



## Traktandum 5

### Bericht «Ecoplan / Ad!vocate»; Vorberatungs- und Antragsrecht der Synode; Beschluss

#### Anträge:

1. Die Synode nimmt vom Bericht «Ad!vocate / Ecoplan» zum Verhältnis von Kirche und Staat im Kanton Bern Kenntnis.
2. Sie nimmt in Ausübung ihres Vorberatungs- und Antragsrechtes zum Bericht Stellung.
3. Die Stellungnahme der Synode zuhanden des Grossen Rates erfolgt im Rahmen von «Positionsbezügen» und auf der Grundlage der Synodeberatungen. Sie wird namens der Synode vom Synodebüro unterzeichnet.

## Begründung

### I. Vorberatungs- und Antragsrecht der Synode

Die Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (BSG 101.1) gewährt in Art. 122 Abs. 3 den Landeskirchen ein **Vorberatungs- und Antragsrecht** in den sie betreffenden kantonalen und interkantonalen Angelegenheiten. Gemäss dem Gesetz über die bernischen Landeskirchen vom 6. Mai 1945 (Kirchengesetz; BSG 410.11) wird dieses Recht von der Kirchensynode «*in allen äusseren Kirchenangelegenheiten*» ausgeübt, bei welchen der «*Erlass oder die Abänderung allgemein verbindlicher staatlicher Erlasse auf kirchlichem Gebiet*» in Frage steht (Art. 3a Abs. 1 und Art. 66 Ziff. 2 lit. a Kirchengesetz). Der Bericht «Ad!vocate / Ecoplan» thematisiert Änderungen im Verhältnis «Kirche-Staat», die sich unmittelbar auf das kantonale Religionsrecht auswirken. Der Synode kommt deshalb das Recht zu, zum erwähnten Dokument Stellung zu nehmen.

### II. Zum Bericht «Ad!vocate / Ecoplan»

#### A. Entstehungsgeschichte

Während längerer Zeit war gemeinhin angenommen worden, dass sich im bernischen Kantonshaushalt ein **strukturelles Defizit** abzeichne. Für diese Entwicklung wurden u.a. die verhaltene Wirtschaftslage und die zunehmende Lastenverschiebung vom Bund an die Kantone sowie die Senkung kantonaler Abgaben (z.B. der Motorfahrzeugsteuern) verantwortlich gemacht. Mit dem Ziel, zu einem ausgeglichenen Finanzhaushalt zu gelangen,

leitete der Regierungsrat des Kantons Bern daher bereits im Juni 2012 eine umfassende **Angebots- und Strukturüberprüfung** ein. Das Wirtschaftsforschungsinstitut BAKBASEL erhielt den Auftrag, die Aufgaben des Kantons Bern mit dem Angebotsniveau anderer Kantone zu vergleichen. Das Institut erarbeitete in der Folge ein interkantonales Benchmarking, das auch auf die kantonalen Leistungen zugunsten der Landeskirchen eingeht. Gemäss der betreffenden Studie (BAKBASEL, Review des Finanzhaushalts des Kantons Bern, Projektphase II: Interkantonales Benchmarking nach 32 Aufgabenfeldern, Basel 2013, S. 200 - 202) sollen im Kanton Bern die staatlichen Aufwendungen für die Kirchen deutlich über dem Durchschnitt der anderen Kantone liegen (bernischer Indexwert von 191, bei einem Mittelwert der Vergleichsgruppe von 100). Dieser Wert ist zweifelsohne fehlerhaft, weil die Vergleichsbasis die unterschiedlichen Finanzierungsmodelle in den Kantonen ausser Acht lässt und überdies lückenhaft ist.

Um die Plausibilität des erwähnten Benchmarks überprüfen zu können, erteilte der Regierungsrat der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion im Sommer 2013 den Auftrag, einen **umfassenden Bericht** über das Verhältnis von Kirche und Staat ausarbeiten zu lassen. Der Expertenbericht sollte generell die geltende Situation (Leistungen, Nutzen, Kosten, Zusammenwirken Kirche-Staat) darlegen und Zukunftsmodelle zum Verhältnis von Kirche und Staat sowie der damit verbundenen Finanzierung aufzeigen. Der Bericht wurde von Dr. MICHAEL MARTI (Ecoplan) und Rechtsanwalt RUDOLF MUGGLI (Ad!vocate) erarbeitet (nachfolgend: Autoren). Zu ihrem Werk haben die gesamtkirchlichen Dienste eine **Zusammenfassung** erstellt, die dieser Synodebotschaft angehängt ist und damit ebenfalls in **französischer Sprache** vorliegt. Demgegenüber hat der Kanton Bern auf eine vollständige Übersetzung des beiliegenden Berichts «Ad!vocate / Ecoplan» verzichtet. Mit Ausnahme eines kurzen «Résumé» (S. 16 – 23) liegt er lediglich in einer deutschen Fassung vor. Diesen Mangel vermochten die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn mangels Legitimation leider nicht zu beheben, da sie keine offizielle Übersetzung eines staatlichen Berichts erstellen können.

## **B. Beurteilung des Berichts**

### **1. Gesellschaftliche Interesse an Landeskirchen**

Der Bericht «Ad!vocate / Ecoplan» stellt trotz Fehlern, Lücken und Ungenauigkeiten eine taugliche Basis für die weiteren Erörterungen zum Verhältnis «Kirche-Staat» dar. Als zentral ist die Aussage des Berichts zu werten, dass das Verhältnis zwischen Kirche und Staat auf historische Gegebenheiten beruht, auf Traditionen und gesellschaftlichen Anschauungen Rücksicht zu nehmen hat und deshalb **nicht bloss rein rechtlich oder finanziell** abgehandelt werden kann. Der Bericht betont durchgängig, dass der **Staat ein Interesse** an der Präsenz der Kirchen in der Gesellschaft hat, etwa im Hinblick auf die Wahrung des religiösen Friedens oder der gesellschaftlichen Integration von Einwanderern (z.B. Rn. 5, 203). Dabei werden aus historischen und kulturellen Motiven die Landeskirchen mit gutem Grund als die bevorzugten Partner des Staates erachtet (S. 3). Als Volkskirchen sind sie offen (Rn. 226, 704) und wirken ebenfalls zugunsten von nicht konfessionell gebundenen Menschen (Rn. 314). Mit innerer Demokratie und Transparenz leisten sie ausserdem einen wichtigen Beitrag zum religiösen Frieden (Rn. 704). Im Bericht werden auch weitere landeskirchliche Leistungen in überzeugender Weise gewürdigt (Rn. 311 ff.). Der Meinung der Autoren, dass auch für den religiös-weltanschaulich neutralen Staat «**die religiöse Bildung und die weiteren Aktivitäten** der religiösen Gemeinschaften [...] wichtig» bleiben wird (Rn. 203), kann nur beigespflichtet werden. Denn in einer religiös zunehmend pluralen Gesellschaft gehört religiöse Bildung immer stärker zu den Schlüsselkompetenzen

für ein friedliches Zusammenleben. Der Rat teilt auch die Auffassung, dass «eine völlige Indifferenz ("Neutralität") des Staates gegenüber den Religionen» als «kein gangbarer Weg» (Rn. 203) betrachtet werden kann. Im Bericht wird zudem zum Ausdruck gebracht, dass der Staat «um des **inneren Friedens** willen» nicht darum herum kommt, «sich mit der Religion und deren Rolle für den Zusammenhalt der Gesellschaft zu befassen» (Rn. 228): «Reines Laisser faire oder eine marktwirtschaftlich geprägte Kirchenlandschaft wie in den USA gäben darauf keine Antwort» (Rn. 228). Im Gegenteil: Der Staat kann in Zukunft religionspolitisch nicht weniger aktiv sein, sondern muss noch aktiver werden. Angesichts vielerorts deutlicher Fundamentalismusgefahren hat der Staat ein Interesse an «zivilisierter Religion» sowie an pluralismusfähigen Religionsgemeinschaften. Und an religiös kompetenten Bürgerinnen und Bürgern.

Gestützt auf diese Überlegungen lehnen es die Autoren berechtigterweise ab, über abstrakte Verhältnisbestimmungen von Kirche und Staat zu diskutieren. Sie grenzen sich namentlich sowohl von einem Staatskirchen- als auch von einem Trennungsmodell ab, denn beide wären «ohne ein **gesellschaftliches Fundament**, ohne das ein Religionsverfassungsrecht nicht denkbar ist» (Rn. 18). Damit stellen die Autoren auch klar, dass Religion keineswegs bloss eine «Privatsache» darstellt. Die Weiterentwicklung des Verhältnisses «Kirche-Staat» bedarf im Gegenteil eines breit angelegten Diskurses (Rn. 229). Mit Recht macht der Bericht darauf aufmerksam, dass christliche Werte bei näherem Hinschauen für die grosse Mehrheit der Bevölkerung immer noch allgegenwärtig sind (Rn. 202); der Kanton Bern ist also weit davon entfernt, eine säkularisierte Gesellschaft zu sein. Die Autoren weisen aber auch darauf hin, dass Religion in der heutigen Gesellschaft wesentlich **vielgestaltiger** erfahren und gelebt wird als früher und dass der moderne Staat nicht darum herum kommt, dieser Pluralität in der Ausgestaltung seines Verhältnisses zu den religiösen Gemeinschaften Rechnung zu tragen (Rn. 225). Die religionssoziologischen Untersuchungen der letzten Jahrzehnte haben aufgezeigt, dass die gelebte religiöse Realität immer lebendiger und komplexer ist, als dies gängige Theorien voraussehen wollten und wollen. Das bestätigen jüngere Studien (wie diejenige von Prof. Stefan Huber) zum Stand der aktuellen Religiosität, so dass – gerade auch ihrer gesamtgesellschaftlichen Leistungen wegen – eher von einem Bedeutungswandel als von einem Bedeutungsverlust der Kirchen zu sprechen ist. Die Autoren anerkennen zwar ausdrücklich, dass die «immaterielle, geistige Dimension» für den Staat wichtig ist (Rn. 908). Leider wird aber diese Thematik im Bericht **nicht weiter vertieft**. Dies wäre indes unabdingbar gewesen, zeigen doch die Beispiele der Waadt und Neuenburg, dass damit auch eine zentrale religionsverfassungsrechtliche Thematik betroffen ist: Beide Kantonsverfassungen halten explizit fest, dass der Staat in seinem Handeln der spirituellen Dimension des Menschen und deren Wert für den gesellschaftlichen Zusammenhalt Rechnung zu tragen hat. Zusätzlich dazu ist darauf hinzuweisen, dass für Staat und Gesellschaft in ethischen und politischen Entscheidungen die Stimmen der Kirchen nach wie vor unverzichtbar sind («Wächteramt»). Auch eine moderne Gesellschaft, so der Philosoph Jürgen Habermas, bleibt auf «die Artikulationskraft religiöser Sprache» angewiesen. Bei einer Weiterentwicklung des Verhältnisses «Kirche-Staat» kann es deshalb nicht bloss um Finanzen gehen. Selbst die Autoren räumen ein, dass die Politik losgelöst von Finanzdiskussionen entscheiden muss, was ihr die Aktivitäten der Kirchen wert sind und wie sie diese – finanziell oder mit anderen Mittel – unterstützen will (Rn. 106).

#### **Positionsbezüge Nr. 1 - 3 der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn:**

1. Der Bericht «Ad!vocate / Ecoplan» stellt trotz Fehlern, Lücken und Ungenauigkeiten eine taugliche Basis für die weiteren Erörterungen zum Verhältnis «Kirche-Staat» dar.
2. Die Synode hebt die folgenden Aussagen des Berichts «Ad!vocate / Ecoplan» hervor:

- 2.1 Christlicher Glaube und dessen Werte sind für die grosse Mehrheit der Bevölkerung nach wie vor bedeutsam.
  - 2.2 Religion ist keine «Privatsache», Indifferenz des Staates gegenüber den Religionen deshalb kein gangbarer Weg.
  - 2.3 Der Staat hat ein vitales Interesse an der Präsenz der Kirchen in der Gesellschaft, etwa im Hinblick auf die Wahrung des religiösen Friedens, auf die Entwicklung ethischer Ressourcen oder der gesellschaftlichen Integration von Einwanderern.
  - 2.4 Die religiöse Bildung gehört in einer religiös zunehmend pluralen Gesellschaft zu den Schlüsselkompetenzen für ein friedliches Zusammenleben; die Aktivitäten der religiösen Gemeinschaften im Bildungsbereich sind deshalb zentral.
  - 2.5 Die Landeskirchen werden mit gutem Grund als die bevorzugten Partner des Staates behandelt, weil sie offene Volkskirchen sind, auch zugunsten von nicht konfessionell gebundenen Menschen wirken und dank innerer Demokratie und Transparenz einen wichtigen Beitrag zum religiösen Frieden leisten.
  - 2.6 Sowohl ein Staatskirchen- als auch ein TrennungsmodeLL wären ohne gesellschaftliches Fundament und könnten daher kaum durchgesetzt werden.
  - 2.7 Das Verhältnis zwischen Kirche und Staat beruht auf historischen Gegebenheiten. Eine rein monetäre oder rechtliche Sichtweise würde daher als Grundlage einer Neugestaltung dieses Verhältnisses zu kurz greifen.
3. In Ergänzung zum Bericht «Ad!vocate / Ecoplan» ruft die Synode in Erinnerung, dass
- 3.1 das moderne Gemeinwesen die religiöse Dimension des Menschen und deren gesellschaftliche Bedeutung würdigen soll, wie dies in Neuenburg oder in der Waadt geschehen ist;
  - 3.2 für Staat und Gesellschaft in ethischen und politischen Entscheidungen die Stimmen der Kirchen nach wie vor unverzichtbar sind («Wächteramt»);
  - 3.3 das Verhältnis von «Kirche-Staat» behutsam auf der Grundlage der modernen Kultur- und Sozialstaatlichkeit weiter zu entwickeln ist.

## 2. Fehlendes Verständnis gegenüber ländlichen Strukturen

Die geschichtliche Entwicklung wird im Bericht zwar grundsätzlich zutreffend dargestellt und in schlüssiger Weise zur Erklärung der heutigen Situation herangezogen (z.B. in Bezug auf die historischen Rechtsansprüche). Auch werden die Volkskirchen positiv gewürdigt, weil sie weitgehend überall präsent sind und mit ihren Angeboten auch Nichtmitgliedern zur Verfügung stehen, was für das Wohlbefinden breiter Bevölkerungskreise bedeutsam ist (Rn. 2). Leider kommt aber ein fehlendes Verständnis gegenüber den **ländlichen Strukturen** zum Ausdruck. Es wird namentlich übersehen, dass es noch immer wesentlich mehr Einwohner- als Kirchgemeinden gibt. Die Kirchgemeinden sind geschichtlich nicht etwa aus den Einwohnergemeinden entstanden, sondern umgekehrt: Die Einteilung in Einwohnergemeinden hatte sich an die vorbestehende Kirchgemeindegliederung angelehnt. Auch sind die Fusionsbemühungen bei den Kirchgemeinden aufs Ganze gesehen nicht kleiner als jene bei den Einwohnergemeinden. Im Gegenteil haben sich beispielsweise im Südjura ganze Talschaften kirchlich zusammengeschlossen oder kooperieren zumindest eng zusammen. Es ist nicht zuletzt der flächendeckende «service public», welche die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn dazu befähigt, zum gegenseitigen Verständnis zwischen Stadt und Land sowie zur Kohärenz der Gesellschaft beizutragen (vgl. Rn. 213).

#### Positionsbezug Nr. 4 der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn:

4. Die Synode bedauert, dass im Bericht «Ad!vocate / Ecoplan» wenig Verständnis für die ländlichen Strukturen aufgebracht wird. Mit ihrem flächendeckenden «service public» tragen die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn zu lebensfähigen Strukturen auch in Randregionen sowie zum gegenseitigen Verständnis zwischen Stadt und Land bei - und damit zur Kohärenz der Gesellschaft.

### 3. Leistungsbilanz mit einem Überhang kirchlicher Leistungen

Im Bericht wird überzeugend ausgeführt, dass die Leistungen der Kirchen **nicht alle messbar** sind und daher eine Wertung jenseits rein ökonomischer Fragestellungen unabdingbar ist. Leider wird diesem Aspekt bei der Leistungsbilanz nicht in konsequenter Weise Rechnung getragen. Zum einen sind kirchliche Leistungen unberücksichtigt geblieben, die nicht bezifferbar, nichtsdestoweniger aber real sind, wie etwa Sinnstiftung, Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, Erhalt des kulturellen Gedächtnisses oder Tradierung der menschlichen Grundsymbole (Rn. 506). Hier wird also im Bericht explizit eine Leerstelle offengelassen (Rn. 106), bei der es für die Kirche um elementar Wichtiges geht. Zum andern wird im Bericht zwar eingeräumt, dass sich die «gesellschaftlich relevante» Finanzierung im Umfang der historischen Rechtsansprüche reduziere (Rn. 10), was aber bei der Erstellung der **Leistungsbilanz** letztlich gleichwohl unberücksichtigt blieb. Wird zudem beachtet, dass kirchliche Leistungen auf den Ebenen der Gesamtkirche und der Bezirke nicht umfassend berücksichtigt wurden, gewisse Leistungen lückenhaft erfasst sind (z.B. Spendenvolumen im OeME-Gebiet) und kirchliche Angebote im Bereich des nicht-schulischen Religionsunterrichts oder der Kasualien fälschlicherweise als nicht gesellschaftlich relevant eingestuft werden, so ist der Schluss des Berichts umso bemerkenswerter: Die eingesetzten öffentlichen Gelder übersteigen in keiner Weise die «gesellschaftlich relevanten» Leistungen unserer Kirche; vielmehr besteht ein deutlicher **Überhang der kirchlichen Leistungen** (Rn. 507 f.). Das von der Allgemeinheit für die Kirchen eingesetzte Geld kommt somit der Allgemeinheit in höherem Masse wieder zu Gute. Es gilt an dieser Stelle auch hervorzuheben, dass die evangelisch-reformierte Kirche im beträchtlichen Umfang ehrenamtliches Engagement zu mobilisieren vermag: Es wird in unserer Kirche jährlich mehr als 850'000 Stunden unentgeltliche Arbeit geleistet (exkl. Behördentätigkeit), wobei der Grossteil der Tätigkeit im Bereich der Angebote für spezifische soziale Gruppen (Kinder und Jugendliche, Senioren und Betagte, kulturelle Anlässe) erfolgt (Rn. 321).

Zu Recht vermuten die Autoren, dass der Staat nicht «sämtliche gesellschaftlich relevanten Dienstleistungen ebenfalls anbieten würde, falls die Kirche darauf verzichtet» (Rn. 511). Eine Neugestaltung des Verhältnisses von Kirche und Staat setzt deshalb eine offene Diskussion darüber voraus, auf welche von der Kirche bislang erbrachten Leistungen man in Zukunft zu **verzichten** bereit ist. Die u.a. aus Freidenkerkreisen geäußerte Annahme, private Anbieter würden hier in die Lücke springen, zeugt jedenfalls von einer nicht nachvollziehbaren Realitätsferne.

#### Positionsbezüge Nr. 5 - 7 der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn:

5. Obwohl in der Leistungsbilanz des Berichts «Ad!vocate / Ecoplan» gewisse kirchlichen Leistungen nicht oder nur unzureichend erfasst sind, ergibt sich ein erheblicher Leistungsüberhang zugunsten der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn – selbst wenn ihre historischen Rechtsansprüche dabei unberücksichtigt bleiben.
6. Dieser Befund des Berichts «Ad!vocate / Ecoplan» bestätigt die Synode in ihrer Überzeugung, dass das von der Allgemeinheit für die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn eingesetzte Geld der Allgemeinheit in höherem Masse wieder zu Gute kommt.

7. Die Synode erinnert daran, dass die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn in beträchtlichem Umfang ehrenamtliches Engagement zu mobilisieren vermögen. Falls die Kirche auf gewisse gesellschaftlich relevante Dienstleistungen verzichten würde, könnte sie der Staat nicht kostengünstiger anbieten.

#### 4. Problematische Modelle

Als besonders problematisch erweisen sich die im Bericht vorgestellten Modelle (Rn. 810 ff., 900 ff.), deren Auswahl, Darstellung und Bewertung an **nicht transparenten persönlichen Wertungen** der Autoren leiden. Sie vermögen deshalb den wissenschaftlichen Standard nicht einzuhalten. Zudem **vermischen** die Modelle die Struktur- mit der Sparfrage, indem unvermittelt die Spareffekte für den Kanton benannt werden. Der Bericht ist dafür zu kritisieren, dass er zwar mit ausschliesslich religionsverfassungsrechtlichen Gründen für eine Neuregelung des Verhältnisses von Kirche und Staat wirbt, bei den Überlegungen zur konkreten Umsetzung dieses Anliegens aber zusätzlich den sachfremden Aspekt staatlicher Sparmöglichkeiten ins Spiel bringt. In diesem Punkt ist der Bericht nichts weniger als **widersprüchlich**. Immerhin lässt sich den Modellen aber die berechtigte Tendenz entnehmen, die Autonomie der Landeskirchen zu erhöhen.

#### Positionsbezug Nr. 8 der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn:

8. Die Synode lehnt die Auswahl, Darstellung und Bewertung der im Bericht «Ad!vocate / Ecoplan» dargestellten Modelle ab.

### III. Fazit zum Bericht «Ad!vocate / Ecoplan»

Der Bericht «Ad!vocate / Ecoplan» liefert zunächst gute Gründe für ein **öffentliches Interesse** an der Existenz von anerkannten Landeskirchen. Staat und Gesellschaft können von einer ausgewiesenen öffentlichen Notwendigkeit der Kirche ausgehen. Der Bericht weist weiter nach, dass die gesellschaftlichen Leistungen der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn deren öffentliche Finanzierung deutlich übersteigen. Dieses Ergebnis ist umso bemerkenswerter, als die nicht-quantifizierbaren Leistungen unserer Kirche sowie die historischen Rechtsansprüche unberücksichtigt geblieben sind.

Aus dem Bericht nicht ableiten lässt sich, dass eine Systemänderung diskussionslos für Einsparungen des Staates auf Kosten der Kirche genutzt werden könnte. Ein geplanter Leistungsabbau wäre vielmehr auf breiter Basis zu thematisieren, bevor hierüber ein Entscheid gefällt würde. Der Bericht «Ad!vocate / Ecoplan» stellt in dieser Hinsicht eine geeignete Diskussionsgrundlage dar. Nach kirchlicher Überzeugung sollte der Kanton ein eigenes Interesse an der gesellschaftlichen Präsenz offener Volkskirchen haben, weil diese dem **Gemeinwohl der Bevölkerung** dienen.

#### Positionsbezug Nr. 9 der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn:

9. Aus dem Bericht «Ad!vocate / Ecoplan» lässt sich nicht ableiten, dass eine Systemänderung diskussionslos für Einsparungen des Staates auf Kosten der Kirche genutzt werden könnte. Die Synode ruft den Grossen Rat dazu auf, bei seinen Erörterungen zu bedenken, dass die gesellschaftliche Präsenz offener Volkskirchen im Interesse des Gemeinwohls liegt.

#### **IV. Zu den Schlussfolgerungen des Regierungsrates**

Der Regierungsrat wird am 25. März 2015 seine Schlussfolgerungen zum Bericht «Ad!vocate / Ecoplan» verabschiedet haben. Diese werden von Regierungsrat Christoph Neuhaus am 27. März 2015 anlässlich einer **Medienkonferenz** einer breiteren Öffentlichkeit präsentiert.

Die Position des Regierungsrates unterliegt ebenfalls dem Vorberatungs- und Antragsrecht der Synode. Sie werden deshalb dem Kirchenparlament in einer **separaten Vorlage** unterbreitet.

Der Synodalrat

Anhang: Zusammenfassung des Berichts «Ad!vocate / Ecoplan»

Beilage: Ad!vocate / Ecoplan, Das Verhältnis von Kirche und Staat im Kanton Bern. Eine Auslegeordnung, Bern 2014.

## Anhang: Zusammenfassung des Berichts «Ad!vocate / Ecoplan»

### 1. Allgemeines

#### a) Einschätzung der Autoren zur gesellschaftl. Entwicklung und zur Volkskirche

Gemäss den Autoren des Berichts (RA Rudolf Muggli; Dr. Michael Marti) führt der **gesellschaftliche Wandel** zu einem «Bedeutungsschwund für die einst sehr einflussreichen Volkskirchen». Diese seien «trotz weiterhin grossen Mitgliederzahlen und Aufgaben» mit neuen Herausforderungen konfrontiert (Rn. 202). Die Autoren sind sich dem spezifischen volksskirchlichen Mitgliedschaftsverständnis zwar durchaus bewusst (Rn. 201) und erachten eine «voreilige Bewertung» von «Passivmitgliedschaften» als «gefährlich» (Rn. 226). Doch je dynamischer die Bevölkerungsentwicklung in einer Wirtschaftsregion verlaufe, desto eher werde die traditionelle Rolle der grossen **Volkskirchen** in Frage gestellt und desto grösser sei die heterogene Gruppe der Konfessionslosen (Rn. 210). Die evangelisch-reformierte Landeskirche sei «heute weit weniger mit den politischen und gesellschaftlichen Eliten verflochten als früher, weshalb ihr gesellschaftlicher und ökonomischer Einfluss» schwinde (Rn. 229). Die Entwicklung täuscht gemäss den Autoren zwar darüber hinweg, «dass christliche Werte bei näherem Hinschauen für die grosse Mehrheit der Bevölkerung immer noch allgegenwärtig» seien (Rn. 202). An anderer Stelle relativieren sie aber diese Position, indem sie es als «wissenschaftlich erhärtet» ansehen, «dass die Bedeutung der Religion im Alltag nicht nur bei Christinnen und Christen abgenommen hat» (Rn. 225). Zudem sind es ihrer Meinung nach «naturgemäss» gerade die nicht-monetären Leistungen, «welche von Befürwortern und Kritikern der Kirchen kontrovers und unterschiedlich beurteilt werden» (Rn. 506). Immerhin wird im Bericht zur Gruppe der Freidenker ausgeführt, dass «zwischen den Anhängern des Säkularismus und jenen grundsätzlich kirchennahen Menschen, die einzig keine Kirchensteuern bezahlen wollen», «ein weites Feld» liege (Rn. 809).

Obschon die **globalisierte Medienberichterstattung** über religiöse Konflikte und Skandale einen «beachtlichen Einfluss auf die öffentliche Meinung über die Religionen und daraus abgeleitet auch über die Kirchen» habe, ist gemäss der Auffassung der Autoren der kirchliche Alltag in der Schweiz weiterhin von «unspektakulärer Toleranz und Service public geprägt» (Rn. 202).

#### b) Besonderheiten des bernischen Religionsverfassungsrechts?

Die **Besonderheiten** der bernischen Verhältnisse finden im Bericht Erwähnung: Im Kanton Bern bestehe die «weitaus grösste reformierte Kirche der Schweiz», was ein «herausragendes Merkmal der bernischen Religionslandschaft» bilde (S. 2). Noch heute zähle «eine deutliche Mehrheit der Bevölkerung zu ihren Mitgliedern». Entsprechend der historischen Rolle verpflichtete sich die evangelisch-reformierte Landeskirche «zu einem flächendeckenden Service public» und bleibe «im grossen Kanton Bern mit seinen vielen ländlichen Regionen anders als andere Konfessionen überall präsent» (Rn. 213). Eine volksskirchliche Bedeutung wird aber auch der römisch-katholischen Landeskirche zugesprochen (Rn. 2, 229).

Bei der Behandlung der verschiedenen Themen werden im Bericht allerdings die Besonderheiten des bernischen Religionsverfassungsrechts **relativiert**. Obwohl etwa die Autoren ausdrücklich darauf hinweisen, dass die konfessionelle Zusammensetzung in Bern «ein anderes Bild als die Gesamtschweiz» (Rn. 302) vermittele, sehen sie «wenige Gründe für die Annahme, dass sich der Kanton Bern nicht längerfristig in die gleiche Richtung wie die gesamte Schweiz bewegen wird». Die (besonderen) staatskirchlichen Elemente des geltenden bernischen Religionsverfassungsrechts würden damit «immer mehr in Frage gestellt» (Rn. 231). Sie ziehen denn auch im Bericht verschiedentlich Vergleiche mit den Verhältnissen in anderen Kantonen.

### c) Verletzung von Grundrechten?

Die Autoren sind der Ansicht, dass «die öffentlich-rechtlich anerkannten religiösen Gruppierungen, aber auch die Landeskirchen unter sich nicht völlig **gleich behandelt**» werden. Ausserdem könnten neue religiöse Gruppierungen keinen Anspruch auf staatliche Anerkennung geltend machen, was aus Sicht der **Religionsfreiheit** gesehen gewisse Probleme bereite (Rn. 219). Damit wird angenommen, dass eine Weiterentwicklung des kantonalen Religionsverfassungsrechts aus rechtlichen Gründen (Gleichbehandlungs- und Willkürverbot; Rn. 703) geboten wäre.

## 2. Historische Rechtsansprüche

### a) Einordnung

Die Autoren betrachten die **kantonale Pfarrbesoldung** als Ergebnis eines «Tauschgeschäfts»: Der Kanton habe für die für den Unterhalt der Pfarrpersonen bestimmten Kirchengüter übernommen und im Gegenzug dafür die staatliche Besoldung der Geistlichen gewährleistet (Rn. 4). Damit zielen sie auf das Dekret von 1804 ab. Im Bericht wird aber auch auf die stiftungsrechtliche Zweckbindung des Kirchenguts eingegangen (Rn. 427 f.). Inwieweit die kantonale Finanzierung von Pfarrbesoldungen der römisch-katholischen Landeskirche auf historischen Rechtsansprüchen gründet, bedarf nach Auffassung der Autoren demgegenüber einer «vertieften Untersuchung» (Rn. 509).

Die Autoren vermeiden den Begriff «historische Rechtstitel» und verwenden eher die Bezeichnung «**historische Rechtsansprüche**» (anders: Abb. 8-1 ad Rn. 801). Im Bericht wird zwar keine Position zu den verschiedenen Lehrmeinungen (FRIEDERICH; SCHMID-TSCHIRREN; MÜLLER/SUTTER) bezogen. Gewarnt wird aber davor, «langjährige und publikumswirksame juristische Auseinandersetzungen zwischen dem Kanton Bern und seinen Kirchen» zu führen. Ohnehin bliebe mit einem Richterspruch «die Frage nach der **moralischen Vertretbarkeit** der faktisch entschädigungslosen Verstaatlichung des ehemaligen kirchlichen Stiftungsgutes offen». Gemäss den Autoren würde ein solches Verhalten des Staates, 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 stellen» (Rn. 435, vgl. auch Rn. 3) – auf die staatliche Zusicherungen verlassen haben. Eine entschädigungslose Aufhebung sei deshalb «unabhängig von der Beurteilung der Rechtslage nur durch eine Übereinkunft mit den betroffenen Landeskirchen» zu realisieren (Rn. 435).

### b) Wertbestimmung

Zur Frage der Wertfeststellung der historischen Rechtsansprüche führen die Autoren zwar aus, dass der Staat «in den Besitz grosser Ländereien» gekommen sei (Rn. 218) und das Kirchengut «**sehr beachtliche Dimensionen**» (Rn. 427) aufgewiesen habe. Doch machen sie auch darauf aufmerksam, dass der konkrete Bestand und Wert des vom Staat übernommenen Kirchenguts heute **kaum mehr zu eruieren** ist (Rn. 429, 431). Eher lasse sich der Wert durch die Stellenzahl «einigermassen bestimmen»; «jedenfalls» würden «die nach dem Dekret von 1804 erfassten Stellen sowie die aufgrund späterer Verträge und Patronatsübernahmen vom Kanton übernommenen Besoldungs- und Rentenverpflichtungen historische Rechte darstellen» (Rn. 431). Im Bericht wird aber auch erwähnt, dass die Höhe der Besoldungen «schon weniger bestimmbar» sei: Es bestünde hier «wohl ein erheblicher Beurteilungsspielraum. Jedenfalls erscheint das Niveau der heutigen Pfarrgehälter nicht durch historische Rechte garantiert» (Rn. 431).

### c) Handlungsoptionen

Als «Handlungsalternativen» listen die Autoren auf: Pfarrbesoldung bis zum mutmasslichen Umfang des Kirchenguts reduzieren; Gegenwert in eine Stiftung einbringen oder mit jährlicher Rente abgelten (analog BL); Ablösung mittels Finanzhilfen im Rahmen mehrjähriger Rahmenkredite (analog ZH). Bei der letztgenannten Lösung wird im Bericht zu bedenken gegeben, dass eine Zustimmung «aus heutiger Sicht fraglich» sei: Das Beispiel des Kantons Zürich habe vor Augen geführt, «dass die Höhe des Rahmenkredits vollständig im politischen Ermessen des finanzkompetenten Organs steht und keinerlei Bezug mehr zu den historischen Kirchengütern besteht» (Rn. 436; vgl. auch Rn. 815).

## 3. Leistungsbilanz

### a) Kirchliche Leistungen ausserhalb des monetär Messbaren

Die Autoren heben die Grenzen einer Leistungsbilanz hervor, indem sie darauf hinweisen, dass «die Leistungen der Kirchen oft **ausserhalb des monetär Messbaren** liegen» (S. 2, vgl. Rn. 106 und 908). Als monetär nicht quantifizierbar erachten sie «Leistungen wie z.B. Sinnstiftung, Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, Erhalt des kulturellen Gedächtnisses, Tradierung der menschlichen Grundsymbole usw.» (Rn. 506).

### b) Diskutable Zuordnungen

Entgegen der kirchlichen Position wird im Bericht die Kategorie «**Nicht-schulischer Religionsunterricht, Katechese, Unterweisung**» den kultischen Zwecken zugeordnet. Diese Zuordnung wird damit begründet, dass der Unterricht «nicht der öffentlichen Schule angegliedert ist und u.a. der religiösen Erziehung dient» (Rn. 311).

Sodann werden die Leistungen der **Kirchenmusik** lediglich zur Hälfte als gesellschaftlich relevant betrachtet (Rn. 504).

### c) Zur Darstellung der kirchlichen Leistungen

Beeindruckend sind die Zahlen des Berichts zur freiwilligen Tätigkeit in der evangelisch-reformierten Landeskirche. Unentgeltlich geleistet werden demnach pro Jahr **über 850'000 Stunden** (römisch-katholisch: 250'000 h / Jahr; Rn. 320), der Grossteil davon im Bereich der Angebote für spezifische soziale Gruppen (Rn. 321). Für Kirchgemeinderatssitzungen (der Landeskirchen) werden weitere knapp **300'000 Stunden** freiwillig erbracht; zusätzlich in Rechnung zu stellen wären sodann die weiteren freiwilligen Behördentätigkeiten (Rn. 322).

Die bezahlten Mitarbeitenden der evangelisch-reformierten Landeskirche erbringen gemäss dem Bericht im Jahr **über 450'000 Stunden** gesellschaftlich relevante Tätigkeiten (Rn. 318).

Die evangelisch-reformierten Kirchgemeinden leisten Beiträge an Dritte im gesellschaftlichen Bereich von rund **19.4 Mio. Fr.** (Rn. 324). Weiterführende Angaben zu den auf Bezirks- und Landeskirchen-Ebene geleisteten Unterstützungen **fehlen** indes im Bericht.

### d) Gegenüberstellung

In der Leistungsbilanz zur evangelisch-reformierten Landeskirche beträgt die **öffentliche Finanzierung**, bestehend aus allgemeinen Steuermitteln und Kirchensteuern juristischer Personen (die Kirchensteuern natürlicher Personen werden als «Mitgliederbeiträge» behandelt [Rn. 422, 501]), insgesamt **89 Mio. Fr.** (Rn. 10, 501). Dieser Betrag wird den «gesellschaftlich relevanten Leistungen» der Kirchen (auf der Basis von Durchschnittslöhnen) in Höhe von **103 Mio. Fr.** gegenübergestellt (Rn. 10, 504, 507 f.). Die Differenz von immerhin 14 Mio. Fr. wird «unter Berücksichtigung der vorhandenen Unschar-

fen und der Tatsache, dass nicht alle Kirchengebäude bereits im kirchlichen Besitz sind» (Rn. 10, 508) gewissermassen eingeebnet.

Der Bericht vertritt den berechtigten Ansatz, dass sich der Staatsbeitrag reduziert, je höher die Ansprüche aus den historischen Rechtsansprüchen sind (Rn. 10, Abb. 1; Rn. 507 f.). Folgt man diesem Ansatz in aller Konsequenz, so hellt sich das Bild zugunsten der evangelisch-reformierten Landeskirche nochmals erheblich auf. Der Bericht nennt hierzu keine Zahlen, räumt aber ein, dass «die gesellschaftlich relevanten Dienstleistungen einen höheren Wert erreichen als die gesellschaftlich relevante Finanzierung» (Rn. 508). Damit relativieren die Autoren ihre eingangs des Berichts anzutreffende Feststellung, «dass sich Leistungen und Kosten in etwa die Waage halten» (S. 2).

#### 4. Organisation der Landeskirchen

##### a) Organisationsrechtliche Vorgaben als Nachwirkungen der «alten Staatskirche»

Der Bericht beleuchtet auch organisatorische Fragestellungen, weil es hierbei «um die grundsätzliche Frage nach dem richtigen Mass der Verflechtung von Staat und Kirchen geht» (Rn. 602). Er listet im Sinne einer **Bestandesaufnahme** die kantonalrechtlichen Organisationsvorgaben auf (Rn. 604) und schildert, wie die evangelisch-reformierte und die römisch-katholische Landeskirche organisiert sind (Rn. 606 ff.).

Der Bericht widmet sich daraufhin den «Entwicklungsmöglichkeiten». Die Autoren erachten zwar die kantonalen «Anforderungen an die demokratische Organisation, die Transparenz und die Respektierung staatlicher Grundwerte» als «zeitgemäss». Doch sie stellen folgende rhetorische Frage: «Wie stark soll sich ein zeitgemässes Staatskirchenrecht bzw. Religionsverfassungsrecht mit der Organisation und Administration der anerkannten Glaubensgemeinschaften befassen?» (Rn. 612). Die Autoren betrachten namentlich die vom Kanton bestimmten Kirchengemeindestrukturen, die Unterstellung unter die Gemeindegeseztgebung (inkl. Organisations- und Finanzaufsicht), die staatliche Pfarrstellenzuteilung sowie die staatliche Ausbildung und Anstellung von Geistlichen (inkl. Aufnahme in den Kirchengendienst; Rn. 617) als Auswirkungen der auf die «**alte bernische Staatskirche**» zurückgehenden Verflechtungen (Rn. 222). Strukturen und Finanzierung würden im Kanton Bern «aus vergangenen Zeiten stammen» (Rn. 229). Der hier bestehende Einfluss des Staates sei nicht mehr zeitgemäss (Rn. 5, 12); den Landeskirchen müsse «mehr Autonomie eingeräumt werden» (S. 3).

##### b) Vorschläge zur Weiterentwicklung

Die Autoren sehen in den folgenden organisatorischen Bereichen **Änderungsmöglichkeiten**:

- Lockerung Territorialitätsprinzip (Rn. 613, 622): Mit Hinweis auf die Bürgergemeinden, aber auch auf die französischsprachigen Kirchengemeinden wird im Bericht die Bildung von Personalgemeinden als mögliche Variante dargestellt. Auf diese Weise könne das Kirchenmitglied einer Kirchengemeinde ausserhalb seines zivilrechtlichen Wohnortes angehören. Dem Vorteil einer grösseren Freiheit bei der Wahl der Kirchengemeindezugehörigkeit sehen die Autoren den Nachteil gegenüber, dass die «Kirchengemeinden noch stärker als heute ein eigenes Profil entwickeln könnten» und allenfalls eine Ausdünnung der Leistungen der Kirchen auf dem Lande gefördert würde. Die Kirchensteuern könnten bei dieser Lösung auf kantonaler Ebene erhoben werden.
- Kirchliche Umschreibung der Kirchengemeinden (Rn. 614, 621): Dass der Grosse Rat die Kirchengemeinden umschreibt und u.a. gegen deren Willen Fusionen anordnen kann, erachten die Autoren als «im Grunde interne Strukturfrage», die der landeskirchlichen Autonomie überlassen werden sollte.
- Gemeinderechtliche Vorgaben und Gemeindeaufsicht (Rn. 615 f., 619): Die Autoren schlagen vor, dass sich der Kanton auf «weniger Bestimmungen zu den „äusseren Angelegenheiten“ zurückziehen» und nur noch eine Oberaufsicht wahrnehmen soll. Damit würde die Abgrenzungsproblematik entschärft.

- **Pfarrdienstverhältnisse (Rn. 617, 620):** Nach Ansicht der Autoren leuchtet die kantonale Anstellung von Pfarrpersonen nicht ein, weil damit eine «doppelte Aufsicht» (nebst derjenigen der Kirchen) begründet werde. Auch die Aufnahme eines Geistlichen in den bernischen Kirchendienst durch den Staat sei nicht mehr zeitgemäss. Die Respektierung der historischen Rechtsansprüche stünde einer kirchlichen Anstellung der Geistlichen nicht entgegen. In diesem Bereich könne eine «erwünschte staatliche Aufsicht und Kontrolle» ebenso «mit gesetzlichen Auflagen und Verträgen weitergeführt werden» (Rn. 13). Dies gelte auch hinsichtlich von Anforderungen an die Geistlichen zur «hiesigen Sprache und Kultur» sowie zum Bildungsstand. Das «ganze Personalwesen» könne demnach auf die Kirchen übertragen werden.

Im Bericht werden die Entflechtungsmöglichkeiten in vier Ebenen gegliedert, welche sich nach Intensität der Entflechtung steigern. In einer **ersten Stufe** seien das gemeinderechtliche «Korsett» stufenweise zu lockern und den Landeskirchen «mehr Organisationsautonomie sowie mehr Regelungs- und Aufsichtskompetenzen» zuzuweisen. Dass dies «den Aufbau entsprechender Dienste in den Landeskirchen bedingen» und damit «zweifelloos einige Zeit und beträchtliche Mittel erfordern würde», ist im Bericht erkannt worden (Rn. 619). In einer **weiteren Stufe** könnte sich gemäss der Ansicht der Autoren der Kanton «als Anstellungsbehörde für die von ihm finanzierten Pfarrstellen zurückziehen», wobei er die aus den historischen Rechtsansprüchen geschuldeten Finanzhilfen zur Deckung der Personalkosten an die Landeskirchen überweisen und die zweckkonforme Verwendung der Mittel überwachen würde (Rn. 620). Die **dritten Stufe** bestünde in einem Verzicht auf die kantonale Umschreibung der Kirchgemeinden sowie der Zuweisung der kantonal besoldeten Pfarrstellen; den Kirchen würde aber ein geeigneter Finanzausgleich unter den Kirchgemeinden vorgeschrieben (Rn. 621). Auf der **vierten Stufe** und damit «als weitestgehenden Schritt» erachten die Autoren die Aufhebung der Territorialität der Kirchgemeinden (Rn. 622).

## 5. Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften durch den Staat

Gemäss den Autoren bestehen «gute Gründe» für eine **Partnerschaft des Staates mit den Kirchen**: Deren Aktivitäten seien bedeutsam «für den Zusammenhalt der Gesellschaft und insbesondere auch für die gesellschaftliche Integration von Einwanderern» (Rn. 5, vgl. Rn. 203 und 702). Darauf hingewiesen wird sodann, dass der Staat nicht aufgrund der religiösen Neutralität verpflichtet ist, seine christlichen Wurzeln zu negieren (Rn. 203, 702). Im Gegenteil bilde eine «völlige Indifferenz ("Neutralität") des Staates gegenüber den Religionen kein gangbarer Weg» (Rn. 203). Die Landeskirchen werden als «bevorzugte Partner des Staates» bezeichnet, wobei aber auch eine Partnerschaft mit «anderen, kleineren und teilweise neuen religiösen Gruppierungen» befürwortet wird (S. 3). Der Staat habe ein Interesse daran, nicht nur von den traditionellen Kirchen, sondern auch vom «ganzen Feld religiöser Gemeinschaften» einen gesellschaftlichen Beitrag einzufordern (Rn. 204). Im Bericht wird bezogen auf den Kanton Bern namentlich bemängelt, dass die Voraussetzungen einer Anerkennung (unterhalb der landeskirchlichen Stufe) nicht klar seien (Rn. 708 f.). Generell sollen «grössere religiöse Gruppierungen» anerkannt werden können, wenn sie «die schweizerische Rechtsordnung anerkennen» sowie «einen konkreten Beitrag an den gesellschaftlichen Frieden und den sozialen Zusammenhalt leisten». Vorausgesetzt sei zudem, dass sich eine Mehrheitsmeinung bilden können, wonach diese Gruppierungen in der Gesellschaft integriert seien – was eine nicht-justiziable Frage darstelle, die einen Anerkennungsanspruch ausschliesse (Rn. 713). Für die Autoren kämen für eine solche Anerkennung am ehesten christlich-orthodoxe Kirchen in Frage (Rn. 15, 709). Solche Religionsgemeinschaften könnten «auf pragmatischem Weg» mittels eines massgeschneiderten Einzelgesetzes anerkannt werden (Rn. 715). Zwar zählen die Autoren auch einen neuen Anlauf für ein allgemeines Anerkennungsgesetz zu den «Handlungsalternativen» (Rn. 719), doch erscheint ihnen dieser Weg «unter den heutigen Gegebenheiten» als «wenig aussichtsreich» (Rn. 715), selbst wenn die konkrete Anerkennung einer Religionsgemeinschaft dem Referendum unterstellt würde (Rn. 719). Auch ein Verzicht auf jede weitere Aktivität im Hinblick auf zusätzliche Anerkennungen wird im Bericht als Handlungsalternative aufgeführt

(Rn. 720). Die Autoren orten für diesen Fall freilich ein drohendes «Legitimationsdefizit» des Staatskirchenrechts, sobald die Landeskirchen nur noch eine Minderheit der Bevölkerung repräsentieren (Rn. 711). Lobend heben sie als «Modell» die Offenheit des Anerkennungssystems des Kantons Basel-Stadt hervor (Rn. 705).

Die Autoren anerkennen ausdrücklich, dass die Integration von weiteren Religionsgemeinschaften auch **«unterhalb der Anerkennungsschwelle»** erfolgen kann (Rn. 16, 226, 718), etwa durch Förderung schweizerischer Ausbildungsgänge für Geistliche oder durch die Unterstützung des interreligiösen Dialogs (Rn. 716; mit Hinweis auf das «Haus der Religionen»).

## 6. Modelldiskussion

### a) Allgemeines

Die Autoren führen u.a. **gesellschaftliche Gründe für die Weiterentwicklung** des Religionsverfassungsrechts des Kantons Bern an. Die Säkularisierung der Gesellschaft, die u.a. durch Globalisierung und Einwanderung bewirkte Pluralisierung und die Individualisierung liessen ein Spannungsfeld zwischen «einer in religiösen Fragen immer indifferenteren Bevölkerungsmehrheit und wenigen religiös stark engagierten Minderheiten» (Rn. 228) erkennen. Die Sicherung des religiösen Friedens wird von den Autoren deshalb als öffentliche Aufgabe betrachtet (Rn. 5), die wieder an Bedeutung gewinnt (Rn. 224 ff.) und nach einer Beachtung weiterer Religionsgemeinschaften ruft (Rn. 908). Die gesellschaftlichen Leistungen der Religionsgemeinschaften (Rn. 908), aber auch der Erhalt der zahlreichen kirchlichen Liegenschaften (Rn. 230) würden im öffentlichen Interesse liegen. Wie viel von welchen Instrumenten der Staat zur Wahrung dieses Interessens einsetze, müsse das Religionsverfassungsrecht auf «möglichst transparente Weise» bestimmen (Rn. 908). Hier scheinen die Autoren denn auch ein grundlegendes Problem des geltenden bernischen Systems zu orten: Instrumentarien wie auch die Mittelflüsse seien «mehr historisch gewachsen als politisch bewusst durchstrukturiert». Aus Gründen der **Transparenz** seien «gezielte Reformen» anzustreben, die sich im Rahmen der rechtlichen Grenzen (Diskriminierungsverbot, Religionsfreiheit, «historisch entstandene Rechte») bewegen (S. 3).

### b) Modelle

In den drei Themenkreisen «Verflechtung», «Finanzierung» und «Anerkennung weiterer religiöser Gruppen» sind zwischen den Polen des Staatskirchen- und des Trennungmodells «zahlreiche Stufen und Facetten der Weiterentwicklung denkbar» (Rn. 17). Die Autoren sind der Auffassung, dass heute in Bern ein «Partnerschaftsmodell» gilt (Rn. 811) und dieser Kanton daher gegenwärtig eine «mittlere Stellung» zwischen der Waadt einerseits und Genf resp. Neuenburg andererseits einnimmt (Rn. 208, vgl. auch Rn. 801; wiewohl die bernischen Landeskirchen mit dem Staat verflochten sind und von ihm teilweise finanziert werden [Rn. 211]). Die zahlreichen Entwicklungsmöglichkeiten werden im Sinne eines **«Modellbaukasten»-Systems** auf Seite 125 abgebildet (Abb. 8-1 ad Rn. 801).

Die Autoren präsentieren für die Weiterentwicklung **verschiedene Szenarien**, wobei aus ihrer Sicht das letzte Modell nicht zum Kreis der «realistischsten» (Rn. 20) gehört:

- Fortschreibung des Status quo (Rn. 20, 812, 901, 904, 911): Nutzung der bereits vorhandenen Entwicklungsmöglichkeiten. Straffung der pfarramtlichen Versorgungsstrukturen (z.B. aufgrund der Zielvorgabe «100%-Pfarrstelle je 2'000 Mitglieder») und Förderung von Kirchengemeindefusionen gemäss Fusionsförderungsgesetz. Reduktion der Pfarrbesoldung bis zum Umfang der historischen Rechtsansprüche. Unveränderte Gewährleistungen weiterer staatlicher Leistungen v.a. in der Ausbildung und beim Bau und Unterhalt von kirchlichen Gebäuden. Lockerung der kantonalen (Finanz-)Aufsicht über die Landeskirchen. Stärkung der kantonalkirchlichen Strukturen. (Negative) Zweckbindung der Kirchensteuern juristischer Personen.

- Milde Entflechtung (Rn. 20, 813, 902, 905, 912): «Sanfte Lockerung» der Verflechtungen zwischen Kirche und Staat. Administrative Entlastung des Kantons, indem Pfarrdienstverhältnisse (inkl. Personaladministration) an Landeskirchen übergehen und Kirchengemeinden «differenziert» aus dem Gemeindegesetz ausgegliedert werden. Landeskirchen erhalten zweckgebundene, jährliche Pauschalzahlungen «in ihren bis 2019 vorgesehenen Dimensionen». Vollständige Übernahme der praxisorientierten, universitären Pfarrausbildungskosten. (Negative) Zweckbindung der Kirchensteuern juristischer Personen.
- Mittlere Entflechtung (Rn. 20, 814, 903, 906, 913): «Weitergehende Entflechtung» von Kirche und Staat. Zusätzlich (vermehrt) Regelung kircheninterner Streitigkeiten durch kircheninterne Organe. Staatssteuerzuschlag zur Finanzierung u.a. des Kultusbudgets. Gegenwert der historischen Rechtsansprüche (gemäss geschätztem Vermögensertrag der übernommenen Kirchengüter) wird mit politisch festgelegter, jährlicher «Rente» ohne Zweckbindung ausbezahlt. Zudem werden innerhalb eines Rahmenkredits mittels Leistungsvereinbarungen gesellschaftliche Leistungen aller anerkannten Religionsgemeinschaften abgegolten (Staat als «Besteller ausgewählter Dienstleistungen») und ein Finanzausgleich «Stadt - Land» gewährleistet.
- Starke Entflechtung, mit oder ohne Finanzhilfen (Rn. 815 f.): Modell gemäss dem Kanton Zürich (sechsjähriges Globalbudget mit jährlicher Aufteilung des Rahmenkredits; kirchliche Gemeindegesetzgebung; kantonale Oberaufsicht) oder gemäss dem Kanton Basel-Stadt (keine staatlichen Finanzhilfen; Kirchensteuerbezug durch Landeskirchen; kantonale Oberaufsicht).

Die Autoren lehnen nicht nur das Modell einer **Staatskirche**, sondern auch die **Trennung von Kirche und Staat** ab – letztere würde den «heutigen Entwicklungsstand vernachlässigen». Beide Lösungen wären «ohne gesellschaftliches Fundament, ohne das ein Religionsverfassungsrecht nicht denkbar ist» (Rn. 18, vgl. auch Rn. 804 ff.). Aufgrund des raschen gesellschaftlichen Wandels erachten sie zudem ein unverändertes Festhalten am «**status quo**» als nicht vertretbar (Rn. 900).

### c) Bewertung

In Anlehnung an SMARTVOTE wird anhand von fünf gesellschaftlichen und drei ökonomischen Kriterien (vgl. hierzu Abb. 9-1 ad Rn. 909) ein Bewertungssystem für die Diskussionen vorgeschlagen. Die **Spinnendiagramme** der drei Modelle sind auf den Seiten 14 f./ 22 f. (Abb. 3) resp. 139 f. (Abb. 9-2) abgebildet (zu den Erläuterungen vgl. Rn. 911 - 913).