

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 142-2018
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.450

Eingereicht am: 04.07.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Gullotti (Tramelan, SP) (Sprecher/in)
Marti (Bern, SP)
Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 177/2019 vom 20. Februar 2019
Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme als Postulat**



Transparente und präzise Angabe der Religionszugehörigkeit in der Einwohnerkontrolle der bernischen Gemeinden

Der Regierungsrat wird beauftragt, Rechtsgrundlagen zu erarbeiten, die es erlauben, die Religionszugehörigkeit von Personen mit Wohnsitz in einer bernischen Gemeinde genauer zu unterscheiden als es die geltende Gesetzgebung heute zulässt.

Begründung:

Gemäss BSIG 1/152.04/13.1 vom 20. Januar 2014 «Führen der Religionszugehörigkeit (Kirchencodes) in der Einwohnerkontrolle»¹ gibt es im Kanton Bern keine rechtlichen Vorgaben, die es erlauben, in der Einwohnerkontrolle präzise Angaben zur Religionszugehörigkeit der Einwohnerinnen und Einwohner zu machen. Unterschieden wird nur, ob sie einer staatlich anerkannten Religionsgemeinschaft angehören oder nicht.

Wer sich in einer bernischen Gemeinde anmeldet, kann in Bezug auf die eigene Religionszugehörigkeit folgende Angaben machen:

- Evangelisch-reformiert
- Römisch-katholisch
- Christkatholisch
- Israelitische/Jüdische Gemeinde

¹ [BSIG Nr. 1/152.04/13.1](#)

- keiner staatlich anerkannten Religionsgemeinschaft angehörend

Für den Gesetzgeber gehört die Religionszugehörigkeit zu den besonders schützenswerten Personendaten. Laut kantonaler Datenschutzgesetzgebung in Verbindung mit dem Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister ist mit solchen Daten sorgfältig umzugehen.

Eine Differenzierung der Religionszugehörigkeit ist somit nur mit einer klaren Gesetzesgrundlage möglich.

Eine solche Differenzierung der Religionszugehörigkeit der Ortsansässigen würde es den bernischen Gemeinden und dem Kanton erlauben, die religiöse Kultur ihrer Bevölkerung besser zu verstehen. Dies würde in konfessioneller/religiöser Hinsicht zu einer nuancierteren Integrationspolitik führen, den interkonfessionellen/interreligiösen Dialog fördern und die Möglichkeit bieten zu untersuchen, wie sich der Bezug der Bevölkerung zu Glauben und Spiritualität verändert.

Eine präzise Datenbank wäre ebenfalls ein wertvolles Instrument für die Religionsstrategie, die der Kanton Bern derzeit erarbeitet.

Eine klare Unterscheidung zwischen den religiösen Bewegungen würde ausserdem als Zeichen des Respekts gegenüber den Einwohnerinnen und Einwohnern gesehen, die ihren Glauben leben und sich in ihrer Glaubensgemeinschaft aktiv engagieren.

Im Berner Jura gibt es zum Beispiel eine grosse Vielfalt an evangelikalen Glaubensgemeinschaften, die heute alle unter die Rubrik «keiner staatlich anerkannten Religionsgemeinschaft angehörend» fallen.

Dass es viele Glaubensrichtungen gibt, ist eine Tatsache. Der Kanton Bern² muss nach dem Muster des Bundesamts für Statistik³ die Religions- und Konfessionszugehörigkeit klarer präzisieren, indem er nicht nur die Zugehörigkeit zu einer anerkannten Landeskirche oder zu einer israelitischen/jüdischen Gemeinde, sondern auch die Zugehörigkeit zu einer der vielen evangelikalen Freikirchen (Pfingstbewegung, Adventisten, Täufer usw.), zu den orthodoxen Kirchen, zu den islamischen, buddhistischen oder hinduistischen Gemeinschaften und schliesslich auch die Zugehörigkeit zu keiner Konfession oder Religion unterscheidet.

Antwort des Regierungsrates

1. Motionär und Motionärin halten richtig fest, dass gestützt auf die heutigen rechtlichen Grundlagen in den Einwohnerkontrollen (EWK) lediglich die Führung folgender Angaben zur Religionszugehörigkeit zulässig ist⁴:
 - a. Evangelisch-reformiert (differenziert evangelisch-reformiert/französisch reformiert)
 - b. Römisch-katholisch (differenziert römisch-katholisch/französisch römisch-katholisch)
 - c. Christkatholisch
 - d. Israelitische/Jüdische Gemeinde
 - e. keiner staatlich anerkannten Religionsgemeinschaft angehörend
 - f. Unbekannt⁵

Damit erfasst der Kanton Bern die vom Bund als zwingend vorgegebenen Merkmale bezüglich Religionszugehörigkeit, nämlich die „Zugehörigkeit zu einer öffentlich-rechtlich oder auf

² [Kantonale Statistik: Wohnbevölkerung nach Religions-/Konfessionszugehörigkeit](#)

³ [BFS-Statistik: Religionszugehörigkeit 2014-2016](#)

⁴ Vgl. BSIG Nr. 1/152.04/13.1 vom 20. Januar 2014

⁵ z.B. bei Neugeborenen, wenn die Religionszugehörigkeit noch nicht geklärt ist

*andere Weise vom Kanton anerkannten Religionsgemeinschaft*⁶. Dem Wunsch nach Respektierung der religiösen Ausrichtung trägt der Kanton insofern Rechnung, als dass er für die Personen, welche nicht einer öffentlich-rechtlichen oder auf andere Weise anerkannten Religionsgemeinschaft angehören nicht das Merkmal „Unbekannt“ (wie vom Bund vorgegeben) oder „Konfessionslos“ (wie früher in den EWK der bernischen Gemeinden verwendet) führt, sondern „keiner staatlich anerkannten Religionsgemeinschaft angehörend“. Damit soll gläubigen Personen nicht – im Sinne einer Diskriminierung – unterstellt werden, sie seien areligiös.

Die EWK-Softwares der Gemeinden wurden seit der erwähnten BSIG mit ganz wenigen Ausnahmen an die kantonalen Vorgaben bezüglich Führung der Codes „Religionszugehörigkeit“⁷ angepasst. Eine erneute Anpassung bzw. Erweiterung ist zwar technisch möglich, jedoch wiederum mit finanziellen Folgen für die Gemeinden verbunden.

2. Der Regierungsrat kann nachvollziehen, dass es bei gläubigen Personen, die „keiner staatlich anerkannten Religionsgemeinschaft“ angehören, auf Unverständnis stösst, wenn ihre Religionszugehörigkeit nicht entsprechend in der EWK vermerkt werden kann. Auch kann eine detaillierte Erfassung der Religionszugehörigkeit für den Kanton aus statistischen Gründen und für die Umsetzung einer erfolgreichen Integrationspolitik dienlich und interessant sein.

Es gibt jedoch auch gewichtige Argumente, welche eine detailliertere Erfassung der Religionszugehörigkeit aus rechtsstaatlichen Gründen als kritisch erscheinen lassen.

Nicht alle gläubigen Personen, welche „keiner staatlich anerkannten“ Religionsgemeinschaft angehören, wollen diese Zugehörigkeit zu erkennen geben, allenfalls sogar insbesondere nicht gegenüber Behörden. Die Religionsfreiheit bzw. die Glaubens- und Gewissensfreiheit, welche in der Bundes- und der Kantonsverfassung verankert ist⁸, steht einer Erfassung der Religionszugehörigkeit entgegen, es sei denn, es bestehe ein überwiegendes öffentliches Interesse daran. Im Gegensatz zu den öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften stehen die anderen Religionsgemeinschaften nicht in einem Rechtsverhältnis zum Kanton mit gegenseitigen Rechten und Pflichten, welches das Erheben der Religionszugehörigkeit durch den Staat rechtfertigt.

Heute besteht für die Erfassung bzw. Nichterfassung der genauen Religionszugehörigkeit in der EWK ein klares Abgrenzungskriterium: Zugehörigkeit bzw. Nichtzugehörigkeit zu einer staatlich anerkannten Religionsgemeinschaft. Wird dieses Kriterium aufgegeben und auch die detaillierte Erfassung der anderen Religionsgemeinschaften vorgeschrieben, wird es äusserst schwierig sein zu bestimmen, welche Religionszugehörigkeiten aufgenommen werden müssen. Neben der sich stellenden Grundsatzfrage, was überhaupt die Definitionsmerkmale für „Religion“ sind⁹, müssten aus Gründen der Rechtsgleichheit bei sämtlichen Religionen die verschiedenen Richtungen abgebildet werden können. Es wäre kaum denkbar, bei den evangelikalen Freikirchen eine sehr filigrane Unterscheidung zu erlauben bzw. vorzuschreiben, beim Islam jedoch keine Zusatzdifferenzierungen vorzunehmen (z.B. Sunniten, Schiiten; weitere Unterteilungen innerhalb dieser beiden Gruppen; etc.). Diese grosse Anzahl von möglichen und wohl auch notwendigen Differenzierungen stellt bei der Umschreibung der rechtlichen Grundlagen sowie der Führung der Einwohnerkontrollen eine nicht zu unterschät-

⁶ Vgl. Art. 6 Bst. I Registerharmonisierungsgesetz des Bundes, RHG, SR 431.02

⁷ Vgl. FN 4

⁸ Art. 15 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR, 101; Art. 14 der Kantonsverfassung, KV, BSG 101.1

⁹ Für einen Kurzüberblick von verschiedenen möglichen Definitionen vgl. <https://de.wikipedia.org/wiki/Religionsdefinition>

zende Herausforderung dar. Ob eine willkürfreie Abgrenzung und Umschreibung überhaupt möglich sein wird, ist offen und wäre zu prüfen.

Die vom Motionär und der Motionärin erwähnten Vorteile bezüglich planerischer und statistischer Anliegen und bezüglich besserer Ausrichtung der Integrationspolitik rechtfertigen es nicht ohne weiteres, dass die Religionszugehörigkeit jeder einzelnen Person erfasst wird. Für die erwähnten Anliegen sind in erster Linie anonymisierte Daten notwendig. In Gemeinden mit geringer Einwohnerzahl dürfte die Garantie der Anonymität jedoch problematisch sein. Rückschlüsse auf Einzelpersonen sind relativ leicht möglich. Gestützt auf die Glaubens- und Gewissensfreiheit ist dies heikel.

3. Die religiöse Zugehörigkeit gehört zu den besonders schützenswerten Daten nach Artikel 3 Buchstabe a des Datenschutzgesetzes¹⁰. Das Bearbeiten besonders schützenswerter Daten ist ein schwerer Eingriff in das Grundrecht auf Datenschutz¹¹ und benötigt eine formell-gesetzliche Grundlage. Wie Motionär und Motionärin richtig festhalten, müsste der Kanton Bern die Rechtsgrundlage für die Erhebung der Zugehörigkeit zu nicht anerkannten Religionsgemeinschaften zuerst noch schaffen. Neben der genügenden Rechtsgrundlage muss unter anderem auch ein überwiegendes öffentliches Interesse am Eingriff in das Grundrecht vorhanden sein.

In Anbetracht der Ausführungen unter Punkt 2 ist das Vorliegen des notwendigen überwiegenden öffentlichen Interesses am Grundrechtseingriff offen und bedarf einer intensiven Abklärung, Auseinandersetzung und Abwägung der einzelnen Argumente.

Angesichts der Entwicklung und Dynamik in der „Religionslandschaft“ ist der Regierungsrat bereit, das Anliegen ergebnisoffen zu prüfen. Aus seiner Sicht macht es erst gestützt auf das Ergebnis der genannten Abklärungen und Abwägungen Sinn zu entscheiden, ob dem Grossen Rat eine Gesetzesänderung im Sinne der Motion vorgelegt werden soll oder nicht.

Verteiler

- Grosser Rat

¹⁰ Datenschutzgesetz, KDSG, BSG 152.04

¹¹ Art. 18 KV