

TRAKTANDUM 7

POSTULAT (2022_001)

FINANZAUSGLEICH ALS KORREKTUR DER UNGLEICHHEITEN ZWISCHEN DEN KIRCHGEMEINDEN

Beantwortung

des Postulats 2022_001, Pascal Bord, AR Jura bernois, «Werden die Ungleichheiten zwischen den Kirchgemeinden endlich korrigiert?»

Mit dem vorliegenden Postulat wird der Landeskirchenrat gebeten, die Einführung eines Finanzausgleichs unter den Kirchgemeinden zu prüfen. Der Postulant führt an, dass die unterschiedlichen Steueranlagen der Gemeinden und die ungleiche Verteilung des Steuersubstrats zu beträchtlichen Unterschieden bei den Steuererträgen der Kirchgemeinden führen. Gemäss seinen Berechnungen auf der Basis der harmonisierten Steuern pro Gemeindeglied im Jahr 2021 verfügt die Kirchgemeinde Bern über 243 % des Einkommens der Kirchgemeinde Tavannes und Gstaad sogar über 463 %.

Aus Sicht des Postulanten entspricht auch die Zuteilung der Pfarrstellen nicht mehr der gelebten Realität. Diese garantierte jeder Pfarrei eine Pfarrstelle. Mit den heutigen Strukturen der Pastoralräume ist dies nicht mehr sinnvoll. Zudem führe die Zuteilung auf die Pfarreien dazu, dass das effektive Verhältnis der Stellenprozente, gemessen an den Mitgliederzahlen der Kirchgemeinden, unterschiedlich ausfällt. So bestand am 1.1.2021 zwischen den Pfarreien Gstaad (3.37 effektive Stellen pro 10'000 Katholiken), Thun (3.38), Frutigen (7.91) und Tramelan (9.68) ein Unterschied von bis zu 272 %.

Diese Disparitäten mit Ursprung (Steuereinnahmen und kantonale Stellenverteilung) könnten aus Sicht des Postulanten durch ein umverteilendes Finanzausgleichssystem ausgeglichen werden. Auch die reformierte Kirche des Kantons Bern verfügt über ein solches System.

Damit die Bedürfnisse der Kirchgemeinden und ihrer Mitglieder auch in weniger finanzstarken Teilen des Kantons gedeckt werden können, soll der Landeskirchenrat die Einführung eines Finanzausgleichs mit Einbezug folgender Aspekte prüfen:

- a. Berücksichtigung der harmonisierten Steuereinnahmen
- b. Berücksichtigung des wirtschaftlichen Äquivalents der von der Landeskirche finanzierten Stellen
- c. Schrittweise Umsetzung, indem ein Teil der Einnahmeüberschüsse dazu verwendet wird, den Beitrag der zu Beginn beitragspflichtigen Kirchgemeinden zu reduzieren
- d. Teilweise Kompensierung der Zentrumslasten.

Antwort des Landeskirchenrates

Der Landeskirchenrat anerkennt, dass die Ungleichverteilung der Steuerkraft und unterschiedliche Steueranlagen auf Gemeindeebene bei den Kirchgemeinden zu Unterschieden bei den Steuereinnahmen führen. Ebenso ist ihm bewusst, dass die aktuelle Pfarrstellenzuteilung von 2015 die heutigen kirchlichen Strukturen und Zusammenarbeitsformen nicht mehr vollständig abbildet.

Vor diesem Hintergrund hat der Landeskirchenrat dem Parlament an seiner Sitzung vom 19. November 2022 beantragt, das Postulat Bord 2022_001 als erheblich zu erklären.

Um die Komplexität der Fragen rund um einen Finanzausgleich auf allen Ebenen zu erfassen, hat der Rat Ende 2022 eine Studie zu diesen Themen für die RKK in Auftrag gegeben. Ziel war, dass Rat den Entscheid für oder gegen einen Finanzausgleich auf einer wissenschaftlich fundierten und transparenten Grundlage fällen kann. Auftragnehmerin war die Firma ecoplan, welche über fundierte Kenntnisse der Kirchenfinanzierung in der Schweiz verfügt. Ecoplan hat den kirchlichen Finanzausgleich in mehreren Kantonen erarbeitet (u.a. Kanton Solothurn vor wenigen Jahren) und hat viel Erfahrung mit kantonalen Systemen des Finanzausgleichs und dem neuen Finanzausgleich des Bundes.

Der Bericht ecoplan mit den Ergebnissen und deren Herleitung findet sich in der Beilage.

Konkretes Ergebnis der Prüfung durch ecoplan

e. Prüfung der vier Themen des Postulanten

a) Berücksichtigung der harmonisierten Steuereinnahmen und b) Berücksichtigung des wirtschaftlichen Äquivalents der von der Landeskirche finanzierten Stellen

Die Studie ecoplan basiert auf den Steuereinnahmen der Kirchgemeinden der Jahre 2013 bis 2021. Das wirtschaftliche Äquivalent der von der Landeskirche finanzierten Stellen wird nicht mit einbezogen.

c) Schrittweise Umsetzung, indem ein Teil der Einnahmeüberschüsse dazu verwendet wird, den Beitrag der zu Beginn beitragspflichtigen Kirchgemeinden zu reduzieren

Die Studie ecoplan kommt zum Schluss, dass die Einführung eines Finanzausgleichs im Kanton Bern keinen Sinn ergibt.

Die Landeskirche verfügt zudem nicht über genügend Mittel, die nicht aus Mitgliederbeiträgen stammen, um allenfalls Teil / MitfinanziererIn des Finanzausgleichs zu sein.

d) Teilweise Kompensierung der Zentrumslasten.

Eine Kompensierung der Zentrumslasten wird nicht berücksichtigt. Auch eine solche müsste von der Landeskirche selber finanziert werden.

Aus Sicht der Studie ist es schwierig, die Lasten zu definieren. Der Landeskirchenrat ist zudem der Meinung, dass die grossen Kirchgemeinden in den regionalen Zentren resp. die Gesamtkirchgemeinde Bern in der Erfüllung ihrer Aufgabe von kurzen Wegen, relativ viel Personal auf verhältnismässig kleinem Raum und damit vereinfachter Zusammenarbeit profitieren. Hingegen werden sie von der sozialen und demografischen Struktur der Bevölkerung belastet. Im Gegensatz dazu sind die kleineren Kirchgemeinden weniger durch soziale Faktoren belastet, dafür muss ein kleiner Personalpool grossflächige Pfarreien mit grossen Distanzen zwischen verschiedenen Standorten versorgen.

f. Prüfung der Ausgangslage

Ecoplan geht in ihrem Bericht der Frage nach, ob und wenn ja in welcher Form ein auf rein finanziellen Faktoren aufgebauter Finanzausgleich erforderlich und sinnvoll ist.

In einem Überblick über die Finanz- und Mitgliederstärke der römisch-katholischen Kirche im Kanton Bern stellt ecoplan fest, dass die Steuereinnahmen der römisch-katholischen Kirchgemeinden im Kanton Bern absolut und pro Mitglied unterschiedlich ausfallen.

Gleichzeitig wird festgehalten, dass die Kirchgemeinden unterschiedliche sozio-demografische Merkmale aufweisen. Dies führt zu einem unterschiedlichen Bedarf an Angeboten, die über die kirchlichen Grundleistungen wie Gottesdienste, Kasualien, Seelsorge etc. hinausgehen. In der inhaltlichen Ausgestaltung dieser Angebote, die Mitgliedern und der weiteren Bevölkerung zur Verfügung stehen, geniessen die Kirchgemeinden daher eine gewisse Freiheit. Dies im Unterschied zu politischen Gemeinden, die Aufgaben erfüllen müssen, die teilweise gesetzlich vorgegeben sind, unabhängig von ihren finanziellen Möglichkeiten. Ausmass und die Ausrichtung der kirchlichen Angebote hängen hingegen nicht nur von den Finanzen der Kirchgemeinden, sondern auch vom Engagement der in der kirchlichen Arbeit tätigen Personen ab. Personelle Ressourcen und Ideen für attraktive Angebote sind somit unabdingbar für eine aktive Gestaltung des kirchlichen Lebens.

Ein Finanzausgleich, wie ihn der Postulant skizziert, fokussiert einzig auf die finanzielle Situation der Kirchgemeinden und verteilt Mittel unabhängig eines konkreten Bedarfs bzw. eines konkreten Verwendungszwecks. Ecoplan nimmt im Bericht ebenfalls diese Perspektive ein, um sich den unterschiedlichen Komponenten und Ausgestaltungsszenarien eines Ausgleichmodells zu widmen und eine kritische Beurteilung dessen Annahmen und Implikationen vorzunehmen.

g. Analyse der Disparitäten

Der pro-Kopf-Index zeigt auf, dass es zwei Kirchgemeinden gibt, die mit ihren Steuereinnahmen pro Mitglied über dem Durchschnitt (Index = 100) liegen. Es sind dies die Gesamtkirchgemeinde Bern (128) und die Kirchgemeinde Gstaad (271). Mehrere Kirchgemeinden liegen nahe beim Durchschnitt, die anderen zum Teil deutlich unter dem Durchschnitt. Die Kirchgemeinden Tavannes (53) und Malleray-Bévilard (54) weisen den tiefsten Indexwert aus. Ecoplan hält dazu fest «Die Einreihung ... sagt nichts über die absolute finanzielle Situation der Kirchgemeinden aus. Auch Gemeinden, die einen tieferen Indexwert aufweisen, verfügen grundsätzlich über genügend Ressourcen zur Gewährleistung des kirchlichen Lebens, wie die bisherigen Abschlüsse zeigen.» (siehe Bericht ecoplan S. 8 und 9).

Abbau von Disparitäten

Bei der Frage nach einem allfälligen Abbau der Disparität (Zahlung der «reichen» Kirchgemeinden zugunsten Empfängergemeinden, Erläuterung s. S.10 und 11) zeigt sich, dass grössere Kirchgemeinden deutlich höhere Ausgleichszahlungen erhalten, da die Mitgliederzahlen miteingerechnet sind. Vor allem aber wird ersichtlich, dass 2 Kirchgemeinden als Geber resp. Zahler fungieren, 20 Kirchgemeinden als Empfänger. Der Beitrag der Kirchgemeinde Bern wäre dabei um ein vielfaches höher als derjenige der Kirchgemeinde Gstaad, da Bern viel mehr Mitglieder zählt. Auf der anderen Seite fällt der ausbezahlte Betrag pro Kirchgemeinde nicht sehr gross aus, vor allem wenn die Steuerkraft pro Kopf nur leicht unter dem Durchschnitt liegt.

Um die Belastung der beiden Geber zu reduzieren, könnte der Geberbeitrag prozentual pro Kopf kleiner ausfallen als der Empfängerbeitrag. Die Differenz müsste jedoch von einer dritten Partei gedeckt werden, diese könnte jedoch nur die Landeskirche sein.

Mindestausstattung

Eine Mindestausstattung kennen Finanzausgleichssysteme von Bund und Kantonen (s. Seiten 12 und 13). Damit soll Gemeinden mit wenig Mitteln ermöglicht werden, gesetzlich obligatorische Leistungen zu erbringen. Die dafür anfallenden Kosten werden von der übergeordneten Instanz, die die Leistungen anordnet (Kanton) übernommen. Im Falle der RKK wäre es die Landeskirche.

Fazit der Analyse

Ecoplan hält fest: «Sollte man sich dafür entscheiden, einen Finanzausgleich einzuführen, bleiben trotz der präsentierten Beispiele anderer Kirchen offene Punkte zu dessen Ausgestaltung, die in einem politischen Prozess ausdiskutiert werden müssten: z.B. die Definition der Minimalleistungen, die damit in den Kirchgemeinden sichergestellt werden sollen, eine allfällige Einschränkung des Verwendungszwecks und der Anspruchsbedingungen.

Ebenso müsste die Finanzierung einer Mindestausstattung oder eines asymmetrischen Disparitätenabbaus geklärt werden. In Analogie zu einem kantonalen Finanzausgleich zwischen Einwohnergemeinden wäre die Landeskirche als übergeordnete Instanz dafür zuständig. «Diese (die Landeskirche) bezieht ihre Mittel wiederum über die Beiträge der Kirchgemeinden, wobei die potenziellen Gebergemeinden des Ausgleichs am meisten einzahlen. Somit würde die Entlastung der Gebergemeinden durch einen asymmetrischen Ausgleich von ihnen selbst sowie auch von den Empfängergemeinden mitgetragen. Die Gebergemeinden würden darüber hinaus doppelt belastet, wenn sie eine Mindestausstattung mitfinanzieren müssten.» (Bericht S. 14)

h. Beispiele anderer Kantone

Ecoplan erläutert weiter Finanzausgleichssysteme anderer Landeskirchen. Es sind dies Zürich, Thurgau, Aargau (kircheninterner Finanzausgleich). Zudem betrachtet der Bericht die beiden Finanzausgleichs-

systeme für die Kirchen in den Kantonen Solothurn und St. Gallen, welche über den Kanton aus Steuer- geldern juristischer Personen finanziert werden (s. Seite 14-17). Festgehalten werden kann, dass längst nicht alle Landeskirchen einen Finanzausgleich kennen.

Fazit Finanzausgleich in anderen Kantonen: Die Modelle in anderen Kantonen basieren alle auf einem ähnlichen Mechanismus. Bezüglich Verwendungszweck besteht die Möglichkeit einen Fokus zu setzen, bspw. für baulichen Unterhalt oder Investitionen in die kirchlichen Gebäude. Teilweise erfolgt dies mittels Gesuchen, welche dann administrativen Aufwand auslösen (S. 17).

i. Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit eines Finanzausgleichs

Bedarf bei den Kirchgemeinden

Die Harmonisierung der Steuererträge für die Beitragserhebung zeigt, dass die Finanzstärke der Kirchengemeinden unterschiedlich ist. Geografische Faktoren scheinen dabei weniger eine Rolle zu spielen. Ein tiefes Steuerpotential bedeutet jedoch nicht, dass eine Kirchengemeinden mehr finanzielle Mittel benötigt (S. 18). Die Rechnungen der Kirchengemeinden wiesen in den letzten Jahren kaum Defizite aus. Ein Finanzausgleich würde die Nehmergemeinden mit mehr finanziellen Mitteln ausstatten. Ecoplan stellt dazu die Frage, ob die finanzschwachen Kirchengemeinden über die personellen Ressourcen und das personelle Engagement verfügen, um diese zusätzlichen Mittel für die Ausweitung des Angebots einzusetzen (S. 18). Der Mangel an Seelsorgepersonal könnte dabei eine Bremse sein. Als Folge könnten die Beiträge in den Kirchengemeinden nicht verwendet, sondern als Reserven zurückgestellt werden. Was nicht dem Sinn und Zweck eines Finanzausgleichs entsprechen würde.

Aufgrund des Mitgliederrückgangs wären hingegen attraktive kirchliche Angebote notwendig, um diesen Trend zumindest zu verlangsamen. Dazu braucht es vor allem «kreative Ideen, die von motivierten Personen umgesetzt werden» (S. 18). Ecoplan stellt dazu die Frage, ob die knapper werdenden Mittel nicht sinnvoller investiert wären, wenn damit gezielt konkrete, innovative Vorhaben gefördert würden (S. 18). Aus Sicht ecoplan steht diese Überlegung im Gegensatz zur Logik eines Finanzausgleichs, der zulasten von zwei Kirchengemeinden nach dem Giesskannenprinzip Mittel aus einem Finanzausgleich über die restlichen 20 Kirchengemeinden verteilt – unabhängig eines festgestellten Bedarfs (S. 18).

Nachhaltigkeit eines Finanzausgleichs

Der Bericht ecoplan zeigt klar auf, dass ein Finanzausgleich zum Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft von nur zwei Kirchengemeinden finanziert werden müsste. Dies ergäbe ein Verhältnis von 9% Zahler zu 91% Empfänger. Zudem müsste aufgrund ihrer Grösse vor allem die Gesamtkirchengemeinde Bern den Finanzausgleich finanzieren. Dies wäre ein sehr unausgeglichenes Verhältnis. Es würde zu einer überproportionalen Belastung der Gesamtkirchengemeinde führen. Diese Einseitigkeit stellt auch ein langfristiges Risiko für den Finanzausgleich dar. «Da die Stadt Bern schneller Mitglieder und somit auch Steuervolumen verliert als andere, ländlichere Kirchengemeinden, ist sie als Trägerin des Finanzausgleichs ein Systemrisiko (S. 19).

j. Alternativen zu einem Finanzausgleich

Die Kirchengemeinden weisen keine strukturellen Defizite aus. Entsprechend scheinen zusätzliche finanzielle Ressourcen für die grundsätzlichen Dienstleistungen kein dringender Bedarf zu sein. Was die Kirche der Zukunft jedoch braucht, sind innovative Ideen, um Mitglieder zu halten und attraktiv zu bleiben (S. 21).

Ecoplan nimmt die Idee eines Fonds mit spezifischem Zweck und Kriterien auf, welcher erlauben würde, die knapper werdenden Mittel gezielter einzusetzen, indem konkret nachgewiesener Bedarf einer Kirchengemeinde oder innovative Ideen gefördert werden. Die Optionen eines Solidaritätsfonds oder eines Innovationsfonds finden sich auf S. 21-22 des Berichts ecoplan, mit den dazugehörigen Umsetzungsfragen. Zu Recht weist ecoplan darauf hin, dass Innovationen in der kirchlichen Arbeit über die Pastoralräume

koordiniert werden müssten. Dazu halten sie auch fest, dass der bereits existierende «Projektfonds für Pastorale und Diakonische Arbeit» selten genutzt wird.

Klar ist, dass die Schaffung und Äufnung eines oder mehrerer solcher Fonds auf der politischen Ebene entschieden werden müsste.

k. Schlussfolgerungen

In den Schlussfolgerungen hält ecoplan fest, dass als Ausgangslage die finanzielle Situation der Kirchgemeinden und der Grad an Ungleichheit zwischen den Kirchgemeinden sowie die künftige Entwicklung der Mitgliederzahlen und Steuereinnahmen berücksichtigt werden müssen. In der RKK würde ein Finanzausgleich von zwei Zahlern getragen, wobei vor allem die GKG Bern belastet würde. Diese ungleiche Verteilung wird von ecoplan als eher kritisch beurteilt.

Ein Finanzausgleich könnte Bedingungen für die Empfängergemeinden (u.a. Verwendungszweck) formulieren. Es ist eine politische Frage, ob die Ausgaben der Kirchgemeinden gesteuert werden sollten.

Ecoplan weist darauf hin, dass sich zuerst die Kirchgemeinden dazu äussern müssten, ob aus ihrer Sicht ein Bedarf nach einem Finanzausgleich besteht. Ebenso müsste geklärt sein, «wie viele Mittel notwendig sind, um kirchliches Leben zu garantieren» (S. 23).

Aus Sicht ecoplan sollte eine Grundausstattung der Kirchgemeinden gegeben sein durch die Zuteilung der Pfarrstellen, welche unabhängig von der Finanzkraft erfolgt.

Weiter führt ecoplan aus, dass ein Innovationsfonds einem Finanzausgleich vorzuziehen wäre (S. 24). Ein solcher könnte Kirchgemeinden helfen, ausserordentliche Kosten zu tragen.

Die Frage eines Finanzausgleichs erachtet ecoplan für den Moment «weder notwendig noch zielführend» (S. 24). Sie weisen jedoch darauf hin, dass eine erneute Prüfung zu einem späteren Zeitpunkt sinnvoll sein könnte, insbesondere falls der Wegfall von Kirchensteuern juristischer Personen eintreten würde.

Haltung des Landeskirchenrates

Der Landeskirchenrat hat die Ergebnisse der Studie ecoplan ausführlich diskutiert. ***Aus seiner Sicht sprechen verschiedene Faktoren klar gegen die Einführung eines Finanzausgleichs.***

- Die Disparität zwischen den Kirchgemeinden ist «nur» an den beiden Polen relativ gross. Der grosse Teil der Kirchgemeinden liegt innerhalb eines kleinen Spektrums knapp unter dem Durchschnitt.
- Bisher weisen die Kirchgemeinden keine oder nur in Ausnahmefällen negative Rechnungen aus. Dies weist darauf hin, dass aktuell keine strukturellen Defizite vorhanden sind.
- Ein Finanzausgleich wäre sehr asymmetrisch. 20 Kirchgemeinden würden profitieren, zwei Kirchgemeinden müssten ihn finanzieren, wobei die Hauptlast im Verhältnis 4:1 bei der Gesamtkirchgemeinde Bern liegen würde (Bern CHF 2 Mio., 0.5 Mio. Gstaad).
- Mit den harmonisierten Steuererträgen als Basis für den Beitrag der Kirchgemeinden an die Landeskirche findet ein kleiner Ausgleich statt.
- Die Finanzierung der Pfarrstellen durch die Landeskirche über die Beiträge des Kantons stellen eine grosse Entlastung aller Kirchgemeinden dar. Sie sollen künftig linear zur Mitgliederzahl erfolgen.

Zum Bedürfnis nach einem Innovationsfonds, wie von ecoplan als mögliche Alternative zu einem Finanzausgleich skizziert, muss sich das Landeskirchenparlament zu gegebener Zeit äussern.

Der Landeskirchenrat beantragt dem Parlament, das Postulat als erfüllt abzuschreiben.

Postulat : les inégalités entre les paroisses vont-elles enfin être corrigées ?

A l'image des communes bernoises, dans notre système fédéraliste, les paroisses ont d'une part beaucoup d'autonomie pour réaliser des prestations qui répondent au mieux aux besoins locaux. De l'autre, il y a de grandes différences d'assiette fiscales entre les paroisses. Pour illustrer cette réalité, selon les impôts harmonisés par paroissien en 2021, la paroisse de Berne dispose de 243% du revenu de celles de Tavannes, et Gstaad même 463%. La santé des paroisses est certes actuellement bonne, car, si les moyens ne sont pas disponibles, les prestations ne sont pas produites par des Conseils responsables ; ainsi de nombreux besoins restent non couverts.

La répartition des postes financés par l'Eglise nationale, définie par le Canton correspondait à réalité maintenant dépassée. Un poste par paroisse était garanti par paroisse canonique, le solde distribué selon le nombre de paroissiens. La vie pastorale a lieu maintenant au niveau des espaces pastoraux, et plus au niveau canonique. Au 1.1.2021, entre les paroisses de Gtaad (3.37 postes effectifs pour 10'000 catholiques), Thun (3.38) et Frutigen (7.91), Tramelan (9.68), il y a jusqu'à 272% de différence.

La théorie économique nous dit que les disparités d'origine exogène (qui ne dépendent pas des décisions de paroisses) méritent d'être compensées. Ainsi, les disparités de revenus fiscaux et de répartition de postes cantonaux entrent dans cette catégorie. Les inégalités fiscales sont compensées dans tous les cantons entre les communes par la péréquation financière, de même qu'entre les paroisses. L'Eglise réformée bernoise dispose aussi d'un tel système. Le système catholique bernois est presque une exception à un pas en disposé, même si sa constitution permet sa mise en œuvre.

Ainsi, nous demandons au Conseil de l'Eglise nationale d'étudier la mise en place d'une péréquation financière :

- a) En considérant les revenus fiscaux harmonisés.
- b) En considérant l'équivalent économique des postes effectivement financés par l'Eglise nationale.
- c) D'effectuer cette mise en œuvre de manière progressive en utilisant une partie des excédents de recette pour réduire la contribution des paroisses contributrices au début.
- d) De compenser partiellement les charges de centre.

Assemblée régionale du jura bernois, 10.06.2022

Pascal Bord



PS : l'auteur du postulat a effectué un travail scientifique à l'IDHEAP sur ce thème démontrant qu'il existe une solution acceptable pour tous. Il se tient à disposition pour soutenir le Conseil dans ce domaine pointu.