

## **Gemeindeautonomie und kirchliche Freiräume**

### **Leitfaden für die evangelisch-reformierten Kirchengemeinden des Kantons Bern**

**In welchen Belangen sind die Kirchgemeinden frei?**

**In welchen Angelegenheiten sind sie durch staatliches oder kirchliches Recht in ihrer Gestaltungs- und Regelungsfreiheit eingeschränkt?**

**Wo gibt es übergeordnete Vorschriften und wo ist es den Kirchgemeinden unbenommen, eigene Regelungen zu erlassen?**

**Antworten auf derartige Fragen finden Sie in diesem Leitfaden.**

Bern, im November 2004

Der Synodalrat

## *Postulat an der Sommersynode 2002*

An der Sommersynode 2002 reichte Pfarrer Stefan Ramseier ein Postulat ein. Dieses beauftragte den Synodalrat abzuklären, für welche Bereiche des kirchlichen Lebens die Gemeindeautonomie gilt. Zudem verlangte das Postulat, dass die Kirchgemeinden in geeigneter Weise zu informieren sind. In Ausführung dieses von der Synode erheblich erklärten Auftrags hat der Synodalrat zuhanden der Sommersynode 2003 einen Zwischen- und zuhanden der Sommersynode 2004 den Schlussbericht mitsamt Beispiel-Tabelle präsentiert. Die Synode hat hiervon zustimmend Kenntnis genommen.

In einem zweiten Schritt soll nun diese Information über die unterschiedlichen Zuständigkeiten der staatlichen Organe, der Landeskirche und der Kirchgemeinden an die bernischen Kirchgemeinden weitergegeben werden.

Von der Thematik der Gemeindeautonomie sind in erster Linie die evangelisch-reformierten Kirchgemeinden des Kantons Bern tangiert. Für die drei zum Synodalverband Bern-Jura (Reformierte Kirchen Bern-Jura-Solothurn) gehörenden Kirchgemeinden des Kantons Jura gelten anderweitige Grundsätze und von der Jura-Kirche erlassene Vorschriften. Ebenfalls nur bedingt anwendbar ist das Nachfolgende auf die acht im solothurnischen Gebiet der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn gelegenen Kirchgemeinden, da im Kanton Solothurn für das Gemeindewesen in der Regel solothurnisches kantonales Recht gilt.

## *Zum Inhalt dieser Kurzinformation*

- Einleitend werden einige wichtige Begriffe erläutert (Seiten 3 bis 5).
- Im Hauptteil (Seiten 6 bis 12) finden sich Beispiele nach Fallgruppen gegliedert. Die Beispiele sind nicht abschliessend.

## *Einige wichtige Begriffe*

### **„Äussere Angelegenheiten“ und „innere Angelegenheiten“**

Im Kanton Bern werden äussere und innere Angelegenheiten voneinander unterschieden. Für die äusseren Angelegenheiten ist grundsätzlich der Kanton zuständig, für die inneren Angelegenheiten liegt die Grundzuständigkeit bei den Landeskirchen. Die bernische Kantonsverfassung von 1993 schreibt vor (Art. 122 Abs. 1): „Die Landeskirchen ordnen ihre inneren Angelegenheiten im Rahmen des kantonalen Rechts selbständig.“

Das Kirchengesetz von 1945 umschreibt näher, was unter den inneren Angelegenheiten zu verstehen ist (Art. 3 Abs. 2): „Alles, was sich auf die Wortverkündigung, die Lehre, die Seelsorge, den Kultus sowie die religiöse Aufgabe der Landeskirche, des Pfarramtes und der Kirchgemeinden, die Diakonie und die Mission bezieht, gehört zu den inneren kirchlichen Angelegenheiten.“ Die inneren Angelegenheiten werden in kirchlichen Erlassen geregelt: in erster Linie in der Kirchenverfassung und in der Kirchenordnung.

Alles andere, z.B. die Finanzverwaltung, die Organisation, das Bauwesen, das Personal- und Behördewesen der Kirchgemeinden, gehört zu den äusseren kirchlichen Angelegenheiten. Die Regelungskompetenz hierzu liegt grundsätzlich beim Kanton, nicht bei der Landeskirche; die äusseren Angelegenheiten der Kirchgemeinden sind in kantonalen Gesetzen und Verordnungen geregelt: z.B. im Gemeindegesetz des Grossen Rates oder in der Pfarrwahlverordnung des Regierungsrates. Die Trennung zwischen den „inneren“ und den „äusseren“ Angelegenheiten ist allerdings in der Praxis nicht immer ganz so messerscharf, es gibt auch Überschneidungen und „gemischte“ Angelegenheiten.

### **Gemeindeautonomie**

Der Begriff der Gemeindeautonomie ist im kantonalen Recht, nicht im kirchlichen Recht beheimatet. Der Kanton Bern schreibt in seiner Verfas-

sung (Art. 109) vor, dass „die Autonomie der Gemeinden gewährleistet“ und „ihr Umfang durch das kantonale und eidgenössische Recht bestimmt“ ist. „Das kantonale Recht gewährleistet den Gemeinden einen möglichst weiten Handlungsspielraum.“ In gleichlautender Weise definiert auch das Gemeindegesetz die Gemeindeautonomie (Art. 3). Wenn der Kanton in den äusseren Angelegenheiten, also namentlich Organisation, Behörden, Personal, Finanzen, Bauten, nichts regelt, so besteht somit die volle Gemeindeautonomie. Der Kanton kann die Gemeindeautonomie in einzelnen Belangen indes auch ganz oder teilweise aufheben oder einschränken. Das bedeutet zum Beispiel: Da die Pfarrwahlverordnung des Kantons das Pfarrwahlverfahren abschliessend regelt, gibt es hier für die Kirchgemeinde keine Gemeindeautonomie.

Wichtig ist: Die Kantonsverfassung schreibt dem kantonalen Gesetzgeber vor, dass die Gemeindeautonomie möglichst umfassend gewährleistet wird (Art. 109 Abs. 2).

### **Organisationsreglemente der Kirchgemeinden**

Die Organisationsreglemente der Kirchgemeinden beinhalten primär die organisations-, finanz- und behörderechtlichen Bestimmungen und sie legen die Zuständigkeiten fest. Inhaltlich handelt es sich dabei um „äussere“ Angelegenheiten. Für die Regelung zuständig ist die Kirchgemeinde, die sich aber auf die Vorschriften des kantonalen Rechts abstützen muss. Die Organisationsreglemente werden vom Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern genehmigt. Mit dem Genehmigungsvorgang wird geprüft, ob die zwingenden kantonalen Vorschriften eingehalten sind. Wenn aber in einer Sache keine übergeordneten Vorschriften bestehen, wenn also die Gemeindeautonomie vorherrscht, darf die Genehmigung vom Kanton nicht verweigert werden.

### **Kirchliche Freiräume in inneren kirchlichen Angelegenheiten**

Bei den „inneren“ Angelegenheiten – dazu zählen wie gesagt z.B. Lehre, Unterweisung, Verkündigung, Diakonie, die Aufzählung im Kirchengesetz ist nicht abschliessend – sind die kirchlichen Behörden der Landeskirche zur Rechtsetzung befugt und verpflichtet. Die Synode hat zu diesem Zweck die Kirchenverfassung und die Kirchenordnung und weitere für die Kirchgemeinden verbindliche Vorschriften erlassen. Hier finden sich, z.B. in der Kirchenordnung, sehr oft Freiräume zugunsten der Kirchgemeinden. Das heisst: Die Landeskirche regelt einen Gegenstand nicht abschliessend, sondern sie belässt den Kirchgemeinden zum Teil grössere, zum Teil kleinere Spiel- oder Freiräume. Beispiel aus der Kirchenordnung: Die Konfir-

mation setzt „grundsätzlich“ die Taufe voraus, Ausnahmen können vom Pfarrer aus seelsorgerlichen Gründen vorgesehen werden. Damit wird der Kirchgemeinde und dem Pfarramt ein Freiraum eröffnet, der sinnvoll zu nutzen ist.

Bei den innerkirchlichen Freiräumen kann somit nicht von „Gemeindeautonomie“ gesprochen werden. Besser eignet sich der Begriff des Freiraums. Die Gemeindeautonomie bezieht sich wie erwähnt auf die äusseren Belange.

### **Theologische Kernaussagen: Keine Freiräume**

Bei den „inneren“ Angelegenheiten gibt es – was hervorzuheben ist – noch eine Sonderkategorie: Es sind dies die Grundlagen der reformierten Lehre, z.B. die Taufe mit Wasser und in trinitarischer Form. Hier ist es auch dem obersten innerkirchlichen Organ, der Synode, nicht möglich, durch Änderung der Kirchenordnung vom reformierten Konsens oder von einer ökumenischen Vereinbarung (z.B. Leuenberger Konkordie) abzuweichen. Es kann und darf da also gar keine Freiräume geben und die Landeskirche ist nicht in der Lage, den Kirchgemeinden Freiräume zu gewähren.

### **Zusammenfassung**

Die Gemeindeautonomie wird im Kanton Bern durch das kantonale Recht vorgegeben. In ihrem Organisationsreglement, das sich auf staatliches Recht abstützt und vom Kanton genehmigt wird, gibt sich die Kirchgemeinde den Rahmen für ihr eigenes Handeln. In inneren Angelegenheiten sind die Kirchgemeinden dort frei, wo keine gesamtkirchliche (synodale oder synodalrätliche) Regelung besteht. Es gibt immerhin sehr viele Freiräume, die abgestuft sind. „In der Regel“, „kann“ und ähnliche offene Formulierungen sollen als Entscheidungshilfe dienen. Empfehlende Vorschriften sind geeignet, um eine einheitliche Praxis unter den Kirchgemeinden herbeizuführen. Denn unsere Kirche ist ja nicht kongregationalistisch, sondern synodal aufgebaut.

## Beispiel-Tabelle

### *Äussere Angelegenheiten*

#### 1. Unbeschränkte Gemeindeautonomie

Unbeschränkte Autonomie gilt für die Kirchgemeinde dort, wo der Kanton in seinem Recht keine diesbezügliche Vorschrift erlassen hat oder den (Kirch)-Gemeinden ausdrücklich die Regelungskompetenz überträgt.

*Beispiele:*

- Schwerpunkte der Tätigkeit, Aufgaben
- Ressortbildung im Kirchgemeinderat
- Zahl und Zusammensetzung des Kirchgemeinderates (Mindestzahl: 3)
- Regelung der Finanzkompetenzen
- Anstellung von Gemeindepersonal und Pflichtenhefte des Gemeindepersonals
- Besoldungen, mit Ausnahme der Pfarrbesoldung

#### 2. Beschränkung der Gemeindeautonomie

*Beispiele:*

- Pfarrwahl (Art. 125 Abs. 2 Kantonsverfassung, mit der gesetzlichen Einschränkung, dass nur „wählbare“ Kandidatinnen und Kandidaten vorgeschlagen werden können)
- Zwingende kantonale Vorschriften betreffend die Organisation der Kirchgemeinde, wie z.B. notwendige Organe, Ausstandsbestimmungen, Verwandtenausschluss u.a. (Gemeindegesezt)
- Verwendung der Kirchensteuer (Art. 57 Abs. 2 KiG)
- Aufgaben der Kirchgemeinde (Art. 17 KiG)
- Verfügung über Grundstücke des Verwaltungsvermögens (Art. 56 KiG, bei nächster KiG-Revision zur Streichung vorgesehen)
- Einschränkung durch weitere Erlasse wie z.B. das Datenschutzgesetz (Umgang mit Personendaten) und das Kirchensteuergesezt
- Name der Kirchgemeinde (Grossratsbeschluss über die Umschreibung der ev-ref. Kirchgemeinden vom 2. Dezember 1999)

### **3. Abschliessende Regelungskompetenz des Kantons**

*Beispiele:*

- Pfarrstellenplanung (Art. 19a KiG, im Einvernehmen mit den kirchlichen Oberbehörden)
- Verpflichtung für die Kirchgemeinden, den Pfarrerinnen und Pfarrern eine Dienstwohnung zur Verfügung zu stellen (Art. 54a Abs. 1 KiG)
- Bewertung der Dienstwohnungen (Art. 54 Abs. 2 KiG)
- Grundzüge und zum Teil Vorschriften der Behördenorganisation (Gemeindegesetz, KiG)
- Grundsätze und zum Teil Einzelschriften des Rechnungswesen (Gemeindegesetz, Gemeindeverordnung)
- Archivführungspflicht (Art. 128 ff. der Gemeindeverordnung)
- Pfarrwahlverfahren (Verordnung über die Pfarrwahlen vom 8. Mai 1996)
- Verfahren des Kirchenaustritts (Verordnung betreffend die Zugehörigkeit zu einer Landeskirche vom 19. Oktober 1994) und weitere Fragen der Kirchenzugehörigkeit (Verbot der Doppelmitgliedschaft, Art. 6 Abs. 2 KiG)
- Beachtung des Weiterbildungsanspruch der Pfarrerinnen und Pfarrer (Regierungsratsbeschluss, wird neu im KiG geregelt)

### *Innere Angelegenheiten*

#### **1. Theologische Kernaussagen: keine Freiräume**

Theologisch besonders bedeutsame Vorschriften bzw. Bedeutungsartikel, die auf einer ökumenischen Vereinbarung (z.B. Leuenberger Konkordie 1973) oder auf der übergeordneten reformierten Lehre beruhen, können nicht „verhandelt“ werden.

*Beispiele:*

- Die Kirche hat von ihrem Herrn den Auftrag, allem Volk in Kirche und Welt die Frohe Botschaft von Jesus Christus zu verkündigen (Art. 2 Abs. 1 KiV).
- Die Taufe wird mit Wasser und auf den Namen Gottes des Vaters, des Sohnes und des Heiligen Geistes vollzogen (Art. 34 KiO).

- Die in einer anderen christlichen Kirche empfangene Taufe wird anerkannt (Art. 35 Abs. 3 KiO, ökumenische Vereinbarung der Kirchen).
- Das Abendmahl ist die von Jesus Christus eingesetzte Feier ... mit den Zeichen Brot und Wein (Art. 38 Abs. 1 KiO).

## **2. Abschliessende Regelungskompetenz der Landeskirche: keine Freiräume für die Kirchgemeinde**

### *Beispiele:*

- Stimmrecht in gesamtkirchlichen und Kirchgemeindeangelegenheiten. Die Kirchenverfassung regelt das Stimmrecht für alle Konfessionsangehörigen ab Alter 18 abschliessend.
- „Gesamtkirchliche“ Volksrechte. Diese sind verbindlich in der Kirchenverfassung geregelt.
- Definition der kirchlichen Ämter. Die kirchlichen Ämter sind in der Kirchenverfassung und der Kirchenordnung definiert.
- Welche Ämter können/dürfen welche Amtshandlungen durchführen.
- Ordination und Festlegen des Inhalts der Ordination. Die Kirchenordnung legt verbindlich fest, dass Pfarrerinnen und Pfarrer ordiniert werden. Die Erlasse der Synode und des Synodalrates legen fest, welche Berufskategorien zudem ordiniert werden können.
- Ausgestaltung der Kasualien im Grundsatz
- Umfang und Ziele der kirchlichen Unterweisung
- Festlegen des Konfirmationsdatums. Gemäss Art. 65 Abs. 1 KiO findet die Konfirmation „um Pfingsten“ statt. Dies belässt der Kirchgemeinde indes einen bestimmten Spielraum der Wochen vor und nach Pfingsten. Es besteht aber keine Freiheit, um zum früheren Palmsonntag zurückzukehren.
- Abgaben der Kirchgemeinde an die Landeskirche. Beschlüsse und Reglemente der Synode regeln die Abgaben gestützt auf eine Kompetenznorm des Kantons abschliessend.
- Finanzausgleich
- Regelung der kirchgemeindeeigenen Pfarrstellen. Unter anderem regelt die Synode verbindlich, dass die Inhaberinnen und Inhaber von kirchgemeindeeigenen Pfarrstellen mit den Inhabern von staatlich besoldeten Pfarrämtern gleichzustellen sind.
- Registerführung

### **3. Freiräume an Kirchgemeinden in unterschiedlichen Abstufungen**

#### **a) Vorbehalt der Weisungen der Oberbehörde**

*Beispiele:*

- Verwendung von Kirchengebäuden zu anderen als zu Zwecken der Landeskirche (Art. 18 KiG)
- Amtsführung der Pfarrerinnen und Pfarrer, unter Vorbehalt der Dienstweisung durch die landeskirchliche Oberbehörde (Art. 32 Abs.1 KiV)
- Zulassung von Nichttheologen zu einzelnen kirchlichen Amtshandlungen „im Rahmen der gesamtkirchlichen Vorschriften“ (Art. 25 Abs. 3 KiO)

#### **b) Empfehlungen / „Sollen“-Bestimmungen**

*Beispiele:*

- Besoldungsrichtlinien zu Berufsgattungen der Kirchgemeinde [mit Ausnahme der Pfarrer/innen ]
- Empfehlungen zur Kollektenführung (besondere Weisung des Synodalrates)
- Gebühren- und Tarifempfehlungen gestützt auf die Richtlinien des Synodalrates (Art. 45 Abs. 3 und 52 Abs. 3 KiO, i.d.F. vom 2. Dezember 2003)
- Empfehlung, die Kirchensteuer juristischer Personen für die Erfüllung sozialer Aufgaben zu verwenden (Art. 90 Abs. 3 KiO)
- „Sollen-Bestimmungen“ der Kirchenordnung: z.B. Art. 23 Abs. 1, wonach im [deutschsprachigen] Gottesdienst zwischen deutsch und Mundart abgewechselt werden soll; Art. 47 Abs. 1, wonach die Trauung bekenntnisverschiedener Eheleute in ökumenischem Geist gehalten werden soll; Art. 49 Abs. 2, wonach die Trauorte für die Pfarrerin in zumutbarer Zeit erreichbar sein sollen.
- Die Kirchen sind wenn immer möglich wenigstens tagsüber offen zu halten (Art. 96 Abs. 4 KiO).

#### **c) Kann-Vorschriften, „seelsorgerliche Gründe“**

*Beispiele:*

- Benachbarte Kirchgemeinden können den Gottesdienst gemeinsam feiern (Art. 20 Abs. 3 KiO, i.d.F. vom 2. Dezember 2003).

- Menschen in besonderen Lebenslagen können in eine besondere Fürbitte eingeschlossen werden (Art. 28 KiO).
- Eltern können in begründeten Fällen weitere Paten berufen (Art. 37 Abs. 4 KiO).
- Aus seelsorgerlichen Gründen können auch Personen kirchlich bestattet werden, die nicht Mitglied der Kirche waren (Art. 52 Abs. 3 KiO, i.d.F. vom 2. Dezember 2003; bis dahin handelte es sich um eine „Sollen“-Vorschrift).
- Wer konfirmiert werden will, muss getauft sein. Ausnahmen kann der Pfarrer aus seelsorgerlichen Gründen vorsehen (Art. 63 Abs. 2 KiO).

#### **d) Kann-Vorschrift in Kombination mit „im Einvernehmen“**

*Beispiele:*

- Der Kirchgemeinderat kann im Einvernehmen mit der Pfarrerin Katecheten mit der Erteilung des Unterrichts beauftragen (Art. 57 Abs. 4 KiO).
- Im Einvernehmen mit dem Kirchgemeinderat kann die Begleitung von gleichgeschlechtlichen Paaren auch liturgisch gestaltet werden (Art. 79 Abs. 3 KiO).
- Im Einverständnis mit dem Kirchgemeinderat können Pfarrerrinnen und Pfarrer in ihrer Tätigkeit bestimmte Schwerpunkte setzen (Art. 122 Abs. 4 KiO).

#### **e) „In erster Linie“-Bestimmungen**

*Beispiele:*

- Für die Gestaltung von Predigtgottesdienst etc. dienen in erster Linie die von der Synode genehmigten Liturgien und Gesangbücher (Art. 26 Abs. 1 KiO).
- Kollekten ohne Zweckbestimmung stehen in erster Linie der gemeindlichen Fürsorgetätigkeit zur Verfügung (Art. 91 Abs. 4 KiO).

#### **f) „In der Regel“-Formulierungen bzw. „ordentlicherweise“ / “üblicherweise“**

*Beispiele:*

- Die Trauung findet in der Regel in der Kirche statt (Art. 49 Abs. 1 KiO, i.d.F. vom 2. Dezember 2003).
- Das neunte Schuljahr ist in der Regel das Abschlussjahr der Unterweisung (Art. 59 Abs. 1, 2. Satz KiO).

- Der Pfarrer ist üblicherweise nicht Mitglied des Kirchgemeinderates (Art. 125 Abs. 1, 1. Satz KiO).
- Gemeindemitarbeiterinnen werden in der Regel im Rahmen eines Gottesdienstes in ihr Amt eingeführt (Art. 136 KiO).

### **g) Kombination verschiedener Abstufungsmodelle**

Verschiedentlich werden Abstufungsmodelle auch kombiniert.

- So setzt gemäss Art. 63 Abs. 2 KiO die Konfirmation grundsätzlich die Taufe voraus. Ausnahmen kann der Pfarrer aus seelsorgerlichen Gründen vorsehen. Dies belässt dem Pfarramt einen erheblichen Spielraum, zumal nicht näher definiert ist, was „seelsorgerliche Gründe“ sind.
- Hinzuweisen ist auch auf einige sehr offene Formulierungen, die zwar empfehlen, aber nichts Zwingendes vorschreiben. So kann die Ehefrau des Pfarrers oder der Ehemann der Pfarrerin durch die Führung eines offenen Pfarrhauses und durch weitere Mitarbeit in der Gemeinde Aufgaben des Gemeindeaufbaus erfüllen. Die Mitarbeit in Pfarramt und Gemeinde soll Gegenstand gemeinsamer Absprachen sein, die in einer Weise zu regeln ist, dass den Möglichkeiten und Bedürfnissen der Gemeinde entsprochen wird (vgl. Art. 123 KiO).

## **4. Keine Beschränkung des Freiraums der Kirchgemeinde**

Wenn von Seiten der Landeskirche keine diesbezügliche Regelung besteht, ist die Kirchgemeinde frei, eine eigene Regelung zu erlassen bzw. eine eigene Praxis einzuführen.

*Beispiele:*

- Sarg bei Abdankungen in der Kirche. Die bisherige einschränkende „In der Regel“-Vorschrift von Art. 54 Abs. 2 KiO wurde in der kürzlichen Revision der Kirchenordnung gestrichen.
- Goldene Konfirmationen und weitere Feiern in besonderen Lebenslagen
- Bestimmen der Gottesdienstkollekten (mit Ausnahme der gesamtkirchlichen Kollekten)
- Bestimmen des Kirchgemeindeblatts. Die „Kann-Formulierung“ Art. 75 Abs. 1 KiO schränkt den Freiraum geringfügig ein, indem dort speziell die Periodika „La Vie protestante“ und „Saemann“ erwähnt werden.
- Einteilung der Kirchgemeinde in Pfarrkreise bzw. Arbeitspläne. Bis zur Revision der Kirchenordnung vom Dezember 2002 musste der „Arbeitsplan“ dem Synodalrat zur Kenntnis gebracht werden (alt Art. 145 Abs. 4 KiO).

**Abkürzungen:**

KiG Gesetz über die bernischen Landeskirchen vom 6. Mai 1945

KiV Verfassung der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Bern vom 19. März 1946

KiO Kirchenordnung des Evangelisch-reformierten Synodalverbandes Bern-Jura vom 11. September 1990