

## **Grundlagenpapier: Zuteilung von Ressourcen**

### **1 Einleitende Bemerkungen**

#### **1.1 Inhalt und Stellenwert des vorliegenden Papiers**

Das vorliegende Arbeitspapier enthält im Sinn einer Auslegeordnung Hinweise zu rechtlichen Rahmenbedingungen, Instrumenten und mögliche Lösungen für die Zuteilung von Ressourcen in einer Kirchgemeinde Bern. Die Überlegungen münden in Lösungsvorschläge zu einzelnen Punkten, die grafisch in Kästchen hervorgehoben werden. Die Vorschläge werden unter der abschliessenden Ziffer 6 in thesenartigen Leitsätzen zusammengefasst.

Das Papier gibt die (vorläufige) Haltung des Steuerungsgremiums wieder. Über die Leitsätze und die dahinter stehenden konkreten Vorschläge wird im Rahmen der Fusionsverhandlungen zu entscheiden sein.

#### **1.2 Begriff „Ressourcen“**

Ressourcen im Sinn des vorliegenden Papiers sind Mittel, welche die Kirchgemeinde Bern für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt und einsetzt. Sie lassen sich unterteilen in

- personelle Ressourcen (human resources, „man-“ oder „womanpower“),
- finanzielle Ressourcen zur Deckung des Sachaufwands (inkl. Aufwendungen für Aufträge an Dritte, Einzelfallhilfe der Sozialdiakonie etc.) und
- sachliche Ressourcen (Liegenschaften, Büro-Infrastrukturen, IT, Verbrauchsmaterial etc.).

#### **1.3 Grundsatzfragen**

Mit Blick auf die Zuteilung der Ressourcen innerhalb der Kirchgemeinde Bern werden namentlich folgende Fragen zu entscheiden sein:

1. Wie soll die Kirchgemeinde Bern die Ressourcen bewirtschaften? Insbesondere: Drängen sich mit Blick auf die geplante Kreisorganisation besondere Lösungen auf?
2. Wieviele Ressourcen sollen der Kirchgemeinde als Ganzes für gesamtgemeindliche Aufgaben, wieviele Ressourcen sollen den Kirchenkreisen bzw. den französischsprachigen Gemeindeangehörigen zugeteilt werden?
3. Nach welchen Kriterien soll die Aufteilung der Ressourcen auf die einzelnen Kirchenkreise bzw. die französischsprachigen Gemeindeangehörigen erfolgen?

4. Soll sich die Zuteilung der Ressourcen in erster Linie am heutigen Zustand orientieren (Prinzip „Lift and Shift“) oder grundlegend neu überdacht werden (Prinzip „Big Bang“)?<sup>1</sup>

5. Welche Regelungen sind in den organisationsrechtlichen Bestimmungen angezeigt?

Diese Fragen sind, auch angesichts unterschiedlicher Vorgaben, je nach Ressource unter Umständen differenziert zu beantworten. Unter den folgenden Ziffern 2-4 werden deshalb die personellen, finanziellen und sachlichen Ressourcen gesondert erörtert. In Bezug auf sachliche Ressourcen beschränkt sich das Papier auf einige Hinweise zu den Liegenschaften. Es darf davon ausgegangen werden, dass die weiteren sachlichen Mittel (Büro-Infrastrukturen, IT, Verbrauchsmaterial und dergleichen) sinnvoll und bedürfnisgerecht zugeteilt werden.

## 1.4 Ressourcen und Aufgaben

Über die „richtige“ Zuteilung von Ressourcen kann **nicht unabhängig von der Diskussion um die Aufgaben** diskutiert und entschieden werden. Die Zuständigkeit für eine Aufgabe bedeutet nicht nur Obliegenheit (Pflicht) und Recht (Befugnis), sondern auch Verantwortung für die richtige Erfüllung der Aufgabe, wie dies auch die Kirchenordnung festhält: „Die Organe der Kirchgemeinde und die mit einem Amt oder einem anderen Dienst betrauten Mitarbeiter verfügen über je eigene Zuständigkeiten, verstanden als Aufgaben, Befugnisse und Verantwortung.“<sup>2</sup> Wer für eine Aufgabe zuständig ist, muss nach dem anerkannten Grundsatz der so genannten fiskalischen Äquivalenz<sup>3</sup> dementsprechend auch über die erforderlichen Mittel bzw. Ressourcen verfügen.<sup>4</sup>

## 2 Personal

### 2.1 Rechtliche Vorgaben

Das Kirchengesetz<sup>5</sup> enthält Vorgaben zum Einsatz und zur Anstellung von **Pfarrpersonen** durch Kirchgemeinden. Pfarrerinnen und Pfarrer an kantonal besoldeten Pfarrstellen gelten heute (noch) als Mitarbeitende des Kantons.<sup>6</sup> Der Grosse Rat legt die Gesamtzahl der Pfarrstellen pro Landeskirche fest. Die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) bzw. die oder der Beauftragte für

---

<sup>1</sup> Zu den Prinzipien „Big Bang“ und „Lift and Shift“ auch das Arbeitspapier „Kirchenkreise“, Ziffern 4.1 und 4.4.

<sup>2</sup> Art. 145g Abs. 1 der Kirchenordnung des evangelisch-reformierten Synodalverbandes Bern-Jura vom 11. September 1990 (KO; KES 11.020).

<sup>3</sup> Der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz besagt, „dass sich im Rahmen einer staatlichen Aufgabe der Kreis der Nutzniesser mit demjenigen der Kosten- und Entscheidungsträger decken muss, wenn unerwünschte externe Effekte vermieden werden sollen“ (Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001, S. 16, abrufbar unter <http://www.ad-min.ch/ch/d/ff/2002/2291.pdf>). Der Grundsatz war „eigentlicher Kern der mit der NFA angestrebten Förderalismusreform“ (PETER MISCHLER/WALTER MOSER, Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen [NFA], in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Bd X: Finanzrecht, hrsg. von Andreas Lienhard, Basel 2011, S. 257 ff.).

<sup>4</sup> Hinweise zur fiskalischen Äquivalenz im Gemeinderecht bei UELI FRIEDERICH, Gemeinderecht, in: Markus Müller/Reto Feller (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Auflage, Bern 2013, S. 143 ff., N 166, u.a. auf ein Zitat von Peter Saladin: „Wo nichts Spezifisches angeordnet ist, sind Bund und Kantone zuständig (d.h. diesmal bündig: verpflichtet), ihre Tätigkeiten auch zu finanzieren.“

<sup>5</sup> Gesetz vom 6. Mai 1945 über die bernischen Landeskirchen (Kirchengesetz, KG; BSG 410.11).

<sup>6</sup> Art. 30 Abs. 1 KG i.V. mit Art. 2 des Personalgesetzes vom 16. September 2004 (PG; BSG 153.01).

kirchliche Angelegenheiten bewirtschaftet die Pfarrstellen im Einvernehmen mit dem Synodalrat und weist **den Kirchgemeinden eine bestimmte Anzahl von Pfarrstellenprozenten bzw. Pfarrstellen** zu, nämlich ein Pfarrstellenprozent pro 24 Gemeindeangehörige bzw. eine volle Pfarrstelle pro 2'400 Angehörige zuzüglich 25 Pfarrstellenprozente pro Kirche (für höchstens sechs Kirchen pro Kirchgemeinde).<sup>7</sup> Die Kirchgemeinden können nach eigenem Ermessen weitere Pfarrstellen errichten (**gemeindeeigene Pfarrstellen**). Für die Inhaberinnen und Inhaber gemeindeeigener Stellen gelten nach kirchlicher Vorschrift die gleichen Regeln wie für Pfarrpersonen an kantonal besoldeten Stellen.<sup>8</sup> Nach dem neuen, durch den Grossen Rat in erster Lesung verabschiedeten Landeskirchengesetz wird die Regelung der Arbeitsverhältnisse der Pfarrpersonen neu Sache der Landeskirche sein.<sup>9</sup> Die Landeskirche wird dementsprechend auch die Zuordnung der Pfarrstellen zu den einzelnen Kirchgemeinden vornehmen.<sup>10</sup>

Der Kanton gibt die **interne Zuordnung der Pfarrstellen** zu bestimmten Organisationseinheiten innerhalb der Kirchgemeinden, z.B. zu Kirchenkreisen, nicht vor. Es ist davon auszugehen, dass auch die Landeskirche in dieser Hinsicht keine Vorgaben erlassen wird. Die interne Zuordnung liegt somit in der **Zuständigkeit der Kirchgemeinden**.

Für **weitere Mitarbeitende** enthält weder das kantonale Gemeinderecht noch die kantonale Landeskirchengesetzgebung zwingende rechtliche Vorgaben. Die Kirchgemeinden regeln den Einsatz und das Anstellungsverhältnis ihrer Mitarbeitenden mit Ausnahme der Pfarrpersonen demnach autonom.<sup>11</sup>

## 2.2 Zuordnung von Stellen und Personal in der Kirchgemeinde Bern

Die Kirchgemeinden können den Einsatz ihrer Pfarrpersonen und weiteren Mitarbeitenden grundsätzlich auf zwei Arten verbindlich festlegen, nämlich durch **einseitige Anordnung** oder durch **Vertrag mit den betroffenen Personen**, d.h. durch den Arbeitsvertrag oder durch eine weitere einvernehmliche Regelung, z.B. eine vereinbarte Arbeitsbeschreibung<sup>12</sup> (im Fall der Pfarrpersonen: Stellenbeschrieb<sup>13</sup>).

Nach der ersten Variante (einseitige Anordnung) ist theoretisch denkbar, dass die Kirchgemeinde den Einsatz der Mitarbeitenden **gesetzlich (durch Reglement oder Verordnung)** abschliessend regelt. Eine solche Regelung ist allerdings in der Praxis kaum bekannt. Verbreitet ist demgegenüber, dass der Personaleinsatz im Allgemeinen in einem **Stellenplan** verbindlich festgelegt wird. Der Stellenplan kann grundsätzlich nach Bedarf spezifiziert werden. Der heutige Stellenplan der

---

<sup>7</sup> Art. 19a KG; Art. 7 und 8 der Verordnung vom 28. Januar 2015 über die Zuordnung der vom Kanton besoldeten evangelisch-reformierten Pfarrstellen (EPZV; BSG 412.111).

<sup>8</sup> Art. 135 Abs. 1 KO.

<sup>9</sup> Art. 15 Abs. 1 des Entwurfs für ein neues Gesetz über die bernischen Landeskirchen (Landeskirchengesetz, E-LKG).

<sup>10</sup> Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Gesetz über die Landeskirchen (LKG) vom 29. März 2017, S. 37. Vgl. auch Art. 40 Abs. 2 E-LKG.

<sup>11</sup> DANIEL ARN, Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999, Vorbem. zu Art. 31 und 32 N 1. UELI FRIEDERICH, Gemeinderecht, in: Markus Müller/Reto Feller, Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Auflage, Bern 2013, S. 143 ff. N 123. Soweit die Gemeinden zum Personalrecht keine eigenen Bestimmungen erlassen, findet – im Sinn von „dispositivem kantonalen Ersatzrecht“ – sinngemäss das kantonale öffentliche Dienstrecht Anwendung (Art. 32 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 [GG; BSG 170.11]).

<sup>12</sup> Art. 113 Abs. 1 KO.

<sup>13</sup> Art. 125 Abs. 4 KO.

Gesamtkirchgemeinde (GKG) enthält gemäss dem Personalreglement die Stellenprozente für die Verwaltung der Gesamtkirchgemeinde mit spezieller Erwähnung der leitenden Angestellten sowie die Stellenpunkte (umgewandelte Stellenprozente) für die bezeichneten Personalgruppen der Kirchgemeinden.<sup>14</sup> Der Stellenplan der Kirchgemeinde Bern weist sinnvollerweise aus, welche Stellen der Gemeinde als Ganzes für gesamtgemeindliche Aufgaben (z.B. Münster, offene Kirche, Fachstellen, Administration der „Zentralverwaltung“) und welche den Kirchenkreisen oder den französischsprachigen Gemeindegliedern zugewiesen sind. Denkbar ist, dass einzelne Stellen sowohl für die Gesamtgemeinde als auch für einen bestimmten Kreis tätig sind.

In einen Stellenplan werden in aller Regel (nur) **unbefristete Stellen** aufgenommen. Dazu zu zählen sind auch Stellen von Katechetinnen und Katecheten, die auf unbestimmte Zeit, aber mit einem variablen Beschäftigungsgrad je nach Anzahl zu unterrichtender Klassen angestellt sind.

Die **Zuständigkeit für den Stellenplan** kann grundsätzlich einem beliebigen Organ zugewiesen werden. In Parlamentsgemeinden wird der Stellenplan nicht selten durch das **Parlament** beschlossen; teilweise ist dafür die Exekutive (Gemeinderat) zuständig. In der GKG Bern beschliesst der Grosse Kirchenrat den Stellenplan zusammen mit dem Budget der Erfolgsrechnung.<sup>15</sup> Der gesamte Stellenplan der Kirchgemeinde Bern wird durch ein „**zentrales**“ **Organ** zu beschliessen sein. Dies ist sinnvollerweise wiederum das Parlament, das die einzelnen Kirchenkreise, die französischsprachigen Gemeindeangehörigen und andere „lieux d’Eglise“ repräsentativer vertritt als der Kirchgemeinderat. Möglich und auch angezeigt ist, dass das Geschäft im Rahmen des „decision shaping“ unter Einbezug der betroffenen Akteure, namentlich der Kirchenkreise, **in einem partizipativen Prozess vorbereitet** wird, in dem insbesondere auch **besondere Projekte oder Aufgaben einzelner Kirchenkreise** diskutiert werden, die zur Zuteilung zusätzlicher personeller Ressourcen führen können (hinten Ziffer 2.4). Dafür bietet sich die zur Diskussion gestellte **Planungskonferenz** an (vgl. Arbeitspapier „Strategische Aufgabenplanung“).

Denkbar sind **reglementarische Vorgaben für die Zuteilung der personellen Ressourcen**, z.B. in dem Sinn, dass den Kirchenkreisen oder den französischsprachigen Gemeindeangehörigen nach bestimmten Kriterien Stellenprozente oder -punkte oder entsprechende Bandbreiten zugewiesen werden (vgl. Ziffer 2.4). Für Stellen der gesamten Kirchgemeinde als Ganzes drängen sich solche Vorgaben demgegenüber nicht auf (vgl. sogleich Ziffer 2.3).

Anpassungen des Stellenplans können unter Umständen zu **Veränderungen der Arbeitsfelder von Mitarbeitenden** führen. Ein Rechtsanspruch der Mitarbeitenden darauf, dass sie auf Dauer für ganz bestimmte Aufgaben oder ein ganz bestimmtes Gebiet, z.B. für einen bestimmten Kirchenkreis, tätig sind, besteht nicht a priori. Dementsprechend werden in den Stellenbeschreibungen die Möglichkeit einer Veränderung von Arbeitsgebieten vorzusehen sein.

---

<sup>14</sup> Art. 4 Abs. 2 des Personalreglements vom 27. Oktober 1993 (PR).

<sup>15</sup> Art. 4 Abs. 1 PR.

**Fazit / Lösungsvorschläge:**

Der Stellenplan der Kirchgemeinde Bern legt die Stellen (inkl. Pfarrstellen) für unbefristete Anstellungen in der Kirchgemeinde fest. Er weist aus, welche Stellen der Kirchgemeinde als Ganzes dienen und welche Stellen ausschliesslich oder überwiegend den Kirchenkreisen zugewiesen sind.

Der Stellenplan wird durch den Kirchgemeinderat in einem partizipativen Prozess unter Einbezug der Kirchenkreise und anderer betroffener Stellen, insbesondere im Rahmen der geplanten Planungskonferenz, erarbeitet bzw. angepasst und schliesslich durch das Parlament verabschiedet.

### **2.3 Gesamtgemeindliche Aufgaben und Aufgaben vor Ort**

Die Kirchgemeinde Bern wird auf der einen Seite als Ganzes bestimmte gesamtgemeindliche Aufgaben erfüllen und andererseits Aufgaben den einzelnen Kirchenkreisen bzw. den französischsprachigen Gemeindegliedern zuweisen. Eine starre Vorgabe zu dieser „Aufgabenteilung“ dürfte nicht angezeigt sein. Es wird Sache der zuständigen Organe sein festzulegen, was die Kirchgemeinde in Anbetracht der aktuellen Herausforderungen als Ganzes an die Hand nehmen soll und wieviele „zentrale“ Stellen dementsprechend erforderlich sind. Immerhin wird der **Grundsatz der Subsidiarität** gelten müssen, wonach die Kirchgemeinde als Ganzes nur Aufgaben wahrnehmen soll, die nicht ebenso gut oder besser in den einzelnen Kreisen erfüllt werden können (vgl. Arbeitspapier „Kirchenkreise“, Ziffer 6.1).

Angezeigt erscheint es zunächst, **administrative Aufgaben** im Bereich der allgemeinen Verwaltung, aber auch in den Bereichen der Rechnungsführung, der Personaladministration oder des Datenschutzes, der Kirchgemeinde als Ganzes zuzuweisen. Vorteilhaft an einer möglichst zentralen Administration ist insbesondere auch die **Erreichbarkeit der zuständigen Personen**, die im Fall von kleinen dezentralen Teilzeitpensen nicht gewährleistet werden kann.

Es wird ebenfalls Sache der Kirchgemeinde als Ganzes sein, **Institutionen und Angebote von Bedeutung für die ganze Stadt und allenfalls darüber hinaus** zu führen. Zu denken ist namentlich an das **Münster** als gesamtstädtische Predigerkirche und an die **offene Kirche**, ebenso an gesamtstädtische **Fachstellen** (z.B. Sozialdiakonie), an **besondere kirchliche Dienste**, an **kreisübergreifende Angebote** sowie an **gesamtstädtische kulturelle Angebote** wie Konzerte oder Konzertreihen von Kirchenmusikerinnen und Kirchenmusikern für die ganze Stadt (namentlich auch an solche, die als „nicht kultisch“ im steuerrechtlichen Sinn gelten und dementsprechend auch mit Steuern juristischer Personen finanziert werden dürfen<sup>16</sup>) – ebenso an **„Aussenbeziehungen“ der Kirchgemeinde** zu andern Organisationen und Institutionen. Nach den bisher entwickelten Vorstellungen sollen **die Sigristinnen und Sigristen in Zukunft zentral eingesetzt** werden. Obwohl sie vor Ort nicht nur für das Facility Management verantwortlich sind, sondern auch eine

---

<sup>16</sup> Mit dem neuen Landeskirchengesetz soll das Kirchensteuergesetz vom 16. März 1994 (KStG; BSG 415.0) in dem Sinn geändert werden, dass Erträge aus den Kirchensteuern der juristischen Personen nicht für kulturelle Zwecke verwendet werden dürfen, vgl. Ziff. II.7 E-LKG.

**wichtige „Gastgeberfunktion“** erfüllen, werden sie dementsprechend zentral geführt. Die einzelnen Kirchenkreise werden in dieser Hinsicht somit selbst keine Führungsfunktion mehr erfüllen, sondern ihren **Bedarf für entsprechende Dienste anmelden** müssen.

Gesamtgemeindliche Angebote und der Bedarf an Abstimmung von Angeboten der einzelnen Kreise werden Ressourcen für die **professionelle Begleitung und Koordination im Tätigkeitsbereich der einzelnen Berufsgruppen** erforderlich machen. Für alle Berufsgruppen müssen dementsprechend grundsätzlich sowohl zentrale als auch dezentrale Tätigkeiten möglich sein. Denkbar ist beispielsweise, dass eine Kirchenmusikerin oder ein Kirchenmusiker neben der Tätigkeit als Organistin oder Organist in einem Kirchenkreis Koordinationsaufgaben für die ganze Kirchengemeinde wahrnimmt.

Das richtige Verhältnis zwischen gesamtgemeindlichen Stellen einerseits und Stellen für die einzelnen Kirchenkreise andererseits wird im Rahmen der Vorbereitung und des Beschlusses des Stellenplans unter Berücksichtigung der aktuellen Herausforderungen immer wieder neu zu diskutieren und zu entscheiden sein (ecclesia reformata semper reformanda). Die Anzahl Stellen oder Stellenprozente für eine bestimmte Funktion, die der gesamten Kirchengemeinde und den einzelnen Kirchenkreisen zugewiesen sind, wird deshalb sinnvollerweise nicht reglementarisch „zementiert“. Denkbar ist aber, dass die personalrechtlichen Erlasse der Kirchengemeinde in Bezug auf die einzelnen **Funktionen** zwischen gesamtgemeindlichen Aufgaben und Aufgaben ausschliesslich oder überwiegend für einen Kreis oder für die französischsprachigen Gemeindeangehörigen unterscheiden. Über **den Bestand und die Anzahl solcher Stellen** ist damit noch nichts entschieden.

#### **Fazit / Lösungsvorschläge:**

Der Kirchengemeinde als Ganzes werden Stellen zugewiesen, die gesamtgemeindliche Aufgaben erfüllen. Dazu gehören neben Stellen der Administration namentlich Stellen für gesamtgemeindliche kirchliche Angebote, Fachstellen und Stellen für die Koordination von Angeboten der Kirchenkreise und die Stellen der Sigristinnen und Sigriste.

Der Stellenplan legt fest, wieviele Stellen der Kirchengemeinde als Ganzes und wieviele Stellen den einzelnen Kirchenkreisen und den französischsprachigen Gemeindeangehörigen zugewiesen werden. Auf eine reglementarische Festlegung der Anzahl Stellen oder Stellenpunkte wird verzichtet.

Mitarbeitende können auch für mehr als einen Kirchenkreis oder sowohl für einen Kirchenkreis als auch für die französischsprachigen Gemeindeglieder oder für die gesamte Kirchengemeinde angestellt und den entsprechenden Stellen unterstellt sein.

#### **2.4 Kriterien für die Zuteilung von Stellenpunkten an die einzelnen Kirchenkreise und die französischsprachigen Gemeindeglieder**

Im Interesse einer transparenten und nachvollziehbaren Lösung erscheint es angezeigt, als Vorgabe für den Stellenplan verbindliche Kriterien für die Zuteilung der Ressourcen festzulegen, die für die Kirchenkreise und die französischsprachigen Gemeindeglieder vorgesehen sind (der Einfachheit halber ist im Folgenden nur von den Kirchenkreisen die Rede; die Ausführungen gelten in der Regel

auch für die französischsprachigen Gemeindeglieder). Die Kriterien werden **sach- und aufgabenbezogen** festzulegen sein und damit für die verschiedenen Berufsgruppen unterschiedlich ausfallen. Generell ist zu beachten, dass **die Zuteilung von Stellenpunkten für gesamtgemeindliche Aufgaben (vorne Ziffer 2.3) Auswirkungen auf den Stellenetat für die Kirchenkreise** haben wird, weil diese durch solche Angebote entlastet werden.

Für die einzelnen Berufsgruppen bieten sich folgende Kriterien an:

Der Auftrag von **Pfarrpersonen** umfasst einen bestimmten „Grundbestand“ von Aufgaben, die in jedem Kirchenkreis bzw. für jede Kirche erfüllt werden müssen (z.B. Gottesdienste), aber auch Aufgaben, die von der Anzahl Kirchenglieder abhängig sind (z.B. Kasualien), teilweise auch besondere Aufgaben, die nicht unbedingt in jedem Kreis anfallen. Für Pfarrpersonen können den Kirchenkreisen demnach wie folgt Stellenpunkte zugewiesen werden:

- Stellenpunkte werden den Kirchenkreisen in erster Linie nach Massgabe der **Anzahl Gemeindeglieder** im Kreis zugewiesen.
- Jeder Kirchenkreis hat aber unabhängig von der Anzahl Kirchenglieder im Kreis im Sinn einer „Mindestausstattung“ Anspruch auf eine bestimmte Anzahl Stellenpunkte („**Sockel**“). Eine Alternative wäre, in Anlehnung an das heute geltende Kriterium des Kantons,<sup>17</sup> eine bestimmte Anzahl Stellenpunkte pro **Kirche** im Kirchenkreis. Diese Lösung weist allerdings den Nachteil auf, dass sie von weiteren Entscheiden über die Zuteilung von Liegenschaften abhängig ist. Denkbar ist auch, dass in einem Kirchenkreis in verschiedenen Kirchen abwechselnd Gottesdienste gefeiert wird, womit das Kriterium „Kirche“ nicht unbedingt sachlich richtig erscheint.
- Weitere Stellenpunkte können für **besondere Aufgaben** eines Kirchenkreises, beispielsweise für die quartierbezogene Arbeit mit Migrantinnen und Migranten, zugewiesen werden. Denkbar wäre auch, geografischen Gegebenheiten, im Besonderen dem Gebiet eines Kirchenkreises bzw. dem Gemeindegebiet für die französischsprachigen Gemeindeglieder und Verkehrsverbindungen, Rechnung zu tragen.

Der Auftrag der **Sozialdiakoninnen und Sozialdiakone** und **weiteren Mitarbeitenden in der Sozialdiakonie**<sup>18</sup> gilt nicht nur Gemeindegliedern, sondern allen Bedürftigen. Es liegt einigermaßen nahe, für die Zuteilung der Ressourcen unter anderem Kriterien heranzuziehen, die für die Finanzierung (Lastenausgleich) im Bereich der öffentlichen Sozialhilfe angewendet werden. Diese berücksichtigt im Kanton Bern die soziodemografische Belastung der Gemeinden aufgrund verschiedener Faktoren (z.B. Anteile Arbeitslose, Ausländerinnen und Ausländer, Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen), die in einem **Soziallastenindex** abgebildet wird.<sup>19</sup> Die Stadt Bern kennt eine Reihe differenzierter Indizes. Für die kirchliche Sozialdiakonie könnten z.B. auch Kriterien wie Einkommen, Anteil Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungs- und Sozialhilfeleistungen

---

<sup>17</sup> Art. 8 EPZV.

<sup>18</sup> Als Sozialdiakoninnen und Sozialdiakone gelten nur die Inhaberinnen und Inhaber des sozialdiakonischen Amtes, die dazu nach Art. 197b KO beauftragt sind (Art. 141 ff. KO). Im Bereich der Sozialdiakonie können weitere Personen tätig sein, die nicht beauftragte Sozialdiakoninnen und Sozialdiakone im Sinn der Kirchenordnung sind (Art. 145f KO). Vgl. auch die Verordnung vom 13. Dezember 2012 über die sozialdiakonische Arbeit im deutschsprachigen Gebiet der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn und über das sozialdiakonische Amt (KES 43.010) und die Verordnung vom 13. Dezember 2012 über die Zulassung zum sozialdiakonischen Amt (KES 43.020).

<sup>19</sup> Art. 24 Abs. 4 Gesetzes vom 27. November 2000 über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG; BSG des BSG 631.1); Art. 15 der Verordnung vom 22. August 2001 über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAV; BSG 631.111).

sowie betagte Gemeindeglieder massgebend sein. Auch im Bereich der Sozialdiakonie ist denkbar, dass einzelne Kreise besondere Aufgaben im Interesse, evtl. auch im Auftrag der ganzen Kirchgemeinde erfüllen. Gedacht werden kann etwa an niederschwellige Angebote der Sozialdiakonie in einer offenen Kirche oder an die Arbeit mit Migrantinnen und Migranten in Bern West. Für die Stellen im Bereich der Sozialdiakonie können den Kirchenkreisen demnach wie folgt Stellenpunkte zugewiesen werden:

- Den Kirchenkreisen werden Stellenpunkte in erster Linie in Orientierung an geeigneten **Sozialindizes der Stadt Bern** für die betreffenden Stadtteile bzw. Gebiete zugewiesen (für die Gruppe der französischsprachigen Gemeindeglieder dürfte an eine individuelle Lösung im Sinn der bisherigen Regelung angezeigt sein, die der besonderen Situation und namentlich auch der grossen geografischen Ausdehnung der heutigen Paroisse Rechnung trägt).
- Jeder Kirchenkreis erhält aber, wie für die Pfarrstellen, unabhängig von der Grösse des Kreises im Sinn einer „Mindestausstattung“ eine bestimmte minimale Anzahl Stellenpunkte zugewiesen („**Sockel**“).
- Weitere Stellenpunkte können für **besondere Aufgaben** eines Kirchenkreises im Bereich der Sozialdiakonie zugewiesen werden.

Denkbar ist, dass den Kirchenkreisen eine bestimmte Anzahl Stellenpunkte (allenfalls auf das Lohnniveau umgerechnet) für die Aufgabe Sozialdiakonie insgesamt zugeteilt werden und dass die Kirchenkreise selbst entschieden können, wie das Total der Stellenpunkte auf beauftragte Sozialdiakoninnen und Sozialdiakone und andere Mitarbeitende im Bereich der Sozialdiakonie aufgeteilt werden.

Für die Zuteilung von Stellenpunkten für beauftragte **Katechetinnen und Katecheten und weitere Mitarbeitende im Bereich KUW**<sup>20</sup> werden in erster Linie die **Anzahl Klassen** und evtl. die **Klassengrössen** massgebend sein müssen.<sup>21</sup> Auch in diesem Fall ist eine Lösung denkbar, wonach den Kirchenkreisen Stellenpunkte für die KUW insgesamt zugeteilt werden und die Kirchenkreise entscheiden, ob sie dafür beauftragte Katechetinnen und Katecheten oder andere Mitarbeitende einsetzen wollen. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass auch die Pfarrpersonen gemäss Stellenbeschrieb in der Regel KUW zu erteilen haben. Dies wird bei der Zuteilung der Stellenpunkte für KUW-Mitarbeitende zu berücksichtigen sein. Es soll aber auch die Möglichkeit bestehen, die bisherigen Stellenbeschriebe in diesem Punkt zu überdenken.

Für die Zuteilung von Stellenpunkten für **Kirchenmusikerinnen und Kirchenmusiker** (Organistinnen und Organisten, Chorleiterinnen und Chorleiter) wird sinnvollerweise in erster Linie die **Anzahl Gottesdienste und Kasualien in den Kirchenkreisen** berücksichtigt. Für Chorleiterinnen und Chorleiter kann auf die **Existenz eines Chors** im Kirchenkreis abgestellt werden. Denkbar sind auch für Kirchenmusikerinnen und Kirchenmusiker **besondere Aufgaben in einem**

---

<sup>20</sup> Für die Unterscheidung zwischen beauftragten Katecheten und Katechetinnen (Trägerinnen und Träger des katechetischen Amtes) und weiteren Mitarbeitenden im Bereich KUW gilt sinngemäss dasselbe wie für die Mitarbeitenden im Bereich Sozialdiakonie. Vgl. auch die Verordnung vom 12. Mai 2016 über die kirchliche Unterweisung im deutschsprachigen Gebiet der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn und über das katechetische Amt (KES 44.010).

<sup>21</sup> Die erforderlichen Daten sollten in Zukunft verfügbar sein Art. 19 Abs. 2 E-LKG sieht vor, dass die Kirchgemeinden von den Schulleitungen die Klassenlisten und weitere für die Organisation des kirchlichen Unterrichts nötige Angaben erhalten.

**bestimmten Kreis** (z.B. Singen mit Betagten, Konzerttätigkeit ausserhalb der eigentlichen Kirchenmusik als besonderes kulturelles Angebot im Quartier), die besondere Stellenpunkte zu rechtfertigen vermögen. Auch für die Kirchenmusik kann den Kirchenkreisen eine Gesamtzahl von Stellenpunkten zugeteilt und den Kreisen überlassen werden zu entscheiden, wie sie diese auf Organistinnen und Organisten oder Chorleiterinnen und Chorleiter aufteilen wollen. Kirchenmusikerinnen und Kirchenmusiker können darüber hinaus unter Umständen **Aufgaben für die gesamte Kirchengemeinde** (z.B. gesamtstädtischer Gospelchor, Engagement im Münster als „städtischer Predigerkirche“, Konzerte im Rahmen eines gesamtstädtischen „Kulturprogramms“) übernehmen.

Für die Stellenpunkte im Bereich der **Administration** wird in erster Linie entscheidend sein, welche Aufgaben die Kirchenkreise selbst erfüllen (vorne Ziffer 2.3). Für die den Kirchenkreisen verbleibenden Arbeiten wird ein möglichst **einfacher und nachvollziehbarer Schlüssel** zu finden sein.

Denkbar ist in allen Fällen, dass die reglementarische Regelung für die Zuweisung von Stellenpunkten nach den einzelnen Kriterien nicht eine feste Anzahl von Stellenpunkten, sondern eine gewisse **Bandbreite** festlegt, damit Raum für bedarfsgerechte Anpassungen bleibt. In Bezug auf **besondere Aufgaben und Projekte** erscheint aus dem gleichen Grund eine offene reglementarische Regelung angezeigt. Dies gilt insbesondere auch deshalb, weil der Stellenplan in einem partizipativen Prozess erarbeitet und durch das Parlament beschlossen wird, d.h. demokratisch hoch legitimiert ist.

**Fazit / Lösungsvorschläge:**

Den einzelnen Kirchenkreisen bzw. den französischsprachigen Gemeindeangehörigen werden Stellen bzw. Stellenpunkte nach bestimmten reglementarisch festgelegten Kriterien zugeteilt.

Die Kriterien werden im Einzelnen noch zu diskutieren sein. Zu denken ist namentlich an die vorstehend genannten.

**2.5 Hinweis: Rekrutierung (Auswahl), Anstellung, Unterstellung und Entlassung von Mitarbeitenden**

Rechtlich betrachtet ist die Kirchengemeinde Bern als Ganzes Arbeitgeberin aller Mitarbeitenden, ungeachtet ihrer Tätigkeit für die ganze Kirchengemeinde oder für einen bestimmten Kirchenkreis. Dementsprechend soll die **formelle Anstellung und Entlassung** nach den bisher entwickelten Vorstellungen zentral erfolgen.

In Bezug auf die **Unterstellung** und die **Mitwirkung bei der Anstellung und Entlassung** ist danach zu unterscheiden, ob die Mitarbeitenden im Wesentlichen für die Kirchengemeinde als Ganzes oder ausschliesslich oder überwiegend für einen bestimmten Kreis tätig sind. Im ersten Fall obliegen die Anstellung, die Führung und die Entlassung einer zentralen Stelle, z.B. dem für das betreffende Ressort zuständigen Mitglied des Kirchgemeinderats, einer vorgesetzten zentralen Stelle oder einer besonderen Kommission wie einer „Münsterkommission“. Demgegenüber soll das ausschliesslich oder überwiegend in den Kreisen tätige Personal mit Einschluss der Pfarrpersonen nur auf

Antrag oder mit Zustimmung der Kirchenkreiskommission angestellt oder entlassen werden dürfen und der Kirchenkreiskommission unterstellt sein. Dementsprechend werden die Arbeitsbeschreibungen, namentlich die Stellenbeschriebe für Pfarrpersonen, für Sozialdiakoninnen und Sozialdiakone und für Katechetinnen und Katecheten zumindest **auch** durch die Kirchenkreiskommissionen zu genehmigen sein (vgl. Arbeitspapier „Kirchenkreise“, Ziffer 6.3).

Die Sigristinnen und Sigriste sollen zwar wie erwähnt neu zentral geführt werden, werden aber in der Regel doch vorwiegend für einen bestimmten Kirchenkreis tätig sein. Ein Mitwirkungsrecht der Kirchenkreiskommissionen bei der Anstellung, der Führung (MAG) und der Entlassung erscheint deshalb, trotz grundsätzlich „zentraler“ Unterstellung, angezeigt.

Soll die Verantwortung für die Arbeit der in den Kirchenkreisen tätigen Mitarbeitenden in erster Linie der Kirchenkreiskommissionen obliegen, erscheint es angezeigt, dass bereits das **Auswahlverfahren** bei der Besetzung vakanter Stellen grundsätzlich in den Kreisen erfolgt. Dies schliesst eine Mitwirkung der Personaladministration der Kirchgemeinde in „logistischer“ Hinsicht, wie sie bereits heute Praxis ist, nicht aus. Umso mehr ist es in einer Kirchgemeinde Bern angezeigt, dass **Stellenausschreibungen und Auswahlverfahren professionell begleitet** werden und – auch im Interesse einer Corporate Identity der Kirchgemeinde – nach einem **bestimmten festgelegten Standard** erfolgen. Die Mitwirkung der Personaladministration soll namentlich auch sicherstellen, dass bei der Besetzung einer Stelle **kirchenrechtlichen und fachlichen Anforderungen**, beispielsweise an Trägerinnen und Träger eines kirchlichen Amtes, hinreichend Rechnung getragen wird. Die zentrale Personaladministration wird auch beigezogen werden müssen, wenn im Rahmen der Personalführung Probleme auftauchen, die ein Milizgremium nicht ohne Weiteres selbst bewältigen kann.

Zu bedenken ist immer, dass ein **Wechsel des Arbeitsfeldes** von Mitarbeitenden (z.B. Tätigkeit für einen andern als den bisherigen Kirchenkreis, für die Gemeinde als Ganzes oder für zwei Kirchenkreise gleichzeitig) auch Auswirkungen auf die Unterstellung, die Zuständigkeit zur Personalführung oder die Mitwirkungsrechte im Zusammenhang mit personalrechtlichen Massnahmen wie namentlich einer Entlassung haben kann.

**Fazit / Lösungsvorschläge:**

Die formelle Anstellung und Entlassung der Mitarbeitenden erfolgt durch den Kirchgemeinderat. Für die ausschliesslich oder überwiegend den Kirchenkreisen zugewiesenen Mitarbeitenden ist in beiden Fällen ein Antrag, allenfalls die Zustimmung, der Kreiskommission erforderlich.

Die ausschliesslich oder überwiegend den Kirchenkreisen zugewiesenen Mitarbeitenden werden grundsätzlich durch die Kreiskommission rekrutiert (ausgewählt) und sind der Kreiskommission unterstellt (z.B. Weisungsbefugnisse, MAG). Die Personaladministration der Kirchgemeinde begleitet das Auswahlverfahren und unterstützt die Kreiskommissionen bei Problemen.

Für Mitarbeitende, die ausschliesslich oder überwiegend für die französischsprachigen Gemeindeglieder tätig sind, gelten diese Grundsätze sinngemäss.

## 2.6 Art und Inhalt einer Regelung

Eine abschliessende Regelung der Zuweisung personeller Ressourcen bzw. von Stellen durch „Gesetz“ (Reglement oder Verordnung) wäre aussergewöhnlich und auch zu starr. Im Interesse der Rechtssicherheit erscheint es angezeigt, den Einsatz der Pfarrpersonen und weiteren Mitarbeitenden **allgemeinverbindlich in einem Stellenplan** zu regeln; sinnvoll sind vertragliche Regelungen im Arbeitsvertrag oder in einer Stellenbeschreibung im Sinn einer **Ergänzung**. Im Stellenplan wird sinnvollerweise für jede Stelle klar festgelegt, ob die Inhaber oder der Inhaber als Mitarbeitende oder Mitarbeitender der gesamten Kirchgemeinde, eines Kirchenkreises oder der französischsprachigen Gemeindeangehörigen im Sinn des Ausgeführten gilt.

Ein Stellenplan wird **periodisch den aktuellen Bedürfnissen angepasst** werden müssen. Denkbar sind in bestimmten Punkten auch kurzfristige, z.B. jährliche Anpassungen. Zu denken ist etwa an Stellen von Chorleiterinnen und Chorleiter, wenn diese von der Existenz eines Chors in einem Kirchenkreis abhängen und ein Chor neu gegründet oder aufgehoben wird. Generell wird aber darauf zu achten sein, dass die Mitarbeitenden eine gewisse **Planungssicherheit** geniessen und zumindest im Regelfall nicht mit Entlassungen aufgrund eines kurzfristig geänderten Stellenplans rechnen müssen. Ein verbindlich festgelegter Rhythmus der Anpassungen (Periodizität) der Anpassungen dürfte allerdings zu starr sein. Anzeigt erscheint eine allgemeine Vorgabe, wonach der Stellenplan unter Berücksichtigung der Planungssicherheit anzupassen ist. Denkbar ist z.B. eine Kopplung in geeigneter Form mit der mittelfristigen Finanzplanung der Kirchgemeinde, die auf einen Zeitraum von vier bis acht Jahren auszurichten ist.<sup>22</sup>

Angesichts der grossen Bedeutung der Kreisorganisation und der Zuständigkeiten der Kreisorgane erscheint es wie erwähnt angezeigt, die **Grundsätze** für die Zuteilung von Stellenprozenten an die einzelnen Kirchenkreise und die französischsprachigen Gemeindeangehörigen (vorne Ziffer 2.4) reglementarisch zu regeln. Dies könnte, muss aber nicht zwingend im Organisationsreglement selbst erfolgen. Anzeigt erscheint eine allgemeine Grundsatzbestimmung im Organisationsreglement und eine etwas einlässlichere Regelung in einem untergeordneten Reglement des kommunalen Parlaments, z.B. in einem besonderen Reglement über die Kirchenkreise. Diese verbindlichen Vorgaben müssten beim Beschluss des Stellenplans selbstverständlich jeweils beachtet werden (Legalitätsprinzip).

Denkbar ist auch, dass die personalrechtlichen Erlasse der Kirchgemeinde für jede Funktion festlegen, ob die betreffende Mitarbeiterin oder der betreffende Mitarbeiter ausschliesslich oder überwiegend in einem Kirchenkreis (oder für die französischsprachigen Gemeindeangehörigen) tätig ist. Die Anzahl Stellen oder Stellenprozente wird jedoch wie erwähnt sinnvollerweise nicht reglementarisch, sondern im Rahmen des Stellenplans festgelegt.

### **Fazit / Lösungsvorschläge:**

Das Organisationsreglement enthält eine allgemeine Grundsatzbestimmung über die Zuweisung von Ressourcen an die gesamte Kirchgemeinde und die einzelnen Kirchenkreise bzw. die französischsprachigen Gemeindeangehörigen.

---

<sup>22</sup> Art. 64 Abs. 3 GV.

Weitere Grundsätze, insbesondere die Kriterien für die Zuteilung von Stellen, werden in einem Reglement des Parlaments festgelegt.

Denkbar ist, dass die personalrechtlichen Erlasse für jede Funktion festlegen, ob sie für die gesamte Kirchgemeinde oder einen einzelnen Kirchenkreis bzw. die französischsprachigen Gemeindeangehörigen ausgeübt wird.

### **3 Finanzen**

#### **3.1 Rechtliche Vorgaben und Rahmenbedingungen, finanzrechtliche Instrumente**

##### **3.1.1 Kantonales Gemeindefinanzhaushaltrecht**

Das kantonale Gemeinderecht regelt den Gemeindefinanzhaushalt einlässlich im Gemeindegesetz,<sup>23</sup> in der Gemeindeverordnung<sup>24</sup> und in der Direktionsverordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden.<sup>25</sup> Diese Erlasse regeln neben der Finanzplanung und dem Rechnungswesen (Rechnungsführung) insbesondere auch finanzrechtliche Zuständigkeiten und die Kreditarten<sup>26</sup> und damit den Einsatz finanzieller Mittel (Ausgaben).

##### **3.1.2 Ausgabenbewilligung und Verwendung bewilligter Mittel**

Nach kantonalem Gemeindefinanzhaushaltrecht ist stets zwischen der kreditrechtlichen Bewilligung der Mittel einerseits (Ausgabe) und der Verwendung der bewilligten Mittel andererseits zu unterscheiden. **Ausgaben** sind geld- oder buchmässige Vorfälle, die der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen und der Erfolgs- oder Investitionsrechnung belastet werden. Sie vermindern das Finanzvermögen der Gemeinden.<sup>27</sup> Jede Ausgabe erfordert einen entsprechenden **Ausgaben- bzw. Kreditbeschluss des zuständigen Organs**. Ausgaben werden jeweils als Budget-, Verpflichtungs- oder Nachkredit beschlossen:<sup>28</sup>

- Budgetkredite (nach bisheriger Terminologie: Voranschlagskredite) sind die einem Konto der Erfolgs- oder Investitionsrechnung zugeordneten Beträge;<sup>29</sup> die Gesamtheit der Budgetkredite bildet das Budget.<sup>30</sup>
- Verpflichtungskredite werden beschlossen für Investitionen und Investitionsbeiträge sowie für Ausgaben, die in späteren Rechnungsjahren fällig werden.<sup>31</sup> Sie können als einfacher Objektkredit für ein bestimmtes Vorhaben oder als Rahmenkredit für mehrere Einzelvorhaben

<sup>23</sup> Art. 9 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.111).

<sup>24</sup> Art. 12 der Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998 (GV; BSG 170.111).

<sup>25</sup> Direktionsverordnung vom 23. Mai 2005 über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHDV; BSG 170.511).

<sup>26</sup> Art. 99 ff. GV.

<sup>27</sup> ARN, Vorbem. zu Art. 70–79 N 39.

<sup>28</sup> Art. 106 GV.

<sup>29</sup> Art. 110 Abs. 1 GV.

<sup>30</sup> Art. 110 Abs. 2 GV.

<sup>31</sup> Art. 107 GV.

beschlossen werden, die zueinander in einer sachlichen Beziehung stehen.<sup>32</sup>

- Nachkredite sind zu beschliessen, wenn ein Verpflichtungs- oder ein Budgetkredit nicht ausreicht, um das mit dem bereits gefassten Kreditbeschluss angestrebte Ziel zu verwirklichen. Nachkredite sind somit sowohl zu Verpflichtungs- als auch zu Budgetkrediten möglich.<sup>33</sup>

Die kantonalen Vorschriften über die finanzrechtlichen Zuständigkeiten und Kreditarten sind zu einem guten Teil **dispositiver Natur**, d.h. sie gelten nur, soweit die Gemeinden nicht durch ein Reglement eine abweichende Regelung treffen.<sup>34</sup> Welches Organ die einzelnen Kredite beschliesst, bestimmen die Gemeinden damit grundsätzlich frei.<sup>35</sup> Das Gemeindegesetz enthält aber eine zwingende Bestimmung, die sich auf die **Zuständigkeit für das Budget** auswirkt: Die **Stimmberechtigten** beschliessen über die Änderung der Steueranlage<sup>36</sup> und dementsprechend auch über das Budget bei veränderter Steueranlage,<sup>37</sup> sofern die Gemeinde diese Zuständigkeit nicht unter Vorbehalt des fakultativen Referendums dem kommunalen **Parlament** zugewiesen hat.<sup>38</sup> Theoretisch könnte der Beschluss über ein Budget bei unveränderter Steueranlage einem beliebigen Organ zugewiesen werden.

Ein Ausgaben- bzw. Kreditbeschluss des zuständigen Organs ermächtigt zur **Verwendung der bewilligten Mittel**.<sup>39</sup> Betreffend die Zuständigkeit zur Mittelverwendung bestehen keine rechtlichen Vorgaben. Diese Zuständigkeit kann grundsätzlich beliebigen Organen, insbesondere auch „dezentralen“ Stellen wie Kirchenkreisen, zugewiesen werden.

### 3.1.3 Folgerungen für die Zuteilung finanzieller Mittel

Die **Bewilligung** der finanziellen Mittel durch einen Kreditbeschluss (Budget, Verpflichtungskredit, allenfalls Nachkredit) wird **einheitlich durch ein „zentrales“ Organ für die ganze Kirchgemeinde** erfolgen müssen. Dies gilt zwingend für das Budget und die Steueranlage, weil innerhalb der Kirchgemeinde nicht unterschiedliche Budgets und Steueranlagen gelten können (Grundsatz der Einheit des Budgets und der Steueranlage). Theoretisch wäre wohl denkbar, dass „dezentrale“ Organe wie eine Kreiskommission gewisse Verpflichtungs- oder Nachkredite beschliessen können. Eine solche Lösung erscheint angesichts der zwingenden Verantwortung des (Kirch-)Gemeinderats für den gesamten Finanzhaushalt<sup>40</sup> allerdings problematisch und existiert in der Praxis soweit bekannt auch nicht.<sup>41</sup>

---

<sup>32</sup> Art. 108 Abs. 1 GV.

<sup>33</sup> Art. 112 Abs. 1 GV.

<sup>34</sup> Art. 99 GV.

<sup>35</sup> Nicht näher zu erläutern sind an dieser Stelle gebundene Ausgaben. Eine gebundene Ausgabe liegt vor, wenn in Bezug auf ihre Höhe, den Zeitpunkt ihrer Vornahme und anderer Modalitäten kein Entscheidungsspielraum besteht (Art. 101 Abs. 1 GV). Gebundene Ausgaben beschliesst nach dispositiver kantonaler Vorgabe in Art. 101 Abs. 2 GV der Gemeinderat, weil den Stimmberechtigten oder gegebenenfalls dem Parlament nur Ausgaben zum Beschluss unterbreitet werden sollen, über welche diese tatsächlich auch entscheiden können; vgl. ARN, Vorbem. zu Art. 70–79 N 69.

<sup>36</sup> Art. 23 Abs. 1 Bst. d GG.

<sup>37</sup> Vgl. Art. 68 Abs. 2 GV.

<sup>38</sup> Art. 23 Abs. 3 GG.

<sup>39</sup> ARN, Vorbem. zu Art. 70–79 N 73.

<sup>40</sup> Art. 71 GG.

<sup>41</sup> Vereinzelt kennen Gemeinden wie z.B. in der Burgergemeinde Bern Kommissionen, die in beschränktem Ausmass Verpflichtungs- und Nachkredite beschliessen können. Es handelt sich aber um Kommissionen, die für die gesamte Gemeinde tätig sind und durch das kommunale Parlament gewählt werden.

Die zentrale Kreditbewilligung schliesst aber nicht aus, dass eine Kreiskommission oder eine andere dezentrale Stelle über die konkrete **Verwendung** der bewilligten Mittel und z.B. darüber entscheidet, wie ein mit dem Kredit bewilligtes Projekt umgesetzt oder wer mit einem bestimmten Vorhaben beauftragt wird.

Der Freiheit in der Mittelverwendung sind nach herkömmlichem Budgetierungsprozess durch das **Prinzip des spezifizierten Budgets** Grenzen gesetzt. Die Mittel dürfen nur für Vorhaben verwendet werden, für die sie nach dem Kontenrahmen der Direktionsverordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden vorgesehen sind. Ein Kirchenkreis hätte z.B. nicht die Möglichkeit, die im Budget für die Anschaffung von Mobiliar vorgesehenen Beträge für die befristete Anstellung oder Beauftragung von Personen zu verwenden.

Für Investitionen oder für mehrjährige Vorhaben, z.B. eine Reihe längerfristiger Projekte, kann den Kirchenkreisen ein verhältnismässig weiter Entscheidungsspielraum eingeräumt werden, indem das zuständige Organ einen Verpflichtungskredit als **Rahmenkredit für ein „Gesamtpaket“** beschliesst und z.B. die Kreiskommission ermächtigt, über die damit finanzierten Einzelvorhaben zu beschliessen.<sup>42</sup>

Wesentlich mehr Freiheit in der Mittelverwendung könnte den Kirchenkreisen (oder andern Organisationseinheiten) im Rahmen einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung eingeräumt werden (vgl. hinten Ziffer 3.2).

### 3.1.4 Zweckgebundene Mittel

Die allgemeinen Mittel der Gemeinden, insbesondere die Steuererträge, sind in der Regel nicht für bestimmte Zwecke reserviert. Wie sie verwendet werden sollen, wird durch Beschlüsse der zuständigen Organe (Budget- und Verpflichtungskredite) festgelegt. Die Mittel sind in zwei Fällen ausnahmsweise gebunden, nämlich dann, wenn

- Dritte einer Gemeinde Vermögenswerte mit entsprechenden Auflagen zugeeignet haben oder
- eine gesetzliche Vorschrift der Gemeinde eine Zweckbindung vorsieht.

Im ersten Fall liegt eine **zweckbestimmte Zuwendung Dritter** oder eine so genannte **verwaltungstete unselbständige Stiftung** vor. Es handelt sich dabei um Vermögenswerte, welche der Gemeinde mit bestimmten **Auflagen betreffend die Vermögensverwendung** übergeben werden, beispielsweise durch Schenkung oder Zuwendung von Todes wegen (Legat). Für die Verwendung der Mittel gelten stiftungsrechtliche Grundsätze.<sup>43</sup> Die Mittel sind im Rahmen der Zweckbestimmung zu verwenden<sup>44</sup> und zu verzinsen.<sup>45</sup> Die Zweckbestimmung ist durch Auslegung des Stifterwillens zu ermitteln. Sie darf (nur) abgeändert werden, wenn der ursprüngliche Zweck nicht mehr erfüllt werden kann,<sup>46</sup> wobei der „mutmassliche, zeitgemäss ausgelegte Wille der Stifterin oder des

---

<sup>42</sup> Art. 108 Abs. 2 GV.

<sup>43</sup> Einlässlich zu unselbständigen Stiftungen HANS MICHAEL RIEMER, Berner Kommentar zum schweizerischen Privatrecht, Band I, 3. Abteilung, 3. Teilband: Die Stiftungen. Systematischer Teil und Art. 80–89<sup>bis</sup> ZGB, Bern 1981, Systematischer Teil N. 441 ff.

<sup>44</sup> Art. 92 Abs. 1 GV.

<sup>45</sup> Art. 92 Abs. 3 GV.

<sup>46</sup> Art. 93 Abs. 1 GV.

Stifters“ massgebend ist.<sup>47</sup> Zweckänderungen erfordern die Zustimmung des Amtes für Gemeinden und Raumordnung.<sup>48</sup> Die Stifterin oder der Stifter kann vorsehen, dass ein bestimmtes Organ der Gemeinde über die Stiftungsmittel verfügen muss. Enthält die Zweckbestimmung keine anders lautende Regelung, entscheidet der Gemeinderat über die Verwendung, wenn er nicht durch Verordnung ein anderes Organ oder Dritte einsetzt.<sup>49</sup> In diesem Fall kann die Zuständigkeit zur Verwendung von Stiftungsmitteln damit auch einem „dezentralen“ Organ, z.B. einer Kreiskommission, zugewiesen werden.

Im zweiten Fall liegt eine **Spezialfinanzierung** vor. Spezialfinanzierungen sind zweckgebundene Mittel zur Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe.<sup>50</sup> Der Unterschied zu unselbständigen Stiftungen besteht darin, dass die Zweckbestimmung einer Spezialfinanzierung **durch die Gemeinde selbst festgelegt** wird<sup>51</sup> und auch wieder rückgängig gemacht werden kann, was im Fall der unselbständigen Stiftungen grundsätzlich nicht möglich ist. Eine Spezialfinanzierung erfordert als Rechtsgrundlage ein Reglement,<sup>52</sup> das mindestens den Zweck und die Zuständigkeit zur Bestimmung von Einlagen und Entnahmen festlegen muss.<sup>53</sup> Nicht zulässig ist die Speisung einer Spezialfinanzierung durch im Voraus bestimmte Anteile des Steuerertrags,<sup>54</sup> weil damit einer „unerwünschten Ressourcensteuerung Vorschub geleistet“ würde.<sup>55</sup>

### **3.2 Herkömmliche Budgetierung oder wirkungsorientierte Verwaltungsführung mittels Globalbudget?**

Die allgemeinen Bestimmungen des Kantons über den Finanzhaushalt der Gemeinden sind auf die **herkömmliche Ressourcensteuerung über das Budget** ausgerichtet. Nach diesem Verfahren sind die einlässlichen Vorgaben zu HRM2, insbesondere auch betreffend Spezifizierung des Budgets gemäss dem Kontenrahmen der Erfolgsrechnung nach Sachgruppen in Anhang 2 zur Direktionsverordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden, zu beachten.

Die Gemeinden haben die Möglichkeit, eine wirkungsorientierte Steuerung mittels **Globalbudgets für bestimmte Produktgruppen** (New Public Management) einzuführen. Sie können damit von den allgemeinen Bestimmungen der Gemeindeverordnung über den Finanzhaushalt abweichen, benötigen dazu aber eine **Bewilligung** des Amtes für Gemeinden und Raumordnung.<sup>56</sup> Die Gemeindeverordnung regelt Vorgaben für eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung und die Grundsätze, die dabei zu beachten sind.<sup>57</sup> Sie sieht unter anderem das Folgende vor:

---

<sup>47</sup> Art. 93 Abs. 2 GV.

<sup>48</sup> Art. 93 Abs. 3 GV.

<sup>49</sup> Art. 92 Abs. 2 GV.

<sup>50</sup> Art. 86 Abs. 1 GV.

<sup>51</sup> Für einzelne, im vorliegenden Fall allerdings nicht interessierende Aufgaben (z.B. Ver- und Entsorgung) schreibt das übergeordnete Recht den Gemeinden Spezialfinanzierungen vor.

<sup>52</sup> Art. 87 Abs. 1 Bst. b GV.

<sup>53</sup> Art. 87 Abs. 2 GV.

<sup>54</sup> Art. 87 Abs. 3 GV.

<sup>55</sup> Vortrag vom 2. Dezember 1998 betreffend die Gemeindeverordnung (Totalrevision), S. 27.

<sup>56</sup> Art. 115 Abs. 3 GV.

<sup>57</sup> Art. 115 ff. GV Vgl. auch Art. 47 ff. FHDV.

### **Wirkungs- und leistungsorientierte Führung**

Die kommunalen Aufgaben werden als Produkte umschrieben. Mehrere Produkte können zu einer Produktgruppe zusammengefasst werden.

Für Produkte oder Produktgruppen werden Wirkungs- oder Leistungsziele festgelegt.

Die Führung der Verwaltung oder die Beauftragung von Dritten erfolgt mittels Leistungsvereinbarungen.

### **Globalbudget**

Das Globalbudget stellt die Ausgabenbewilligung in Form eines Budget- oder Verpflichtungskredits dar. Es enthält den Saldo von Aufwand und Ertrag oder Kosten und Erlös für ein Produkt, eine Produktgruppe oder für alle Produktgruppen einer Organisationseinheit.

Die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament beschliessen das Globalbudget und, soweit das Reglement dies vorsieht, die Wirkungs- oder Leistungsziele.

Dem beschlussfassenden Organ sind die voraussichtlichen Bruttoaufwendungen und -erträge oder Bruttokosten und -erlöse sowie die Wirkungs- und Leistungsziele zur Kenntnis zu bringen.

Die Gemeinde bestimmt für jedes Produkt, jede Produktgruppe oder für alle Produktgruppen einer Organisationseinheit, wie Beträge der einzelnen Konten innerhalb des Globalbudgets verschoben werden können. Mit Reglement kann die Kreditübertragung auf das neue Finanzhaushaltsjahr vorgesehen werden.

### **Controlling, Ergebnisprüfung**

Die Gemeinde stellt mittels Controlling sicher, dass Leistung, Wirkung sowie Aufwendungen und Erträge oder Kosten und Erlöse erfasst und beurteilt werden. Die Erkenntnisse sind den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament zur Kenntnis zu bringen.

Die Gemeinde setzt ein Organ ein, das die Ergebnisse der Leistungs- und Wirkungsmessungen überprüft.

Eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung könnte nur für **einzelne Aufgabenbereiche** oder aber „**flächendeckend**“ für die gesamte Tätigkeit einer Gemeinde eingeführt werden. Globalbudgets bzw. Produktgruppen können sowohl nach Aufgabenbereichen als auch nach Organisationseinheiten umschrieben werden.<sup>58</sup>

Für ein System der wirkungsorientierten Verwaltungsführung mit Globalbudgets im skizzierten Sinn, insbesondere für einen Teil oder evtl. gar für alle Aufgaben der Kirchenkreise, könnte sprechen, dass den Kreisen damit **weit reichende Freiheit in Bezug auf die Mittelverwendung** eingeräumt würde, was der Grundidee möglichst autonomer Kirchenkreise entspricht. Ein derartiges System setzt aber die beschriebenen Steuerungsinstrumente voraus. Die Einrichtung und vor allem die Anwendung solcher Steuerungsinstrumente sind **anspruchsvoll und aufwändig**. Die Erfahrungen mit einer wirkungsorientierten Steuerung sind – ungeachtet der an sich bestechenden Grundidee von NPM – vielerorts insgesamt eher ernüchternd bis sehr ernüchternd. Ein **Systemwechsel** hin zu einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung erscheint deshalb **nicht angezeigt**, zumal auch im Rahmen eines herkömmlichen Budgetierungsverfahrens den Kreisen durchaus eine wirksame Mitwirkung im Hinblick auf die Verwendung finanzieller Mittel zugestanden werden kann (vgl. sogleich Ziffer 3.3).

---

<sup>58</sup> Die zweite Lösung hat beispielsweise die Stadt Bern mit folgender Regelung in der Gemeindeordnung gewählt: „Jeder Globalkredit bezieht sich auf eine Dienststelle“ (Art. 139 Abs. 2 der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998).

**Fazit / Lösungsvorschlag:**

Die Budgetierung in der Kirchgemeinde Bern erfolgt im herkömmlichen Verfahren nach HRM2. Auf die Einführung einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung (NPM) wird verzichtet.

Für mehrjährige Projekte in den Kirchenkreisen können Rahmenkredite beschlossen und die Kreiskommission ermächtigt werden, über die einzelnen Vorhaben zu entscheiden.

### **3.3 Mitwirkung der Kreise bei der Budgetierung**

Auch im Rahmen eines herkömmlichen Budgetierungsverfahrens bestehen Möglichkeiten der wirksamen Einflussnahme durch Kirchenkreise oder andere Stellen. Denkbar ist namentlich, dass mit Blick auf das Budget nach bestimmten Kriterien (z.B. Anzahl Gemeindeangehörige, besondere Aufgaben des Kirchenkreises, evtl. geografische Gegebenheiten) ein **bestimmter Betrag** festgelegt wird, der für jeden Kirchenkreis zur Verfügung steht, und dass die Kirchenkreise anschliessend dem zuständigen Organ (wohl dem Parlament der Kirchgemeinde) ein entsprechendes **HRM2-konformes (Teil-)Budget für den Kreis** unterbreiten, das ausweist, wofür der festgelegte Betrag im Einzelnen verwendet werden soll.

Das Budget der Kirchenkreise kann ein blosser **Antrag** an das zuständige Organ sein. Denkbar ist aber auch, dass das zuständige Organ rechtlich **verpflichtet** wird, die (Teil-)Budgets der Kirchenkreise – als gebundenen Aufwand – **unverändert in das Budget der Gemeinde aufzunehmen**, wenn die Rahmenbedingungen, namentlich betreffend den Gesamtbetrag der für den Kreis vorgesehenen Mittel, gewahrt sind. Eine solche Verpflichtung ist rechtlich möglich, wenn eine entsprechende reglementarische Regelung besteht.<sup>59</sup>

Diese Art der Budgetierung entspricht im Wesentlichen der **heutigen Praxis** der GKG gestützt auf das so genannte Globalkreditreglement.<sup>60</sup> Für die Zukunft dürfte sich zur Vermeidung von Missverständnissen allerdings empfehlen, in diesem Zusammenhang nicht mehr von Globalkrediten, sondern z.B. von Betriebskrediten oder Kirchenkreiskrediten zu sprechen, weil es sich dabei **nicht** um Globalkredite im Sinn der wirkungsorientierten Steuerung handelt.

**Fazit / Lösungsvorschläge:**

In Anlehnung an die heutige Praxis gemäss dem so genannten Globalkreditreglement wird im Budgetprozess ein Betrag festgelegt, für welchen die einzelnen Kirchenkreise und die französischsprachigen Gemeindeangehörigen ein eigenes (Teil-)Budget unterbreiten können.

<sup>59</sup> Entsprechende Modelle kennt die Praxis z.B. für die interkommunale Zusammenarbeit. Vgl. UELI FRIEDERICH, Gemeinderecht, N 286, und als konkretes Beispiel etwa die Sicherheitsregion BASSS mit der Gemeinde Brügg als Sitzgemeinde.

<sup>60</sup> Reglement vom 21. November 2007 über den Globalkredit der Kirchgemeinden (GlobalkreditR).

Die einzelnen Teilbudgets werden als gebundener Aufwand in das Gesamtbudget der Kirchgemeinde aufgenommen.

### 3.4 Kriterien für die Zuteilung finanzieller Mittel an die Kirchenkreise

Die heutigen so genannten Globalkredite für die Kirchgemeinden setzen sich zusammen aus einem **Sockelbeitrag** und einem **Beitrag pro Gemeindeglied**. Den Kirchgemeinden werden zudem 50 Prozent der **Erträge aus der Bewirtschaftung ihrer Liegenschaften** gutgeschrieben, welche die Kirchgemeinden für Ersatzanschaffungen oder den Hauswartdienst einsetzen können. Ebenso gutgeschrieben werden 50 Prozent der **in einem Rechnungsjahr nicht beanspruchten Mittel**; dies erfolgt durch einen Nachkredit zum Budget für das folgende Rechnungsjahr.

Ob die Kirchgemeinde Bern den einzelnen Kirchenkreisen bestimmte Mittel nach den gleichen Kriterien zuteilen soll, wird zu diskutieren sein. Zu berücksichtigen wird sein, dass der Bestand an Liegenschaften abnehmen wird. Betreffend Gutschriften zugunsten der Kirchenkreise wäre als Alternative zum heutigen „Cash-Modell“ denkbar, diese Gutschriften nicht mehr nach dem Ertrag aus der Bewirtschaftung der Liegenschaften, sondern nach **dem Deckungsgrad bzw. der Belegung** zu bemessen (nur im Sinn einer Illustration: Gedacht werden könnte z.B. an einen Betrag von 50'000 Franken für eine Belegung von 60 Prozent und einen Betrag von 20'000 Franken für eine Belegung von 30 Prozent).

Entsprechend dem Vorschlag für die Zuteilung personeller Ressourcen (vorne Ziffer 2.4) ist denkbar, dass einzelnen Kirchenkreisen über den „courant normal“ hinaus **zusätzliche Mittel für besondere Projekte** zugewiesen werden, welche die Kirchenkreise im Interesse und im Auftrag der ganzen Kirchgemeinde an die Hand nehmen. Gedacht werden könnte z.B. an die Arbeit mit Migrantinnen und Migranten in einem bestimmten Stadtteil oder an quartiergebundene Treffpunkte von besonderer Bedeutung für die ganze Stadt. Auch solche besonderen Projekte und deren Finanzierung wären im Rahmen der vorgesehenen Planungskonferenz zu diskutieren.

Es erscheint nicht angezeigt, die Kriterien für die Zuteilung finanzieller Ressourcen im Organisationsreglement selbst verbindlich und abschliessend festzulegen; diskussionswürdig erscheint allenfalls eine verhältnismässig allgemeine Grundsatzbestimmung. Die konkreten Kriterien werden sinnvollerweise in einem Reglement des Parlaments festgelegt.

#### **Fazit / Lösungsvorschläge:**

Den Kirchenkreisen sollen Mittel zur Verwendung nach ihrem Ermessen in Anlehnung an die heutige Praxis zugeteilt werden.

Die konkreten Kriterien für die Zuteilung der Mittel werden in einem Reglement des Parlaments festgelegt. In das Organisationsreglement ist allenfalls eine verhältnismässig allgemein gehaltene Grundsatzbestimmung aufzunehmen, die Raum für Anpassungen an veränderte Anforderungen lässt.

### 3.5 Rechtliche Verselbständigung der heutigen unselbständigen Stiftungen?

Die GKG und ihre Kirchgemeinden verfügen heute über eine ganze Reihe verwalteter unselbständiger Stiftungen mit einem Gesamtbestand von über vier Millionen Franken. Die Stiftungsmittel dürfen wie erwähnt nur für den im Rahmen der Zuwendung festgelegten Stiftungszweck verwendet werden. Die unselbständigen Stiftungen werden im Fall eines Zusammenschlusses der Kirchgemeinden und der Gesamtkirchgemeinde in das Eigentum der neuen Kirchgemeinde Bern übergehen (Gesamtrechtsnachfolge bzw. Universalsukzession). Die **Zweckbestimmung** der Stiftungen wird dadurch allerdings **nicht berührt**. Soweit heute unselbständige Stiftungen zugunsten einzelner Kirchgemeinden oder eines bestimmten geografischen Gebiets bestehen, sind sie auch in Zukunft für die entsprechenden Zwecke zu verwenden. Möglich ist ebenso, dass die Kirchgemeinde Bern in Zukunft neue Zuwendungen erhält, die zugunsten eines bestimmten Kreises verwendet werden müssen.

Die **Zuständigkeit** zur Verwendung der Mittel kann **unabhängig von der Zweckbestimmung** festgelegt werden. Die Kirchgemeinde Bern ist frei zu entscheiden, ob sie diese Zuständigkeit dem Kirchgemeinderat oder einem „dezentralen“ Organ zuweisen will, beispielsweise einer Kreiskommission, wenn die Mittel gemäss Zweckbestimmung für Vorhaben in einen bestimmten Kreis (z.B. für Vorhaben im Gebiet einer ehemaligen Kirchgemeinde) zu verwenden sind.

Nach kantonaler Praxis dürfen unselbständige Stiftungen der Gemeinden z.B. im Zusammenhang mit der Ausgliederung eines Verwaltungszweigs nicht an Organisationen des Privatrechts übertragen werden. Zulässig dürfte es demgegenüber sein, eine privatrechtliche Stiftung nach Art. 80 ff. ZGB zu gründen mit dem Zweck, die einzelnen unselbständigen Stiftungen je nach deren konkreter Zweckbestimmung zu verwalten. Dies wäre eine so genannte **Sammelstiftung mit unselbständigen Unterstiftungen**.<sup>61</sup> Für eine derartige „Ausgliederung“ der heutigen unselbständigen Stiftungen spricht grundsätzlich, dass sie die Kirchgemeinde Bern entlasten würde. Die der Stiftung eigene „Starrheit“ von Zweck und Organisation dürfte, zusammen mit der Stiftungsaufsicht, auch hinreichend Gewähr dafür bieten, dass Mittel nur gemäss den vorgesehenen Zwecken verwendet werden. Eine solche Lösung ist aber organisatorisch aufwändiger und führt zu einer (strengen) Stiftungsaufsicht, die unter Umständen auch einmal als einschränkend empfunden werden könnte. Zudem besteht eine gewisse Gefahr der „Entfremdung“ aufgrund der „organisatorischen Distanz“.

#### **Fazit / Lösungsvorschlag:**

Auf eine Überführung der heutigen verwalteten unselbständigen Stiftungen (zweckbestimmte Zuwendungen Dritter) in eine rechtlich selbständige privatrechtliche Stiftung nach Art. 80 ff. ZGB wird im Zusammenhang mit dem Zusammenschluss zu einer Kirchgemeinde Bern verzichtet. Dies schliesst nicht aus, dass eine solche Verselbständigung zu einem späteren Zeitpunkt (nochmals) geprüft wird.

<sup>61</sup> Zu Gemeinschafts- und Sammelstiftungen im Bereich der Personalvorsorge z.B. RIEMER, Stiftungen, S. 204 ff.

## 4 Sachliche Mittel, insbesondere Liegenschaften

### 4.1 Rechtliche Vorgaben

In Bezug auf die Liegenschaften enthält das kantonale Gemeinderecht keine hinderlichen Vorgaben. Die Kirchgemeinde Bern kann die Ausgabenzuständigkeiten für Verpflichtungskredite grundsätzlich frei festlegen und damit bestimmen, wer über den Bau, die Renovation oder den Unterhalt von Liegenschaften entscheidet. Dasselbe gilt für Rechtsgeschäfte wie den Kauf, die Veräusserung oder die Begründung beschränkter dinglicher Rechte (z.B. Baurechte)<sup>62</sup> und die Entwidmung von Verwaltungsvermögen.<sup>63</sup> Diese Geschäfte sind nach kantonalem Recht zur Bestimmung der Zuständigkeit grundsätzlich einer Ausgabe gleichgestellt. Diese Vorgabe ist aber bloss dispositiver Natur, die Gemeinden können abweichende Regelungen treffen.<sup>64</sup>

Das Kirchengesetz statuiert eine **Residenzpflicht für mindestens eine Pfarrperson** pro Kirchgemeinde.<sup>65</sup> Die Kirchgemeinden können für weitere Pfarrpersonen ebenfalls eine Residenzpflicht vorsehen. Diese Vorgaben werden mit dem neuen Landeskirchengesetz entfallen, allerdings ist damit zu rechnen, dass das landeskirchliche Recht diese Regelung weiterführen wird.

Kirchenrechtliche Vorgaben bestehen überdies in Bezug auf die **Benützung kirchlicher Gebäude**, insbesondere der Kirchen.<sup>66</sup>

### 4.2 Zuständigkeit für die Zuweisung von Liegenschaften

Nach dem Ausgeführten kann die Kirchgemeinde Bern die Zuständigkeit für die Zuweisung von Liegenschaften grundsätzlich frei bestimmen. Es erscheint angezeigt, diese Zuständigkeit dem gleichen Organ zuzuweisen, das auch über die personellen und finanziellen Ressourcen entscheidet, d.h. dem **Parlament**. Damit ist auch die Zuweisung von Liegenschaften demokratisch hoch legitimiert. Werden auch diese Beschlüsse **durch den Kirchgemeinderat unter Einbezug der Planungskonferenz vorbereitet**, ist auch die angemessene Mitwirkung der betroffenen Kirchenkreise bzw. der französischsprachigen Gemeindeangehörigen und der Mitarbeitenden gewährleistet.

#### **Fazit / Lösungsvorschlag:**

Das Parlament entscheidet die Zuweisung von Kirchen und weiteren kirchlichen Gebäuden.

Entsprechende Beschlüsse werden durch den Kirchgemeinderat unter Einbezug der Planungskonferenz vorbereitet.

<sup>62</sup> Art. 100 Abs. 2 Bst. d GV.

<sup>63</sup> Art. 100 Abs. 2 Bst. g GV.

<sup>64</sup> Art. 99 GV.

<sup>65</sup> Art. 54a Abs. 1 Satz 1 KG.

<sup>66</sup> Z.B. Art. 95 ff. KO.

### 4.3 Bewirtschaftung der Liegenschaften

Die administrative Bewirtschaftung der Liegenschaften erfolgt sinnvollerweise zentral. Angezeigt erscheint es aber, dass die Kirchenkreise bzw. die französischsprachigen Angehörigen im konkreten Fall über die Benützung von Kirchen und Kirchgemeindehäusern durch Dritte entscheiden, weil diese Entscheide (auch) unter Berücksichtigung der Gottesdienste und lokaler kirchlicher Angebote zu treffen sein werden und Personen vor Ort besser entscheiden können, ob eine konkrete Art der Benützung opportun erscheint.

#### **Fazit / Lösungsvorschlag:**

Die administrative Bewirtschaftung der Liegenschaften erfolgt zentral. Die zuständigen Organe der Kirchenkreise bzw. der französischsprachigen Gemeindeangehörigen entscheiden über die Benützung im konkreten Fall.

### 4.4 Kriterien für die Zuweisung

Die Kriterien für die Zuweisung von Liegenschaften an die Kirchenkreise bzw. die französischsprachigen Gemeindeangehörigen werden so zu wählen sein, dass das kirchliche Leben vor Ort optimal gefördert wird. Anders als im Fall der personellen oder finanziellen Ressourcen werden kaum ganze Liegenschaften für einzelne besondere Aufgaben oder Projekte vor Ort benötigt werden; Gebäude mit besonderer Zweckbestimmung dürften allenfalls für besondere **gesamtgemeindliche** Aufgaben erforderlich sein.

Der Umgang mit den Liegenschaften wird derzeit im Rahmen der **Liegenschaftsstrategie** diskutiert. **Konkrete Kriterien** für die Zuweisung der Liegenschaften innerhalb der Kirchgemeinde Bern werden zu gegebener Zeit unter Berücksichtigung der Ergebnisse dieser Diskussionen festzulegen sein.

Es dürfte kaum angezeigt sein, die Kriterien für die Zuweisung von Liegenschaften im Organisationsreglement verbindlich vorzugeben. Denkbar sind entsprechende Regelungen auf untergeordneter Stufe in einem Reglement des Parlaments. Unter Umständen kann aber auch auf solche Vorgaben verzichtet werden. Beschliesst darüber das Parlament nach vorgängiger Behandlung des Geschäfts in der Planungskonferenz (vorne Ziffer 4.2), erscheinen entsprechende Beschlüsse hinreichend abgestützt.

#### **Fazit / Lösungsvorschläge:**

Über die Zuweisung von Liegenschaften wird zu gegebener Zeit unter Berücksichtigung der konsolidierten Liegenschaftsstrategie zu entscheiden sein.

## 5 Grundsätzliches zum Übergang zu einer Kirchgemeinde Bern

Die zuständigen Organe einer neuen Kirchgemeinde Bern werden nach dem Grundsatz der „Unveräusserlichkeit der öffentlichen Gewalt“<sup>67</sup> grundsätzlich frei sein, zu einem späteren Zeitpunkt mit mehr oder weniger Aufwand von bisherigen Entscheidungen abzuweichen. In diesem Sinn besteht **keine Gewähr dafür, dass die im Vorfeld des Zusammenschlusses gefassten Beschlüsse und getroffenen Vereinbarungen auf Dauer Bestand haben**. Dies gilt auch mit Blick auf die anstehenden Fusionsverhandlungen, zumal es nach einhelliger Auffassung in Rechtsprechung und Lehre keine „ewigen“ Verträge geben kann.<sup>68</sup>

Dennoch erscheint es angezeigt zu klären, welche Regelungen **aus heutiger Sicht** in einer neuen Kirchgemeinde Bern zumindest für absehbare Zeit gelten sollen. Mit der Kirchgemeinde Bern soll die reformierte Kirche in Bern ein passenderes, zeitgemässes „rechtliches Gewand“ erhalten. Grundlegende Änderungen der gewachsenen Verhältnisse sind nicht geplant. Das kirchliche Leben vor Ort soll mit der Neuorganisation nicht beeinträchtigt, sondern im Gegenteil gefördert werden. Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, sich auch in Bezug auf die Zuteilung von Ressourcen grundsätzlich an den heutigen Regelungen zu orientieren und **Neuerungen (nur) mit Bedacht und nur da einzuführen, wo ein entsprechendes Bedürfnis ausgewiesen ist**. Dementsprechend kann die heutige Praxis der Zuteilung von Ressourcen – unter Berücksichtigung der in letzter Zeit gefassten Beschlüsse, z.B. zu einer Fachstelle Sozialdiakonie und zu Sigristinnen und Sigristen – zu einem guten Teil übernommen werden. Für die Liegenschaften kann grundsätzlich auf bisherige Beschlüsse im Rahmen der Liegenschaftsstrategie abgestellt werden.

Auf der andern Seite bietet die Kirchgemeinde Bern die grosse Chance, das kirchliche Leben für die ganze Gemeinde sinnvoll und wirtschaftlich zu koordinieren und den konkreten Bedürfnissen im ganzen Gemeindegebiet und vor Ort anzupassen. Dies wird mit Sicherheit ein gewisses Ausmass an **zusätzlichen Ressourcen für gesamtgemeindliche Angebote und die Koordination** erfordern. Der konkrete Umfang dieser zusätzlichen Ressourcen soll aber nicht bereits heute verbindlich vorgegeben werden, sondern wird durch die zuständigen Organe unter Berücksichtigung der aktuellen Herausforderungen und gemachter Erfahrungen festzulegen sein.

In Bezug auf personelle Ressourcen ist im Interesse einer gewissen Planungssicherheit im Sinne einer **„Besitzstandgarantie“ für eine erste Phase** eine Vorgabe denkbar, wonach der bisherige Stellenplan für die Kirchgemeinden für eine bestimmte beschränkte Zeit grundsätzlich (unter Berücksichtigung der neuen Einteilung des Gemeindegebiets in Kirchenkreise) unverändert weitergeführt wird.

Ganz grundsätzlich wird aber immer zu beachten sein, dass **die Ressourcen der Kirchgemeinde Bern beschränkt** sind und – jedenfalls bei gleich bleibender Steueranlage – nicht beliebig vermehrt werden können. Der Einsatz zusätzlicher Ressourcen für gesamtgemeindliche Aufgaben erfordert dementsprechend einen Verzicht auf Mittel für dezentrale Aufgaben und umgekehrt.

---

<sup>67</sup> BGE 131 I 321 E. 5.5. S. 328 f.; 127 II 69 E. 4c S. 74 f.

<sup>68</sup> BGE 113 II 209 E. 4a S. 211, mit Hinweisen auf frühere Urteile.

**Fazit / Lösungsvorschläge:**

Der praktischen Umsetzung der Zuteilung der Ressourcen im Sinn des Ausgeführten im Übergang zu einer neuen Kirchgemeinde Bern wird gebührend Beachtung zu schenken sein.

Der Anhang zu diesem Grundsatzpapier zeigt im Sinn einer Illustration des Ausgeführten, wie die praktische Umsetzung aussehen könnte.

## **6 Leitsätze**

Die vorstehenden Überlegungen führen zu folgenden Leitsätzen zum Umgang der Kirchgemeinde Bern mit Ressourcen:

- 1. Personelle, finanzielle und sachliche Ressourcen werden, entsprechend der „Aufgabenteilung“ nach dem Grundsatz der Subsidiarität (Leitsatz 2 im Arbeitspapier „Kirchenkreise), einerseits der Kirchgemeinde Bern als Ganzes und andererseits den einzelnen Kirchenkreisen bzw. den französischsprachigen Gemeindeangehörigen zugeteilt.**
- 2. Personelle Ressourcen werden mit dem Stellenplan zugeteilt. Der Stellenplan wird durch den Kirchgemeinderat unter Einbezug der Planungskonferenz in einem partizipativen Prozess erarbeitet und dem Parlament zum Beschluss vorgelegt. Er wird im gleichen Verfahren unter Wahrung der Planungssicherheit neuen Gegebenheiten angepasst.**
- 3. Die Zuteilung personeller Ressourcen an die einzelnen Kirchenkreise bzw. an die französischsprachigen Gemeindeangehörigen erfolgt nach sachgerechten (namentlich berufsbezogenen), reglementarisch verbindlich vorgegebenen, aber nicht allzu detailliert formulierten Kriterien, die im Rahmen der Erarbeitung des Stellenplans noch verfeinert werden können.**
- 4. Finanzielle Ressourcen werden mit dem Budget zugeteilt. Die Budgetierung erfolgt im herkömmlichen Verfahren ohne NPM-Steuerung über Globalbudgets. Die Kirchenkreise und die französischsprachigen Gemeindeangehörigen erhalten entsprechend der heutigen Praxis vorweg einen bestimmten Betrag zugeteilt, in dessen Rahmen sie dem Parlament ihr eigenes Budget als bindende Vorgabe (gebundener Aufwand) unterbreiten können.**
- 5. Das Budget wird wie der Stellenplan durch den Kirchgemeinderat unter Einbezug der Planungskonferenz erarbeitet und dem Parlament unter Vorbehalt des fakultativen Referendums zum Beschluss vorgelegt.**
- 6. Das Parlament beschliesst über die Zweckbestimmung der Liegenschaften und damit auch über die Zuweisung von Liegenschaften an die Kirchenkreise und die französischsprachigen Gemeindeangehörigen.**
- 7. Der Kirchgemeinderat erarbeitet Vorschläge für die Zuweisung der Liegenschaften und spätere Anpassungen unter Einbezug der Planungskonferenz und der betroffenen Organisationseinheit. Er berücksichtigt die bisherigen Beschlüsse zur Liegenschaftsstrategie.**

23.04.2018 / uf

Durch Steuerungsgremium für die Vernehmlassung freigegeben



## Anhang zum Grundlagenpapier Zuteilung der Ressourcen

### Heutige Lösungen und mögliche Lösungsansätze für die Kirchengemeinde

Kategorie Grundlagen- papier		Heutige Lösungen in der Ev.-ref. GKG	Kirchengemeinde Bern - mögliche Lösungsansätze
Punkt 2 (Seiten 2 - 9)	<b>Personal</b>	Stellenplan auf der Basis von Stellenpunkten bzw. Stellenprozenten	Stellenplan auf der Basis von Stellenprozenten / Stellenpunkten nach reglementarisch festgelegten Kriterien
2.4.	Sigriste / Hauswarte	Sigristenpooling / Kirchengemeinde	Sigristenpooling Kirchengemeinde Bern
2.4.	Kirchenmusik (Organisten / Chorleiter)	Kirchengemeinde	Kirchenkreis - besondere Aufgaben Kirchengemeinde Bern
	Sekretariate	Sekretariatspooling / Kirchengemeinde	Sekretariatspooling / Kirchenkreis
2.4.	Sozialdiakonische Dienste	Kirchengemeinde / Berechnungsbasis Nachweis Bedürfnisse 1989	Kirchenkreis / Berechnungsgrundlage Soziallastenindex - besondere Aufgaben Kirche Bern
2.4.	Pfarramtliche Dienste	Kirchengemeinde - Zuteilung 24 Kirchenmitglieder = 1 Stellenprozent / 2400 Mitglieder = 100 % (Stellenzuteilung Kanton); Kirchengemeindeeigene Pfarrstellen (Paroisse, Münster u.a.)	Kirchenkreis - Zuteilung gemäss Bestimmungen Landeskirche (grundsätzlich gleiche Regelung wie bisher bis 2026) - besondere Aufgaben Kirche Bern; Kirchengemeindeeigene Pfarrstellen
2.4.	Katechetische Dienste	Kirchengemeinde (Basis Klassengrösse)	Kirchenkreis (Basis Klassengrösse)
5 (Seite 22)			Evtl. Besitzstandsgarantie für eine erste Phase
Punkt 3 (Seiten 12 - 19)	<b>Finanzen</b>	Mitwirkung bei der Budgetierung durch die Kirchengemeinde	Mitwirkung bei der Budgetierung durch den Kirchenkreis
3.3.		Globalkredit gemäss Reglement pro Kirchengemeinde	analoges Instrument pro Kirchenkreis - Budgetkredite (Betriebskredit)
3.3.		KUW-Kredit gemäss Weisung	analoges Instrument pro Kirchenkreis
3.4.		Liegenschaftsunterhalt (grundsätzlich 2,5 % des GVB-Wertes) - in Zusammenarbeit mit den Kirchengemeinden; Umsetzung Liegenschaftsstrategie	Gleiches Verfahren in Zusammenarbeit mit den Kirchenkreisen und Basis Liegenschaftsstrategie
		Spezielle Aufgaben gemäss Budgetkredit für selbst erfüllte oder an Dritte (AKiB, OK, TRiIO u.a.) übertragene Aufgaben; gemeindeeigene Kredite	Spezielle Aufgaben gemäss Budgetkredit für selbst erfüllte oder an Dritte (AKiB, OK, TRiIO u.a.) übertragene Aufgaben; gemeindeeigene Kredite
Punkt 4 (Seite 20 - 21)	<b>Liegenschaften</b>	Liegenschaften im Besitz der GKG; Kirchengemeinden melden Bedürfnisse zuhanden der GKG unter Beachtung der Liegenschaftsstrategie	Liegenschaften im Besitz der Kirche Bern - Kirchenkreise melden Bedürfnisse zuhanden der Kirche Bern unter Beachtung der Liegenschaftsstrategie
3.5.	<b>Kirchengemeindeeigene Fonds - unselbständige Stiftungen</b>	Mittel der Kirchengemeinde, Verwendung gemäss entsprechenden Fondsreglementen	Mittel der Kirchengemeinde Bern; Verwendung wird abgestimmt auf die Zweckbestimmung hin geregelt