



Bericht über die jüngsten Entwicklungen zum Verhältnis «Kirche - Staat»; Kenntnisnahme

Antrag:

Die Synode nimmt vom Bericht des Synodalrates über die jüngsten Entwicklungen zum Verhältnis «Kirche-Staat» Kenntnis.

Bericht

I. Knappe Kantonsfinanzen als Auslöser

Gegen Ende des letzten Jahres wurde angenommen, dass sich im bernischen Kantonshaushalt ein strukturelles Defizit in der Höhe von 400 - 450 Mio. Franken 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. Auch wenn sich seither gezeigt hat, dass diese Annahmen zu pessimistisch ausgefallen sind, so bleibt doch nach Einschätzung der Kantonspolitik die Problematik eines strukturellen Defizits bestehen.

Um zu einem ausgeglichenen Finanzhaushalt zu gelangen, leitete der Regierungsrat des Kantons Bern bereits im Juni 2012 eine umfassende Angebots- und Strukturüberprüfung (ASP 2014) ein. Das Wirtschaftsforschungsinstitut BAKBASEL erhielt dabei 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 BAKBASEL sollen im Kanton Bern die staatlichen Aufwendungen deutlich über dem Durchschnitt der anderen Kantone liegen (bernischer Indexwert von 191, bei einem Mittelwert der Vergleichsgruppe von 100).¹

Dieser Wert lässt sich lediglich aufgrund des unvollständigen Datenmaterials erklären, welches der Studie von BAKBASEL zu Grunde lag. Bereits im Jahre 2010 hatte eine Studie des Nationalen Forschungsprogrammes 58 das Kosten-/Nutzenverhältnis im Kanton Bern eingehend analysiert. Nach einer umfassenden Datenerhebung kam sie zum Schluss, dass den Kosten von Fr. 105.8 Mio. ein Nutzen von Fr. 103.8 Mio. gegenüber-

¹ BAKBASEL, Review des Finanzhaushalts des Kantons Bern, Projektphase II: Interkantonales Benchmarking nach 32 Aufgabenfeldern, Basel 2013, S. 200 - 202.

steht. Es liegt demnach eine beinahe ausgeglichene Bilanz vor.² Diese dürfte sich inzwischen weiter verbessert haben, weil die Nationalfondsstudie seitherige Einsparungen (SAR 2007) noch nicht berücksichtigen konnte.

Die knappen Kantonsfinanzen haben dazu geführt, dass das Verhältnis «Kirche-Staat» im Kanton Bern gegenwärtig auf zwei Ebenen thematisiert wird:

- Bei den staatlich besoldeten Pfarrstellen sollen kurz- und mittelfristig Einsparungen erzielt werden (nachfolgend, Ziff. II);
- Ein Bericht des Kantons soll das gegenseitige Verhältnis umfassend analysieren und als Grundlage für den Entscheid dienen, ob die Beziehungen «Kirche-Staat» neu gestaltet werden sollen (nachfolgend, Ziff. III).

II. Einsparungen bei den staatlich besoldeten Pfarrstellen

1. **Beschlüsse des Grossen Rates in der Novembersession 2013**

a) *Sparbeschluss*

Obwohl die Aufwendungen für die Finanzierung der Pfarrlöhne einen verschwindend kleinen Anteil des kantonalen Gesamtbudgets betreffen (< 1%),³ forderte die Finanzkommission des Grossen Rates, dass die Kirchen in die Sparmassnahmen einbezogen werden. Das Kantonsparlament beschloss daraufhin im Rahmen der Beratungen zum Budget 2014 eine Kürzung der Pfarrbesoldungsaufwendung um 2 Mio. Franken. Zudem verabschiedete der Grosse Rat in der Novembersession 2013 eine (politisch verbindliche) Planungserklärung, wonach in den drei folgenden Jahren je eine weitere Million eingespart werden muss (2015: 3 Mio. Franken; 2016: 4 Mio. Franken; 2017: 5 Mio. Franken). Des Weiteren legte er fest, dass die Aufwendungen für die pfarramtliche Versorgung «in den nächsten Jahren kontinuierlich zu senken» sind.⁴

b) *Ablehnung der (Richtlinien-) Motionen*

In der Novembersession 2013 behandelte der Grosse Rat ebenfalls zwei parlamentarische Vorstösse zur staatlichen Pfarrbesoldung:⁵

- Mit der Motion «Weg mit alten Zöpfen im Kirchenrecht – mehr Flexibilität für den Kanton Bern» verlangten drei Grossrätinnen der glp/CVP Fraktion, der BDP und der SP das Kirchengesetz dahingehend zu ändern, «dass die Besoldung der Geistlichen Sache der Kirchgemeinden ist». Durch den Kanton hätten nur noch jene Leistungen abgegolten werden sollen, «welche die Pfarrpersonen zu Gunsten der Allgemeinheit erbringen». Obwohl dieser Vorstoss in ein Postulat umgewandelt wurde, lehnte ihn der Grosse Rat deutlich ab (75 Nein; 47 Ja).
- Die Richtlinienmotion «Kleine Anpassung mit grosser Wirkung – zugunsten der Behinderten im ganzen Kanton!», welche von Frau Grossrätin Schöni-Affolter (glp/CVP) mit drei Mitunterzeichnenden eingereicht worden war, verlangte eine Anpassung der kantonalen Verordnung über die Zuordnung der kantonal besoldeten Pfarrstellen. Dem-

² Schweizerischer Nationalfonds (Hrsg.), Dienstleistungen, Nutzen und Finanzierung von Religionsgemeinschaften in der Schweiz (Projekt FAKIR), Schlussbericht, Bern 2010, S. 10 f.

³ Vgl. auch Bundesgerichtsurteil vom 22. November 2011, 2C_360/2010, Erw. 3.1.

⁴ Planungserklärung SVP/BDP/FDP/EDU (Schneiter).

⁵ Vgl. hierzu Antwort des Synodalarates zum Postulat der Synodalen Hans Ulrich Germann und Barbara Schmutz: Das Verhältnis Kirche-Staat, Wintersynode 2013, Tr. 24.

nach hätten die in diesem Erlass verankerten Richtwerte angepasst werden sollen: Die bisher garantierte Mindestanstellung für «Kleinstkirchgemeinden (weniger als 700 Mitglieder)» wäre von 60 auf 20 Pfarrstellenprozente zu senken gewesen. Dieser Vorstoss wurde im Kantonsparlament wuchtig verworfen (117 Nein; 12 Ja).

2. Rechtliche Massnahmen zur Umsetzung des Sparbeschlusses

Um den Sparbeschluss des Grossen Rates umsetzen zu können, sind vom Kanton verschiedene juristische Änderungen ins Auge gefasst worden. Sie sollen in diesem Kapitel kurz dargestellt werden, wobei auch die jeweilige Position des Synodalrates wiedergegeben wird.

a) Geplante Kirchengesetzesrevision

Kompetenzverlagerung zu Lasten der Kirchen

Anfangs 2014 verfolgte die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion das Vorhaben, das *Gesetz über die bernischen Landeskirchen vom 6. Mai 1945* (nachfolgend: Kirchengesetz)⁶ abzuändern. Das geplante Revisionsvorhaben hätte im Bereich der Pfarrstellenbewirtschaftung zu einer Kompetenzverlagerung zu Lasten der Kirchen geführt und die Stellung der Kirchgemeinden empfindlich beeinträchtigt:

- Pfarrstellenbewirtschaftung nicht mehr «im Einvernehmen mit den kirchlichen Oberbehörden»: Anders als der geltende Artikel 19a sah die Revisionsvorlage nicht mehr vor, dass die Pfarrstellenbewirtschaftung im Einvernehmen mit den kirchlichen Oberbehörden erfolgt. Der Kanton wollte den Landeskirchen hier nur noch ein Vorberatungs- und Antragsrecht einräumen.
- Keine Erwähnung des Anhörungsrechts der Kirchgemeinden: Der geltende Artikel 19a hält in einem eigenen Absatz fest, dass die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion bei der Bewirtschaftung von Pfarrstellen die beteiligten Kirchgemeinden anhören muss. Mit der Revisionsvorlage hätte diese besondere Erwähnung des Anhörungsrechts der Kirchgemeinden gestrichen werden sollen.
- Zusammenfassung von Kirchgemeinden zwecks gemeinsamer Zuteilung von Stellenprozenten: Die Möglichkeit, mehrere Kirchgemeinden zusammenzufassen, ist bereits in der heutigen Gesetzgebung enthalten. Neu wäre mit der Revision aber der Zweck – die gemeinsame Zuteilung von Stellenprozenten – ausdrücklich erwähnt worden. Gemäss den Erläuterungen zur Revisionsvorlage hätte dies für die betroffenen Kirchgemeinden «eine Motivation zur regionalen Zusammenarbeit und eine Reduktion der auf sie entfallenden Stellenprozente»⁷ bedeutet. Bei fehlender Einigung unter den betroffenen Kirchgemeinden wäre die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion in der Lage gewesen, selbständig über die Verwendung der zugeteilten Stellenprozente zu entscheiden.

Position des Synodalrates

Der Synodalrat hat sich im Rahmen des Konsultationsverfahrens dezidiert gegen die geplante Änderung des Kirchengesetzes ausgesprochen. Der Synodalrat wies in seiner Stellungnahme u.a. auf die innerkirchlichen Kompetenzen hin, strich die Bedeutung des Anhö-

⁶ BSG 410.11.

⁷ Entwurf Vortrag des Regierungsrates zur Änderung des Kirchengesetzes vom 3. Januar 2014, Ziff. 4.

rungsrechts der Kirchgemeinden hervor und brachte zum Ausdruck, dass ein (indirekter) Zwang zu Kirchgemeindefusionen zu kurz greift. Grössere Einheiten seien entlang der Lebensräume zu bilden (z.B. Schulkreise oder Einkaufsmöglichkeiten) und müssten gewachsene Strukturen berücksichtigen. Er stellte in Aussicht, bei einer Anpassung der *Verordnung über die Zuordnung der vom Kanton entlohnten evangelisch-reformierten Pfarrstellen vom 19. Oktober 2011* (nachfolgend: Pfarrstellenzuteilungsverordnung)⁸ entsprechende Unterstützung zu leisten.⁹

b) Grossratsbeschluss über die Zahl der vom Kanton besoldeten Pfarrstellen

Festlegung neuer Zuteilungswerte

Das Kantonsparlament legt die vom Kanton besoldeten Pfarrstellen jeweils in einem Grossratsbeschluss fest.¹⁰ Gemäss der noch geltenden Fassung vom 28. März 2012 sind unserer Kirche 360.5 Pfarrstellen zugeteilt.¹¹ Hierunter fallen im Umfang von 25.9 Pfarrstellen auch die Spezialpfarrämter (v. a. Heim- und Klinikpfarrämter sowie Regional- und Ausbildungspfarrstellen).

Aufgrund des geschilderten Sparvorhabens¹² muss die Anzahl der vom Kanton besoldeten Pfarrstellen nach unten angepasst werden. Von den insgesamt 27.5 abzubauenen Stellen trägt unsere Kirche einen Anteil von 24.9 Pfarrstellen. Nach der Auflösung einer «Reserve» von 6.5 unbesetzten Stellen müssen bei den Reformierten noch 18.4 Pfarrstellen abgebaut werden.

Das Kantonsparlament soll deshalb gemäss den Vorstellungen des Regierungsrates im September 2014 einen neuen Grossratsbeschluss erlassen, welcher die erforderlichen Abbauschritte bis ins Jahr 2017 festlegt. Der Abbau präsentiert sich dabei wie folgt:

| Abbau per | Pfarrstellen | Differenz |
|------------|--------------------------------------------------------------|-----------|
| 01.05.2015 | 325.6 Kirchgemeindepfarrstellen (+ 25.9 Spezialpfarrstellen) | - 9 |
| 01.01.2016 | 320.7 Kirchgemeindepfarrstellen (+ 25.9 Spezialpfarrstellen) | - 4.9 |
| 01.01.2017 | 316.2 Kirchgemeindepfarrstellen (+ 25.9 Spezialpfarrstellen) | - 4.5 |

Position des Synodalrates

Zusammen mit den Partnern der IKK (römisch-katholische Landeskirche, christkatholische Landeskirche, Interessensgemeinschaft der Jüdischen Gemeinden), dem Kirchgemeindevorstand und dem Pfarrverein äusserte sich der Synodalrat der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn am 25. Februar 2014 schriftlich zur geplanten Umsetzung der Sparvorgaben. In dieser gemeinsamen Stellungnahme wurde betont, dass der staatliche Sparentscheid zu bedauern sei. «Für die pfarramtliche Versorgung der Menschen im Kanton Bern wäre es gut und wichtig gewesen, wenn die Kirchgemeinden nach der Umsetzung mehrerer Sparaufträge – der letzte einschneidende Stellenabbau wurde auf den 1. Januar 2014 umgesetzt – ohne erneuten Spardruck hätten arbeiten können.» Es sei auch nicht verständlich, «weshalb bei der pfarramtlichen Versorgung erneut gespart wird, während an-

⁸ BSG 412.111.

⁹ Vgl. II.2.c.

¹⁰ Vgl. Art. 19 Abs. 1 Gesetz über die bernischen Landeskirchen (Kirchengesetz) vom 6. Mai 1945 (BSG 410.11).

¹¹ Art. 1 Ziff. 1 Grossratsbeschluss betreffend die Festsetzung der Pfarrstellen für die bernischen Landeskirchen vom 28. März 2012 (BSG 412.11).

¹² Vgl. II.1.

dere Kantonsaufgaben in den vergangenen Jahren überproportional gewachsen sind.» Die vollständige Umsetzung der Sparbeschlüsse per 2017 stelle zudem «innerkirchlich für die ehrenamtlich tätigen Behörden der Kirchgemeinden eine enorme Herausforderung dar»; auch müssten verschiedene Fristen im geltenden Recht angepasst werden. Gleichwohl seien die Landeskirchen und kirchlichen Verbände bereit, bei der Umsetzung der Sparvorgaben mitzuhelfen, bestehe «doch zwischen dem Kanton Bern und den Landeskirchen sowie den kirchlichen Verbänden seit vielen Jahrzehnten zu Gunsten der Menschen im Kanton Bern ein partnerschaftliches Verhältnis.» Ein gutes Einvernehmen sei gerade in schwierigen Zeiten wichtig. Die gemeinsame Stellungnahme enthält die Forderung, dass die Sparvorgaben «trotz grossem Zeitdruck möglichst kirchenverträglich, gemeindefördernd und zukunftsweisend umgesetzt werden». Mit der kirchlichen Bereitschaft zum Mittragen wurde ausserdem die Erwartung verbunden, «dass der Regierungsrat seinerseits die Umsetzung der Sparbeschlüsse im Einvernehmen mit den Kirchen vornimmt» und deren Vorberatungs- und Antragsrecht respektiert. Dass Stellenwechsel oder Pensionierungen nicht «zu zufälligen Lücken» in der pfarramtlichen Versorgung führten, stelle ein «zentrales Anliegen» dar.

Bereits im Rahmen der Konsultation hob der Synodalrat der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn hervor, dass die Pfarrerinnen und Pfarrer in den ländlichen Regionen den noch letzten verbleibenden service public repräsentieren. Sodann sprach er sich gegen eine Unterteilung von Spezialpfarrämtern und Kirchgemeindestellen im Grossratsbeschluss aus. Aus den Gesetzesmaterialien ergebe sich, dass eine solche Aufteilung erst durch Verordnung des Regierungsrates erfolgen solle. Auf diese Weise könne eine gewisse Flexibilität gewährleistet werden. Der Synodalrat vermochte dank dieser Eingabe zu bewirken, dass die Pfarrstellenzuteilungen zwischen den beiden Kategorien verschoben werden können.¹³

c) Revision der Pfarrstellenzuteilungsverordnung

Zuteilungskriterien

Zur Zeit gelten für die Zuordnung der Stellenprozente an die Kirchgemeinden die folgenden Richtwerte:

| Konfessionsangehörige | Pfarrstellenprozente |
|-----------------------|------------------------------------|
| - 700 | 60 |
| 701 - 1'100 | 80 |
| 1'101 - 2'200 | 100 |
| 2'201 - 3'000 | 150 |
| 3'001 - 4'000 | 180 |
| 4'001 - 4'800 | 200 |
| ab 4'801 | 50% je 1'200 Konfessionsangehörige |

Die geltende Verordnung sieht vor, dass «*Kirchgemeinden mit einer wegen Topografie und Fläche stark erschwerten Betreuungsstruktur*» zusätzliche Stellenprozente gewährt werden können.¹⁴ Ebenfalls werden weitere Prozente für die pfarramtliche Betreuung von Alters- und Pflegeinstitutionen gewährt.¹⁵

¹³ Vgl. Art. 5 Entwurf des Grossratsbeschlusses über die Zahl der vom Kanton besoldeten Pfarrstellen.

¹⁴ Art. 8 Pfarrstellenzuteilungsverordnung.

¹⁵ Art. 9 f. Pfarrstellenzuteilungsverordnung.

Seit dem Jahr 2000 sind bereits 34.6 Vollzeitstellen bei der pfarramtlichen Versorgung der Landeskirchen eingespart worden. Anders als in den vorangegangenen Sparrunden ist es daher nicht mehr möglich, einzig die Zuteilungswerte (vgl. Tabelle) zu verändern.

Position des Synodalrates

In unzähligen Gesprächen mit Vertretern der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion konnte der Synodalrat die Anliegen der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn in den laufenden Prozess einbringen. Der Synodalrat unterbreitete zudem der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion am 18. März 2014 ein «Grobkonzept» zur Umsetzung der Sparbeschlüsse. Dieses Konzept unterstreicht nochmals die Anliegen, die bereits im erwähnten Schreiben¹⁶ der IKK und der kirchlichen Verbände zum Ausdruck gekommen sind. So wurde erneut betont, dass die beschlossenen Sparaufträge «möglichst kirchenverträglich, gemeindefördernd und zukunftsweisend» umgesetzt werden müssen. Der Synodalrat wies auch darauf hin, «dass die Kirchgemeinden aufgrund der zugeteilten Pfarrstellen nur zielführende Lösungen finden werden, wenn sie diese in Absprache mit dem Synodalrat selber erarbeiten können.»

Der Synodalrat hat eine Arbeitsgruppe eingesetzt und ihr den Auftrag erteilt, nebst der Anzahl der Konfessionsangehörigen weitere Zuteilungskriterien zu entwickeln. Dabei gilt es, die unterschiedlichen pfarramtlichen Situationen in den Kirchgemeinden zu berücksichtigen. Diese Arbeiten erfolgen in Absprache mit den wichtigsten Partnerorganisationen, namentlich dem Kirchgemeindevorstand und dem Pfarrverein. Die Synode wird sich anlässlich der Wintersession 2014 zu den Zuteilungskriterien äussern können.

III. Grundlagenbericht zum Verhältnis «Kirche-Staat»

Im Rahmen von ASP 2014 hat der Regierungsrat des Kantons Bern die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion im vergangenen Sommer beauftragt, einen umfassenden Bericht über das Verhältnis von Kirche und Staat auszuarbeiten. Der Bericht soll die heutige Situation (Leistungen, Nutzen, Kosten, Zusammenwirken Kirche-Staat) darlegen und Zukunftsmodelle über das Verhältnis von Kirche und Staat und der damit verbundenen Finanzierung aufzeigen. Dieser Bericht wird zurzeit durch die von der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion mandatierte Ecoplan AG, Bern und Altdorf, erstellt.

Teil des Berichts sind die Leistungen, welche die reformierten Kirchgemeinden erbringen. Die Verfasser des Berichts interessiert dabei, was von Kirchen, Kirchgemeinden und kirchlichen Bezirken unter Einsatz des Personals alles geleistet wird und wie die Leistungen finanziert werden. Zur Erhebung der diesbezüglichen Daten erhielten die Kirchgemeinden Ende Februar 2014 einen umfangreichen Fragebogen. Gemäss der kantonalen Planung soll der Grundlagenbericht im Herbst 2014 vorliegen, während sich der Regierungsrat im 1. Quartal 2015 zum künftigen Verhältnis «Kirche-Staat» äussern will. Die Synode wird sich anlässlich der Sommersession 2015 zum Grundlagenbericht und den regierungsrätlichen Schlussfolgerungen positionieren können.

¹⁶ Vgl. II.2.b.

Dem Synodalrat ist es ein zentrales Anliegen, dass die Kirchgemeinden auch in Zukunft über genügend Ressourcen zur Gewährleistung der pfarramtlichen Grundversorgung verfügen werden. Er ist sich bewusst, dass die jüngsten Ereignisse im Verhältnis «Kirche-Staat» erheblich auf unsere Landeskirche einwirken. Wiederholt hat er sich auf verschiedenen Ebenen intensiv für die Anliegen der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn eingesetzt. Die Beziehungen zwischen der Kirche und dem Staat sind zudem an der Synodalratsretraite vom 3./4. April 2014 eingehend erörtert worden. Der Synodalrat lässt sich in seinem Engagement von der Grundüberzeugung leiten, dass das Verhältnis zum Staat so zu regeln ist, dass wir als Kirche unseren Auftrag gemäss der Kirchenverfassung auch in Zukunft möglichst gut erfüllen können.

(Stand: anfangs April 2014)

Der Synodalrat