. Da eine Ablösung nicht möglich ist, muss das neue Finanzierungsmodell zwangsläufig die historischen Rechtstitel respektieren.

Der Leitsatz 8 des Regierungsrates wird wie folgt geändert:

~~Auf die Ausarbeitung eines allgemeinen Anerkennungsgesetzes wird bis auf weiteres verzichtet. Anstelle von Anerkennungen sind andere Massnahmen zur Förderung von Religionsgemeinschaften, die gesellschaftlich relevante Leistungen erbringen, zu prüfen. Der Kanton Bern betreibt eine aktive und der ganzen Bevölkerung dienende Religionspolitik. Nach dem Inkrafttreten des totalrevidierten Kirchengesetzes wird die Ausarbeitung eines Gesetzes zur Förderung gemeinnütziger Religionsgemeinschaften gestartet.~~

Ablehnung: Der Regierungsrat ist zwar damit einverstanden, inskünftig Massnahmen zur Förderung von Religionsgemeinschaften, die gesellschaftlich relevante Leistungen erbringen, zu prüfen. Es erscheint ihm jedoch verfrüht, jetzt schon ein Gesetz zu fordern, bevor klar ist, welche Massnahmen überhaupt in Betracht gezogen werden sollen. Allenfalls reicht auch eine Strategie oder dergleichen.

Im Namen des Regierungsrates
Der Staatsschreiber
Auer

