



Vortrag

Datum RR-Sitzung: 8. Mai 2024
Direktion: Direktion für Inneres und Justiz
Geschäftsnummer: 2023.DIJ.14779
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Objektkredit; Kantonsbeitrag an die Landeskirchen für Leistungen im gesamtgesellschaftlichen Interesse 2026–2031

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	1
2.	Rechtsgrundlagen	2
3.	Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens	2
3.1	Ausgangslage	2
3.2	Berichterstattung der Landeskirchen	4
3.3	Verhandlungen mit den Landeskirchen über die Höhe des Beitrags des Kantons nach Artikel 31 Absatz 1 LKG	5
3.4	Kantonsbeitrag an die Landeskirchen für Leistungen im gesamtgesellschaftlichen Interesse 2026–2031	6
3.5	Kostendach	6
3.6	Termine, Vorgehensplan, Organisation, Zuständigkeiten	7
4.	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen	7
5.	Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum	7
6.	Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft	7
7.	Antrag	8

1. Zusammenfassung

Mit der Einführung des totalrevidierten Gesetzes über die bernischen Landeskirchen (Landeskirchengesetz, LKG) per 1. Januar 2020 richtet der Kanton den Landeskirchen neu Sockelbeiträge zur Wahrung der historischen Rechtstitel sowie Beiträge an die von ihnen erbrachten Leistungen im gesamtgesellschaftlichen Interesse aus (Art. 29 ff. LKG). Für die erste Beitragsperiode 2020–2025 wurde die Gesamthöhe dieser Beiträge in den Übergangsbestimmungen festgelegt. Für die zweite Beitragsperiode 2026–2031 wird die Höhe der kantonalen Beiträge an die drei Landeskirchen für ihre Leistungen im gesamtgesellschaftlichen Interesse erstmals unter Berücksichtigung der ausgewiesenen Leistungen festgelegt.

Die Berichte der Landeskirchen zeigen auf, dass in den Jahren 2020 und 2021 im jährlichen Durchschnitt gesamtgesellschaftliche Leistungen im Wert von CHF 225'886'000 erbracht wurden. Der Anteil der reformierten Kirche im Kanton Bern beträgt 77.12 %, derjenige der römisch-katholischen Kirche im Kanton Bern 22.40 % und derjenige der christkatholischen Kirche im

Kanton Bern 0.48 % des Totals. Dieses Verhältnis unterscheidet sich zur Verteilung der zweiten Säule in der ersten Beitragsperiode, die aufgrund der Übergangsbestimmungen auf der jeweiligen Anzahl Pfarrstellen im Kanton Bern abstützte (bisher: Reformierte Kirche 85.05 %; römisch-katholische Kirche 14.85 %; christkatholische Kirche 0.1 %).

Auf Basis von Art. 31 Abs. 3 LKG hat die Direktion für Inneres und Justiz (DIJ) mit den Landeskirchen drei Jahre vor Beginn der nächsten Beitragsperiode 2026–2031 die Höhe des künftigen Beitrags ausgehandelt. Die Verhandlungspartnerinnen sind zum Ergebnis gelangt, den Gesamtbetrag für Leistungen im gesamtgesellschaftlichen Interesse in der bisherigen Höhe von 29,36 Mio. Franken zu beantragen und in der zweiten Beitragsperiode, d.h. erstmals per 1.1.2027, jährlich der Teuerung anzupassen.

Aufgrund des mit den drei Landeskirchen konsolidierten Ergebnisses der Berichterstattung 2020 und 2021 wird für die kommende Beitragsperiode der prozentuale Anteil für die evangelisch-reformierte Landeskirche tiefer und derjenige für die römisch-katholische und die christkatholische Landeskirche höher ausfallen als in der Übergangsperiode 2020–2025.

2. Rechtsgrundlagen

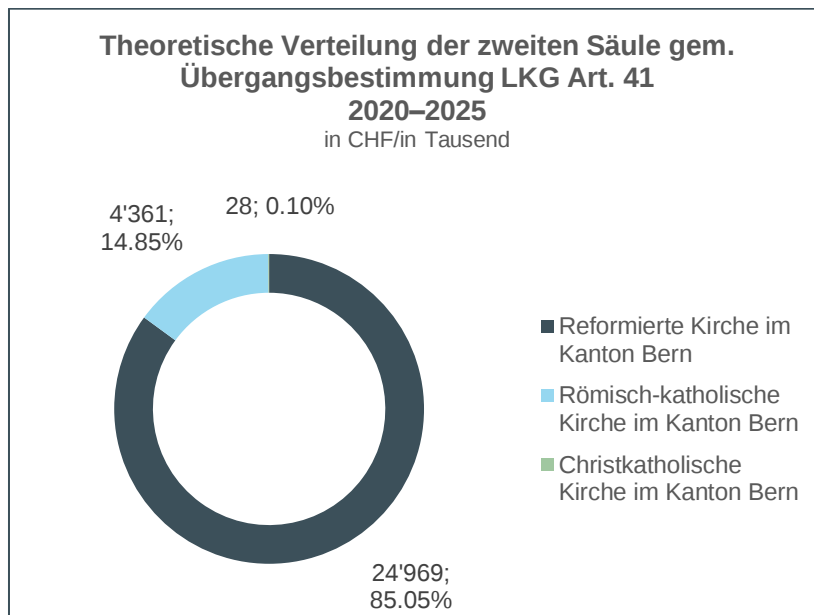
- Art. 31 – 35 des Gesetzes über die bernischen Landeskirchen vom 21. März 2018 (LKG; BSG 410.11)
- Art. 28 – 38 der Verordnung über die bernischen Landeskirchen vom 24. April 2019 (LKV; BSG 410.111)
- Art. 21 – 30 und 33 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 15. Juni 2022 (FHG; BSG 620.0)
- Art 27 – 39 der Finanzhaushaltsverordnung vom 16. November 2022 (FHav; BSG 621.1)

3. Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens

Mit der Einführung des totalrevidierten Gesetzes über die bernischen Landeskirchen (Landeskirchengesetz, LKG) per 1. Januar 2020 unterstützt der Kanton neu die evangelisch-reformierte, die römisch-katholische und die christkatholische Landeskirche mit einem Beitrag für die von ihnen im gesamtgesellschaftlichen Interesse erbrachten Leistungen (Art. 31 ff. LKG und Art. 28 ff. LKV). Per 1. Januar 2026 wird das Gesamtvolumen der kantonalen Beiträge für Leistungen im gesamtgesellschaftlichen Interesse erstmals unter Berücksichtigung der ausgewiesenen Leistungen der Vorjahre festgelegt. Der im vorliegenden Objektkredit bezeichnete Betrag ist das Ergebnis der im LKG vorgeschriebenen Verhandlungen zwischen der zuständigen kantonalen Direktion DIJ und den Landeskirchen zur Höhe des kantonalen Beitrags für die Beitragsperiode 2026–2031 (Art. 31 Abs. 3 LKG).

3.1 Ausgangslage

Während der ersten Beitragsperiode 2020–2025 werden jährlich CHF 72'598'334 an die Landeskirchen ausbezahlt. Dieser Betrag wurde in den Schluss- und Übergangsbestimmungen des LKG fixiert und entspricht der Lohnsumme der bisher durch den Kanton finanzierten Pfarrstellen (Art. 41 LKG Abs. 1). Davon stellen CHF 43.24 Mio. Sockelbeiträge zur Wahrung der historischen Rechtstitel dar (erste Säule). Die zweite Säule – Beiträge für Leistungen im gesamtgesellschaftlichen Interesse – entspricht in der ersten Beitragsperiode der Differenz zwischen der ersten Säule und dem Gesamtbetrag. Dieser Wert beläuft sich auf CHF 29'358'334 und wird wie folgt auf die drei Landeskirchen aufgeteilt:



Ab der Beitragsperiode 2026–2031 wird der Betrag in die zwei Säulen «Sockelbeiträge zur Wahrung historischer Rechtstitel» und «Beiträge für Leistungen in gesamtgesellschaftlichem Interesse» gesplittet. Die Höhe der Sockelbeiträge ist in Art. 30 LKG festgehalten. Über die Höhe des Betrags der zweiten Säule verhandeln die Landeskirchen mit dem Beauftragten für kirchliche und religiöse Angelegenheiten (BKRA). Der DIJ wird das Verhandlungsergebnis zur Genehmigung unterbreitet. Abschliessend setzt der Grosse Rat den Kredit für den Beitrag des Kantons an die Landeskirchen fest (Art. 36 LKV). Im Vortrag zum LKG wird hierzu ausgeführt:

Der Beitrag aus der zweiten Säule soll grundsätzlich rund einen Viertel der Leistungen ausmachen, welche die Landeskirchen im gesamtgesellschaftlichen Interesse heute erbringen. (...) Gemäss dem Expertenbericht Muggli/Marti betrugen diese Leistungen im Jahr 2013 rund 133 Mio. CHF. Ein Viertel davon entspricht 33.25 Mio. CHF. (...) [Der Kredit] wird vom Grossen Rat jeweils im Hinblick auf eine Beitragsperiode von sechs Jahren bewilligt. Wie erwähnt, wird sich der Grosse Rat dabei im Sinne eines Richtwerts an einem Betrag von rund CHF 33 Mio. orientieren. Das Gesetz legt aber bewusst nicht fest, nach welchen Kriterien der Grosse Rat den Beitrag aus der zweiten Säule bemisst, sondern überlässt diesen Entscheid dem Grossen Rat.¹

Der Grosse Rat hat sich bei der Totalrevision des LKG bewusst gegen Leistungsvereinbarungen mit den Landeskirchen entschieden.² Im Vortrag zum LKG wird diesbezüglich ausgeführt:

Die Landeskirchen sind frei, wie sie die Beiträge des Kantons aus der zweiten Säule einsetzen, doch werden sie diese de facto weiterhin für die Pfarrbesoldung verwenden (müssen).³

Die Aufteilung des Beitrags der zweiten Säule unter den Landeskirchen erfolgt nach ihrem jeweiligen Anteil an den insgesamt erbrachten Leistungen im gesamtgesellschaftlichen Interesse durch den Regierungsrat (Art. 33 Abs. 1 LKG).

¹ Vortrag zum LKG vom 29. März 2017, Geschäft des Grossen Rates Nr. 2016.RRGR.835, Septembersession 2017; S. 43

² Siehe Tagblatt vom 6. September 2017; S. 766 ff.

³ Vortrag zum LKG vom 29. März 2017, Geschäft des Grossen Rates Nr. 2016.RRGR.835, Septembersession 2017; S. 14

3.2 Berichterstattung der Landeskirchen

Die Landeskirchen sind verpflichtet, der oder dem BKRA alle sechs Jahre⁴ über die Verwendung der kantonalen Beiträge sowie über ihre in dieser Zeit im gesamtgesellschaftlichen Interesse erbrachten Leistungen Bericht zu erstatten (vgl. Beilagen). Die von den Landeskirchen eingereichten Berichte wurden vom BKRA gemäss Art. 32 und 33 LKV geprüft und die ausgewiesenen Leistungen als gesamtgesellschaftlich im Sinne von Art. 31 LKG anerkannt. Die Stellungnahme des BKRA, die sich eingehend mit den Berichten der Landeskirchen auseinandersetzt, ist ebenfalls beigelegt.

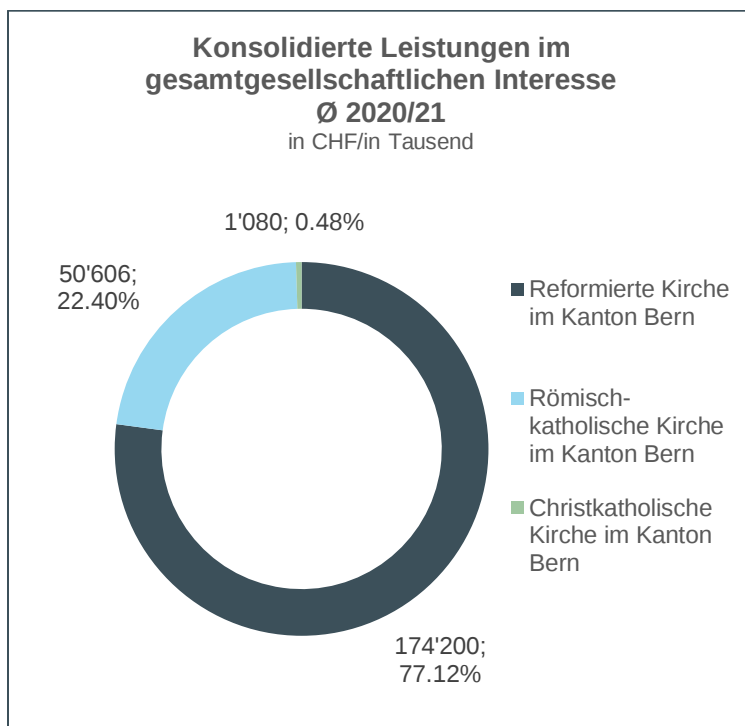
Die Berichterstattungen der Landeskirchen umfassen sowohl den Aufwand für Leistungen im gesamtgesellschaftlichen Interesse als auch das Gesamtvolumen der Zeit, das für unentgeltliche und ehrenamtliche Tätigkeiten im gesamtgesellschaftlichen Interesse eingesetzt wurde (LKV Art. 30 Abs. 1). Bereits in der Auslegeordnung «Das Verhältnis von Kirche und Staat im Kanton Bern» von 2014, welche dem Grossen Rat als Entscheidungsgrundlage für die Totalrevision des LKG diente, wurde die unentgeltliche Arbeit als Teil der gesamtgesellschaftlichen Leistungen monetarisiert berücksichtigt.⁵

Der gesamte Aufwand der bernischen Landeskirchen beläuft sich in den Jahren 2020 und 2021 auf jährlich durchschnittlich CHF 340'507'000, der Ertrag auf CHF 367'949'000 und der Ertragsüberschuss auf CHF 27'442'000. Dieser Überschuss resultiert aus dem Zusammenzug der Erfolgsrechnungen der drei Landeskirchen, der elf regionalen Einheiten und der insgesamt 246 Kirchgemeinden. In allen Berichten wird die Covid-19-Pandemie als ein zentraler Grund für die Überschüsse identifiziert. Aufgrund der Pandemie konnten zahlreiche Veranstaltungen und Projekte nicht realisiert werden, was einen tieferen Gesamtaufwand zur Folge hatte. Ausserdem ist das positive Resultat auf die gute Steuerertragslage zurückzuführen.

Für die erfassten Jahre weisen die bernischen Landeskirchen, ihre Kirchgemeinden und regionalen Einheiten insgesamt einen jährlichen Gesamtaufwand von durchschnittlich CHF 181'199'000 für gesamtgesellschaftliche Leistungen auf. Zusätzlich wurden 833'728 Stunden an gesamtgesellschaftlich relevanter Freiwilligenarbeit geleistet. Monetarisiert über einen Stundenansatz von CHF 53.60 entspricht dies rund CHF 44'688'000. Daraus ergibt sich ein Total an gesamtgesellschaftlichen Leistungen von jährlich CHF 225'886'000. Der Anteil der reformierten Kirche im Kanton Bern beträgt CHF 174'200'000 (77.12 % des Totals), derjenige der römisch-katholischen Kirche im Kanton Bern CHF 50'606'000 (22.40 % des Totals) und derjenige der christkatholischen Kirche im Kanton Bern CHF 1'080'000 (0.48 % des Totals).

⁴ In den Übergangs- und Schlussbestimmungen der LKV wird in Art. 39 geregelt, dass zur Festlegung der Beiträge für die Beitragsperiode ab 2026 die Landeskirchen ihre Berichte bis Ende Januar 2023 einreichen und über die Jahre 2020 und 2021 berichten.

⁵ Siehe Ecoplan/Advocate (Michael Marti und Rudolf Muggli). (2014). Das Verhältnis von Kirche und Staat im Kanton Bern. Eine Auslegeordnung. 14. Oktober 2014. Bern: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern. S.60–63



Das Volumen der gesamtgesellschaftlichen Leistungen liegt mit rund CHF 226 Mio. deutlich über der bisherigen Schätzung von CHF 133 Mio.⁶ Die Differenz erklärt sich erstens aus der buchhalterischen Vorgabe, einen Teil der unterstützenden Dienstleistungen, die sich aus den Leistungskategorien «Organisation» und «Infrastruktur» zusammensetzen, auf die gesamtgesellschaftlichen Leistungen umzulagern.⁷ Der umgelagerte Betrag liegt bei CHF 60 Mio. Zweitens wird der kirchliche Unterricht gemäss Art. 31 LKG als gesamtgesellschaftliche Leistung anerkannt. Er wurde in der Schätzung von 2014 als «kultische Leistung» eingestuft und entsprechend in den 133 Mio. nicht berücksichtigt. Die restliche Differenz ist drittens mit dem unterschiedlichen Erfassungsdesign zwischen der damaligen Schätzung und der heutigen, detaillierteren Erhebungsform zu erklären. Insgesamt ist somit der Umfang der 2020/2021 erfassten Leistungen mit den Schätzungen von 2014 vergleichbar.

3.3 Verhandlungen mit den Landeskirchen über die Höhe des Beitrags des Kantons nach Artikel 31 Absatz 1 LKG

Dem Grundsatz aus dem Vortrag zum LKG folgend, nach dem der Beitrag aus der zweiten Säule rund einen Viertel der Leistungen ausmachen soll, würde dieser für die nächste Beitragsperiode CHF 56'471'500 betragen.⁸ Unter Berücksichtigung der vorangegangenen Ausführungen bezüglich der unterschiedlichen Erfassung der Leistungen in den beiden Erhebungen sowie der angespannten Finanzlage des Kantons haben sich die Landeskirchen und die DIJ darauf geeinigt, den Gesamtbetrag für Leistungen im gesamtgesellschaftlichen Interesse analog des bisherigen theoretischen Volumens von CHF 29'358'334 zu beantragen und in der zweiten Beitragsperiode, d.h. erstmals per 1.1.2027, jährlich der allgemeinen Teuerung anzupassen. Dieser im Vergleich zu dem im Vortrag zum LKG erwähnten tieferen Ansatz wird angesichts der sinkenden Mitgliederzahlen der Landeskirchen zusätzlich legitimiert.⁹

⁶ Ecoplan/Advocate (Michael Marti und Rudolf Muggli). (2014). Das Verhältnis von Kirche und Staat im Kanton Bern. Eine Auslegeordnung. 14. Oktober 2014. Bern: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern.

⁷ Siehe Weisung der Direktion für Inneres und Justiz zur Berichterstattung der Landeskirchen nach Art. 37 Abs. 2 Bst g des Landeskirchengesetzes (LKG) und Art. 30 der Landeskirchenverordnung (LKV) vom 4. November 2019 (revidiert am 8. März 2022)

⁸ Vortrag zum LKG vom 29. März 2017, Geschäft des Grossen Rates Nr. 2016.RRGR.835, Septembersession 2017. S. 43

⁹ Zwischen dem 28.04.2020 und dem 15.01.2024 sanken die Mitgliederzahlen der drei bernischen Landeskirchen um rund 7 Prozent, von 684'285 auf 633'628 (Quelle: Gemeinderegistersysteme-Plattform GERES).

Da sich die Beitragsperiode über sechs Jahre erstreckt und die Lohn- und Preisentwicklung dynamisch ist, ist es aus Sicht der DIJ gerechtfertigt, von einem statischen Betrag abzusehen. Die Berücksichtigung des Lohnsummenwachstums und des Landesindexes der Konsumentenpreise (LIK) gewährleistet die Übereinstimmung mit der realen Geldwertentwicklung, ermöglicht den Landeskirchen eine grössere Planungssicherheit für ihre Leistungen und entspricht der gängigen Praxis bei Objektkrediten für (mit)finanzierte Betriebe im Bildungs-, Sozial- und Gesundheitsbereich.

Die Beibehaltung des Ausgangsbetrags, der sich an den Pfarrlöhnen aus dem Jahr 2020 orientiert, kommt aufgrund der aufgelaufenen Teuerung der Jahre 2020–2025 real einer Kürzung gleich und trägt damit ebenfalls der angespannten Finanzlage des Kantons Rechnung.

3.4 Kantonsbeitrag an die Landeskirchen für Leistungen im gesamtgesellschaftlichen Interesse 2026–2031

Wird der Gesamtbetrag von CHF 29'358'334 anhand des Verhältnisses der ausgewiesenen Leistungen im gesamtgesellschaftlichen Interesse auf die bernischen Landeskirchen verteilt, beträgt der Beitrag an die evangelisch-reformierte Landeskirche CHF 22'641'147.18 (77.12 % des Totals), derjenige an die römisch-katholische Landeskirche CHF 6'576'266.82 (22.40 % des Totals) und derjenige an die christkatholische Landeskirche CHF 140'920.00 (0.48 % des Totals). Aufgrund des mit den Landeskirchen konsolidierten Ergebnisses wird für die kommende Beitragsperiode der prozentuale Anteil für die evangelisch-reformierte Landeskirche dementsprechend tiefer und derjenige für die römisch-katholische und die christkatholische Landeskirche höher ausfallen als in der Übergangsperiode 2020–2025.

Analog zu den vom Kanton (mit)finanzierten Betrieben im Bildungs-, Sozial- und Gesundheitsbereich soll auch bei den Beiträgen der zweiten Säule alljährlich ein Teuerungsausgleich vorgenommen werden: 80 % des Beitrags der zweiten Säule ist an das Lohnsummenwachstum des Kantonspersonals und 20 % an den LIK anzupassen. Unter Lohnsummenwachstum ist dabei analog zu den Ausführungen im Vortrag zum LKG jener Teil der Lohnmassnahmen (genereller und individueller Gehaltsaufstieg) zu verstehen, der zu einer Erhöhung der Lohnsumme beim Kantonspersonal und den Lehrkräften führt.¹⁰ Nicht berücksichtigt wird indes jener Teil, der durch Rotationsgewinne finanziert wird.

3.5 Kostendach

Für die Festlegung des Kostendachs der kantonalen Beiträge für Leistungen im gesamtgesellschaftlichen Interesse wird für die Periode 2026–2031 mit einer Zunahme der Personal- und Sachkosten um jährlich 1.2 % gerechnet. Hierbei handelt es sich um eine pauschal festgelegte Wachstumsrate, die das für die kommenden Jahre angenommene Lohnsummenwachstum sowie die Entwicklung des Landesindexes der Konsumentenpreise (LIK) abdecken soll. Die Wachstumsrate entspricht dem Wert, der ebenfalls für die Berechnung der Subventionsbeiträge für die Betriebe der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (GSI) und der Bildungs- und Kulturdirektion (BKD) verwendet wird.¹¹ Vor diesem Hintergrund ergeben sich die folgenden Kostendächer für den Gesamtbetrag:

¹⁰ Vortrag zum LKG vom 29. März 2017, Geschäft des Grossen Rates Nr. 2016.RRGR.835, Septembersession 2017

¹¹ Finanzdirektion des Kantons Bern (2023). Budget 2024 und Aufgaben-/Finanzplan 2025–2027 des Kantons Bern. S. 22.

Tabelle 1: Kostendach Kantonsbeitrag für Leistungen im gesamtgesellschaftlichen Interesse (Beitragsperiode 2026–2031)

Rechnungs- jahre	Wachstumsprognose in %	Kostendach (in CHF)
2026	(1.2) ¹²	29'358'334.00
2027	1.2	29'710'634.00
2028	1.2	30'067'161.62
2029	1.2	30'427'967.56
2030	1.2	30'793'103.17
2031	1.2	31'162'620.40

Das Kostendach wird pro Jahr festgelegt. Innerhalb des bestehenden Kostendaches wird der effektiv auszubehaltende Beitrag an die Landeskirchen anhand des Verhandlungsergebnisses von CHF 29'358'334.00 und der Berücksichtigung der Entwicklung des Lohnsummenwachstums und des LIK für jedes Jahr neu berechnet. Werden die Kostendächer nicht ausgeschöpft, verfällt die Differenz. Das Kostendach ist fixiert und wird auch nicht erhöht, falls die tatsächliche Teuerung die festgelegte pauschale Wachstumsrate übersteigen würde.

3.6 Termine, Vorgehensplan, Organisation, Zuständigkeiten

Der BKRA weist erstmals mit Valuta vom 10. Januar 2026 und dann allmonatlich bis zum 10. Dezember 2031 je einen Zwölftel der für die Landeskirchen in diesem Rechnungsjahr budgetierten und im Finanzplan enthaltenen Beiträge zur Zahlung an.

4. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen

Der vorliegende Ausgabenbeschluss entspricht den Leitsätzen des Regierungsrates zur Weiterentwicklung des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat aus dem Jahr 2014 und den hierzu vom Grossen Rat überwiesenen Planungs erklärungen.

5. Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum

Die Kantonsfinanzen werden durch die Beiträge an die Landeskirchen in einem ähnlichen Rahmen wie in den vergangenen Jahren belastet. Neu wird der bisherige Betrag jedoch auf zwei Säulen aufgeteilt: CHF 43.24 Mio. zur Wahrung der historischen Rechtstitel und CHF 29.36 Mio. für die erbrachten Leistungen im gesamtgesellschaftlichen Interesse. Beide Beiträge werden nach ihrem jeweiligen Schlüssel der Teuerung angepasst.

6. Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

Die in den Berichten offengelegten Zahlen und Fakten verdeutlichen, dass die Landeskirchen wie in Art. 3 LKG vorgesehen wesentlich «zur solidarischen Gemeinschaft, zur Vermittlung grundlegender Werte, zum Frieden unter den Religionen, zur religiösen Bildung und zur Kulturpflege» in unserer Gesellschaft beitragen. Das breite Angebot der Kirchen reicht von der Begleitung von Armutsbetroffenen und Betagten über die Spezialseelsorge in psychiatrischen Kliniken

¹² Der Kantonsbeitrag für Leistungen im gesamtgesellschaftlichen Interesse wird erstmals per 1. Januar 2027 der Teuerung angeglichen.

bis hin zum heilpädagogischen kirchlichen Unterricht und Kunstausstellungen in Kirchen. Diese Angebote werden sowohl von Kirchenmitgliedern als auch von Angehörigen anderer Religions-traditionen oder konfessionslosen Menschen genutzt. Durch das Zusammenspiel ihrer professi-onellen Angebote und der Freiwilligenarbeit vermögen die Kirchen eine wichtige subsidiäre Rolle zu den sozialen Leistungen des Staates zu übernehmen und können diesen in vielfältiger Weise entlasten. Für eine inhaltliche Vertiefung und Konkretisierung der erbrachten Leistungen im gesamtgesellschaftlichen Interesse verweist die DIJ auf die Berichte der Landeskirchen und die entsprechende Stellungnahme des BKRA (vgl. Beilagen).

7. Antrag

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt die Direktion für Inneres und Justiz den vorgelegten Beschluss zu Händen des Grossen Rates zu genehmigen.

Beilagen

- Berichte der bernischen Landeskirchen zuhanden des Regierungsrates in Erfüllung Art. 34 LKG
- Stellungnahme des BKRA zuhanden der Direktion für Inneres und Justiz in Erfüllung Art. 33 LKV