



Konvergentes Modell für die Mittelverteilung unter den Kirchgemeinden

1. Ziel

Die in Ausrichtung, Charakter und Grösse recht unterschiedlichen Kirchgemeinden unserer Basler Kirche waren bisher in einem konstruktiven und wohlwollenden Miteinander auf dem Weg. Das ist wertvoll und nicht selbstverständlich.

Wenn sich die Synode zwischen zwei stark divergierenden Modellen zur Aufteilung der zunehmend knapper werdenden Mittel unter den Kirchgemeinden entscheiden muss, würde sie in diesem Dilemma nolens volens Gewinner und Verlierer unter den Kirchgemeinden schaffen. Das wäre einem nachhaltigen Frieden nicht zuträglich, und auf den ist unsere Basler Kirche mehr denn je angewiesen, wenn wir die kommenden anspruchsvollen Jahre gemeinsam meistern wollen.

Mit dem nachstehenden Modell soll primär ein Weg zur Vermeidung eines solchen Dilemmas aufgezeigt werden. Der Entscheid, ob und wie ein solcher Weg begangen werden soll, liegt bei der Synode. Dabei bleiben die inhaltlichen und strategischen Überlegungen zur Entwicklung unserer Kirche offen. Das Modell kann und will keineswegs die ganze Thematik des kirchenrätlichen Berichts 1291 abdecken, sondern lediglich einen einvernehmlichen Weg zur aktuellen Frage der Mittelverteilung im engeren Sinn öffnen.

2. Referenzen

Die Ausführungen zum nachstehenden Konvergenzmodell beziehen sich auf

- den Bericht 1291.2 des Kirchenrats «Perspektiven der ERK BS 2015-2025 vom 23.05.2016 (nachfolgend: Bericht KiR)
- den Entwurf zum «Bericht zum Anzug Mittelverteilung vom 22. Juni 2016» der Planungskommission vom 11.01.2017 (nachfolgend: Bericht PlaKo)
- Rechnerisch wird zur Sicherstellung der Vergleichbarkeit auf den sowohl im Bericht KiR als auch im Bericht PlaKo veranschlagte Gesamtbetrag zugunsten der Kirchgemeinden (ohne Gebäudekosten) von CHF 5'565'000 referenziert.
- Die von einzelnen Kirchgemeinden übernommenen stadtkirchlichen Aufgaben haben in einer solchen Verteilungssystematik keinen Platz und sind im Modell deshalb nicht berücksichtigt. Deren Abgeltung sollte separat nach spezifischen Kriterien erfolgen.

3. grundsätzliche Überlegungen

3.1 Berechenbarkeit und Nachvollziehbarkeit

Damit ein Verteilungsmodell Akzeptanz findet, muss es nachvollziehbar sein. Das bedeutet im Wesentlichen eine Verteilung anhand von definierten Kriterien je für definierte Zwecke, die untereinander in einer plausiblen sachlichen Verbindung stehen.

Das bedeutet aber nicht, dass die Verteilung berechenbar sein muss: „*Was wirklich zählt, lässt sich nicht zählen und was sich zählen lässt, zählt nicht wirklich.*“ (Albert Einstein). Auch wenn messbare Kriterien legitimerweise hinzugezogen werden, muss auch nicht direkt messbaren Faktoren eine Rolle bei der Mittelverteilung zuerkannt werden, wenn eine halbwegs realitätsnahe und nachhaltige Mittelverteilung resultieren soll. Dies gilt insbesondere für Erfolgspotentiale; sie sind zukunftsgerichtet und können nicht einfach aus vergangenen oder extrapolierten Daten abgeleitet werden.

Wenn wir nicht einfach den Niedergang bewirtschaften wollen, kommen wir - wie jede andere Organisation, die mit knappen Mitteln ein Optimum erreichen will - nicht darum herum, eine sorgfältige Einschätzung von Potentialen für die Entwicklung vorzunehmen und die entsprechenden Mittel bereitzustellen. Dies gehört elementar zur Führungsverantwortung von Kirchenrat und Synode.

3.2 Ausgewogenheit

Die Verteilung von Mitteln nach nur einem oder wenigen nachvollziehbaren Kriterien trägt das grosse Risiko der Einseitigkeit in sich. Dies speziell aus zwei Gründen:

- unsere Kirchgemeinden weisen sehr unterschiedliche Grössen auf, sind verschieden ausgerichtet und aufgestellt und haben deshalb unterschiedliche Dynamiken;
- unsere Kirche steht in einer rasanten und schwierigen Entwicklung, d.h. wir können nicht mit halbwegs stabilen Verhältnissen rechnen.

Mit einer Mittelverteilung aufgrund mehrerer relevanter Kriterien lässt sich ganz grundsätzlich eine adäquatere Zuteilung erreichen, die sich auch bei sich verändernden Rahmenbedingungen besser bewährt.

Das Entscheidungsdilemma in Bezug auf den Verteilungsmechanismus ergibt sich nicht etwa aus der mangelnden Qualität der beiden vorliegenden Modelle, sondern aus der weitgehenden Exklusivität der Kriterien.

Das vorliegende Modell sucht deshalb nicht einen gänzlich neuen Ansatz, sondern kombiniert bereits vorgeschlagene und naheliegende Kriterien und entsprechende Verwendungszwecke miteinander: Damit werden die unterschiedlichen Aspekte möglichst sachgerecht einbezogen, aber eben auch relativiert.

4. Aufteilung der Verwendungszwecke und zugeordnete Kriterien

Für die Zuteilung der gesamten für die Kirchgemeinden zur Verfügung stehenden Mittel wird folgende Aufteilung der Verwendungszwecke und zugeordneten Kriterien vorgeschlagen:

Ziffer	Verwendungszweck	Kriterien	Festlegung des Anteils
4.1	Grundversorgung (ohne Gottesdienste, Gemeindeanlässe) Kasualien, Unterricht, Seelsorge inkl. APH	Mitgliederzahlen (resp. Anzahl Kasualien, Klassen) Anzahl der APH	aufgrund Berechnung
4.2	Betriebsbeitrag Sachkosten laufender Betrieb	Stellenzahlen	Total: nach Bedarf Anteile: gemäss Berechnung
4.3	Förderbeitrag spezielle Schwerpunkte und Projekte mit besonderem Zukunftspotential entsprechend den strategischen Ausrichtung der einzelnen Kirchgemeinde	gelebte Projekte und Initiativen Beschaffung von zusätzlichen Mitteln durch die Kirchgemeinde	strategischer Entscheid der Synode
4.4	Gemeindeleben Gottesdienste und alle übrigen Verwendungszwecke	Anzahl Standorte	verbleibender Betrag

Die Frage nach der Anzahl und Dotation der Standorte muss selbstverständlich gestellt werden, soll aber erst dann beantwortet werden, wenn vorgängig die gesamte Grundversorgung, die minimalen Betriebskosten der Kirchgemeinden und Initiativen in die Zukunft sichergestellt sind.

Die Einzelheiten sind in den Ziffern 4.1 - 4.4 ausführlich beschrieben.

4.1 Grundversorgung

In einem ersten Schritt werden jeder Kirchgemeinde die nötigen Pfarrstellen zur Sicherstellung der durch die kirchlichen Ordnungen bestimmten Grundversorgung zugeordnet.

Grundlage: Mitgliederzahlen und Zeitmodell BE-JU-SO gemäss Seiten 27 - 43 des Berichts KiR

- Der **Seelsorgeaufwand** inkl. systematische Hausbesuche ist gemäss diesen Quellen direkt an die Mitgliederzahlen gebunden. Diese bilden das dafür relevante Kriterium.
- Für **Kasualien und Unterricht** können entweder die verfügbaren effektiven Zahlen verwendet werden (so im beiliegenden Rechnungsmodell: Anzahl der von den betreffenden Pfarrpersonen vorgenommenen Taufen, Trauungen und Abdankungen resp. geführten Unterrichtsklassen und Konfirmandenlager) oder allenfalls können vereinfacht entsprechende Referenzgrössen aufgrund der Mitgliederzahlen ermittelt werden.
- Die **APH-Seelsorge** gehört ebenfalls in diese Kategorie, weil dafür aufgrund der Leistungsvereinbarungen Verpflichtungen für die Kirchgemeinden bestehen. Dabei geht es vor allem um die regelmässigen Gottesdienste und Andachten. Das entsprechende Kriterium ist die Zahl der zu betreuenden APH.

Die **Gemeindegottesdienste** werden nicht dieser Kategorie zugeordnet, weil der Aufwand vor allem von der Zahl der Gottesdienstorte abhängt und zudem wesentliche Kapazitäten von anderen Berufsgruppen (insb. Kirchenmusik und Sigrüstendienst) erfordert (siehe Kapitel 4.4)

Ergebnis = Zuteilung von Pfarrstellen (in %), resp. Umrechnung in CHF aufgrund der «Preisliste»

Für die APH-Seelsorge wurde das gemäss Bericht KiR vorgesehene Gesamtpensum eingesetzt (im Wissen, dass dieses zusammen mit den Beiträgen der APH zur Erfüllung der Grundversorgung nicht ausreicht).

➔ Damit wird die von der ERK von allen Kirchgemeinden gleichermaßen geforderte Grundversorgung weitgehend sichergestellt und das entsprechende Grundanliegen des Berichts PlaKo nach einer gerechten Verteilung aufgenommen.

4.2 Betriebsbeitrag

Der Betriebsbeitrag soll massgeblich zur Deckung der laufenden Sachkosten der Kirchgemeinde beitragen wie Buchhaltung, EDV-Mittel, Drucksachen, Sachkosten von Aktivitäten etc. Als Referenzgrösse dafür drängt sich am ehesten die Zahl der angestellten Mitarbeitenden auf, denn deren Aktivitäten generieren entsprechende Folgekosten. Massgebend ist die investierte Arbeitszeit, deshalb ist auf Vollstellen abzustellen (kein Anreiz für kleine Pensen).

Ergebnis = Zuteilung eines finanziellen Beitrags. Im beiliegenden Rechnungsmodell wurde das Volumen gemäss Bericht KiR übernommen. Eine Überprüfung und Anpassung nach unten oder oben - etwa an eine sich verändernde Regelung der Zuteilung von Sachkosten zwischen Kantonalkirche und Kirchgemeinden - ist denkbar und einfach möglich.

➔ Damit werden die finanziellen Grundlasten der Kirchgemeinden aufgrund der Regelungen über die Tragung der Sachkosten abgegolten.

4.3 Förderbeitrag (bisher Unterstützungen resp. Schwerpunkt- / Projektmittel)

In einem dritten Schritt werden den Kirchgemeinden im Sinne von gezielten Investitionen in die Zukunft individuelle Förderbeiträge (etwa im Sinn der bisherigen Schwerpunkt- oder Projektmittel) gewährt. Damit sollen besondere Initiativen, Projekte oder Schwerpunkte mit besonderem Zukunfts- und Entwicklungspotential entsprechend den strategischen Zielen und der Ausrichtung der betreffenden Kirchgemeinde gefördert werden, die klar über die verpflichtende Grundversorgung hinausgehen.

Ziel ist eine Förderung der Kirchgemeinde i.S. einer Verstärkung in einem Bereich, den sie nicht oder nicht vollständig selber finanzieren kann. Damit wird ein besonderer Anreiz für Eigeninitiativen geschaffen. Deshalb darf als Voraussetzung für die Gewährung von Förderbeiträgen an eine Kirchgemeinde gelten, dass sie in mindestens im gleichen Ausmass Drittmittel generiert.

Da diese Beiträge nicht rechnerisch ermittelt werden können, sondern eine sorgfältige Beurteilung erfordern, soll die Zuteilung nicht direkt, sondern über einen neu zu äufnenden Fonds nach folgenden Massgaben erfolgen:

- Die Synode beschliesst über die Höhe der Einlage in den Fonds im Rahmen von Planung und Budget; die Verteilung resp. Reservebildung liegt beim Kirchenrat unter Mitwirkung der Planungskommission.
- Voraussetzung für Vergabungen: Antrag mit einfachem Projektbeschrieb mit den wesentlichen Elementen, aber ohne Formalismus
- Planungssicherheit durch einen festen Finanzierungshorizont von 4-5 Jahren
- Frühzeitig vor Ablauf der Finanzierungsperiode erfolgt eine Neubeurteilung aufgrund einer schriftlichen Berichterstattung sowie eine summarische Überprüfung von Wirksamkeit und Zweckmässigkeit im persönlichen Gespräch.

Ergebnis = Zuteilung eines finanziellen Beitrags. Im beiliegenden Rechnungsmodell wurde der Betrag von CHF 480'000 / Jahr eingesetzt, der gemäss Bericht KiR Seite 68 den Kirchgemeinden zugedacht ist. Der Betrag kann je nach Möglichkeit und Bedarf angepasst werden; dabei sind natürlich die laufenden Finanzierungsverpflichtungen einzuhalten (deshalb auch die Finanzierung über einen Fonds).

- ➔ Damit werden die Unterstützungen des Berichts KiR übernommen und nachvollziehbar mit dem Kriterium der Drittfinanzierung verknüpft.
- ➔ Gleichzeitig wird dem Vorschlag des Berichts PlaKo nach einer Überprüfbarkeit des zweckmässigen Mitteleinsatzes auf eine praktikablere Art Rechnung getragen.
- ➔ Kirchgemeinden ohne solche Aktivitäten werden nicht benachteiligt; sie haben auch keine entsprechenden Kosten.
- ➔ Der Fonds erlaubt eine flexible Handhabung, eine sinnvolle Rollenverteilung (Kirchenrat / Synode) und eine Anpassung an die insgesamt verfügbaren Mittel im Laufe der Planungsperiode.

4.4 Standorte

Alle übrigen Plan-Mittel, d.h. die insgesamt in der Planung den Kirchgemeinden zugedachten Mittel (unabhängig von der Quelle wie Steuern, Finanzerträge, Reserven, Ausschüttungen der BVV etc.), werden anhand der Zahl der Standorte auf die Kirchgemeinden verteilt.

Diese Mittel dienen

- inhaltlich für den Gottesdienst, das gesamte Gemeindeleben und den Gemeindeaufbau (ohne Grundversorgung gemäss Ziffer 4.1)
- sachlich für die entsprechenden Stellen aller Personalkategorien

In diesem Segment bestehen je nach Kirchgemeinde unterschiedliche Kostenstrukturen. Sie fallen primär dort an, wo Mitarbeitende ihren Dienst tun und Menschen zusammenkommen, also an den Standorten der Kirchgemeinden. Es macht deshalb Sinn, sie anhand der von der Kantonalkirche zugesprochenen Standorte zu bemessen, und zwar nach folgenden Massgaben:

- Der Gesamtbetrag, der für diesen Zweck zur Verfügung steht, wird bestimmt, indem der nach Zuweisung der Mittel gemäss Ziffer 4.1 - 4.3 verbleibende Betrag durch die Anzahl der von der Synode beschlossenen Standorte geteilt wird.
- Die Synode bestimmt auf Antrag des Kirchenrats im Rahmen der Planungsbeschlüsse über die Zahl der ERK-finanzierten Standorte für jede Kirchgemeinde.
- Pro Standort, der so aus Mitteln der ERK finanziert wird, wird derselbe Beitrag zur Verfügung gestellt.
- Teilfinanzierten Standorten kann mit Bruchzahlen Rechnung getragen werden (z.B. St. Jakob).

Die zentrale Frage, der sich die Synode dabei zu stellen hat, ist sie, welches Verhältnis zwischen der Zahl der von der ERK zu finanzierenden Standorte und den pro Standort verfügbaren Mitteln sinnvoll ist: Je grösser die Zahl der Standorte, desto weniger Mittel stehen für einen Standort zur Verfügung - und umgekehrt.

Ergebnis = finanzieller Beitrag, der mit den gesamten Stellenkosten einer Kirchgemeinde verrechnet wird. Im Rechnungsmodell wurden die Zahlen gemäss Bericht KiR Seite 60-66 übernommen (geteilt durch 400).

- ➔ Die Zahl der Standorte bestimmt aufgrund ihrer zentralen Stellung erheblich über die Mittelzuteilung und nimmt damit ein Hauptanliegen des Bericht KiRs auf.
- ➔ Die Relativierung durch weitere Komponenten trägt andererseits den unterschiedlichen Situationen, Ausrichtungen und Bedürfnissen der Kirchgemeinden Rechnung.
- ➔ Kirchenrat und Synode stehen bei ihrem Entscheid über die Zahl der aus ERK-Mitteln finanzierbaren Standorte klare Indikationen über deren finanzielle resp. personelle Ausstattung zur Verfügung. Dies ermöglicht eine sachliche Diskussion über die Ausgewogenheit zwischen Räumen und Stellen, d.h. eine solide Grundlage für die Festlegung der noch sinnvoll finanzierbaren Standorte.
- ➔ Der Kirchenrat kann bei Bedarf begründete allgemeine Vorgaben machen, wieviele Stellen pro Personalkategorie und Standort mindestens zu besetzen sind. Darüber hinaus sollen die Kirchgemeinden (wie in beiden Modellen vorgesehen) die Verteilung der verfügbaren Stellen auf die Berufsgruppen im Rahmen des ihnen zugeteilten Betrags und der geltenden «Preislisten» frei gestalten können.

5. Gebäude

Ein systematischer Einbezug der Gebäude in die Mittelzuteilung, welche für die Kirchgemeinden Anreiz für eine möglichst effektive Nutzung bietet, aber auch dem Umstand Rechnung trägt, dass bei einem Verzicht der Kirchgemeinde der Anteil an den Nutzungsgebühren wegfällt, sollte vertieft geprüft werden.

Für den Bereich der Amtswohnungen könnte etwa folgende Regelung gelten:

- Grundsätzlich haben die Kirchgemeinden Anspruch auf je eine Pfarrwohnung und eine Sigristenwohnung pro Standort.
- Verzichten sie auf Dauer darauf, wird ihnen 50% des entsprechenden Pauschalbetrags für die Dauer von maximal 5 Jahren vergütet.

Für die übrigen Gebäude gestaltet sich eine sinnvolle, faire und nachhaltige Regelung sehr viel schwieriger:

- die übrigen Gebäude sind in ihrem Nutzungswert sehr verschieden
- die Zuteilung des Masses an Räumlichkeiten kann schwer sinnvoll über einfache Kriterien erfolgen.

Für die Entwicklung eines Modells reicht die Zeit bis zur Juni-Synode kaum, deshalb wird an dieser Stelle nicht weiter darauf eingegangen. Trotzdem sollte darauf mittelfristig nicht verzichtet werden.

6. Entscheidungsprozess

In einem Verteilungsmodell mit verschiedenen Kriterien kann auch eine differenzierte Rollenverteilung zwischen Kirchenrat, Planungskommission, Synode und Kirchgemeinden realisiert werden. Damit kann die Synode ihre Funktion als Parlament der ERK BS für wesentliche Festlegungen wahrnehmen, ohne in die Verantwortung des Kirchenrats für die konkrete Ausgestaltung einzugreifen. Im vorliegenden Vorschlag sind dies - abgesehen von den ordentlichen Kompetenzen - im Wesentlichen folgende Elemente:

6.1 Berechnung aufgrund definierter Parameter durch Kirchenrat und Kirchenverwaltung

- Grundversorgung (4.1)
- Betriebsbeitrag (4.2)

6.2 Grundlegende Festlegungen durch die Synode (auf Antrag des Kirchenrats)

- Summe der Einlage von Fördermitteln in den entsprechenden Fonds
- Festlegung der Standorte pro Kirchgemeinde im Verhältnis zu den Mitteln pro Standort

6.3 Entscheid des Kirchenrats

- Zuteilung von Fördermitteln aufgrund der Anträge der Kirchgemeinden
- Festlegung der minimalen Personalausstattung pro Personalkategorie

6.4 Mitwirkung der Planungskommission

- Mitbericht an die Synode für die Entscheide gemäss Ziffer 6.2
- Konsultation bei der Vergabe von Fördermitteln an die einzelnen Kirchgemeinden

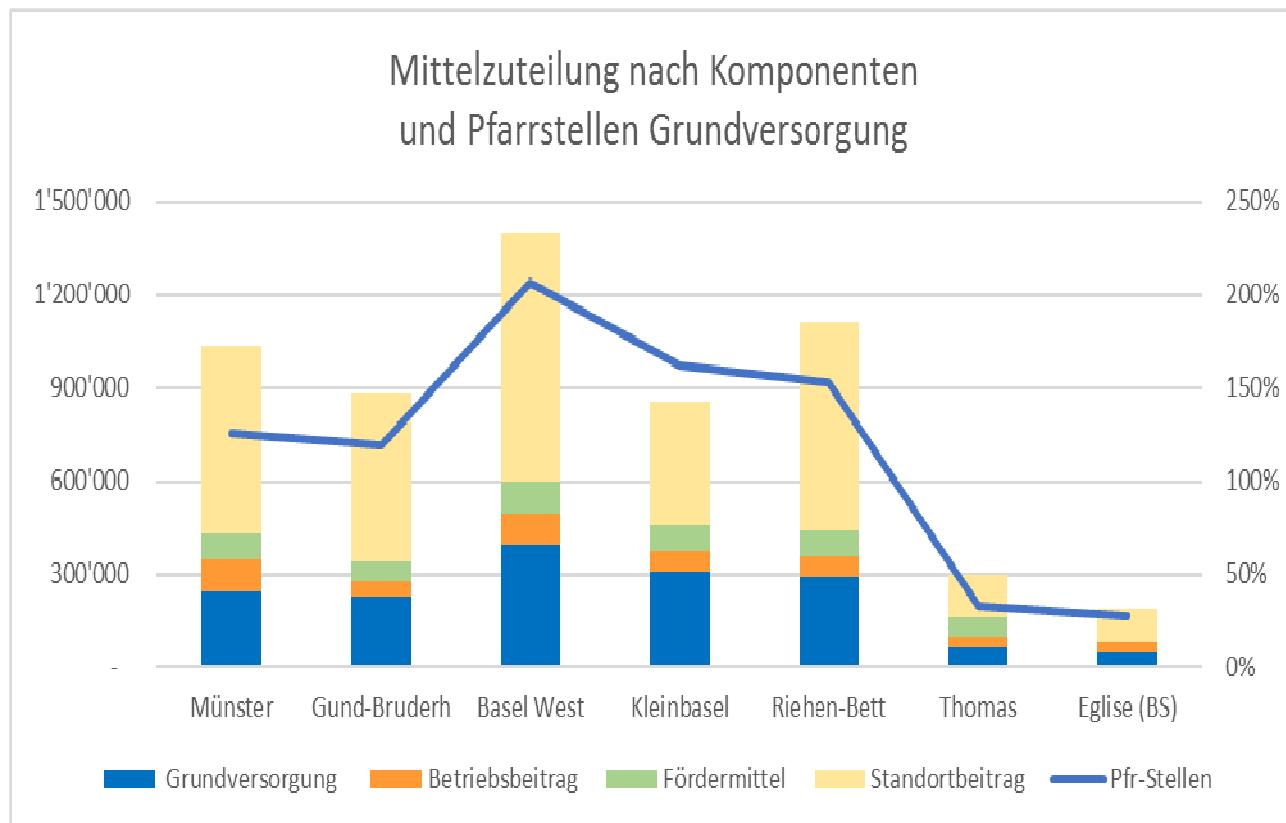
6.5 Entscheid der Kirchgemeinde

- Realisierung von Initiativen, Schwerpunkten und Projekten (Antrag auf Fördermittel)
- Festlegung der Stellenpensen im Rahmen der Vorgaben des Kirchenrats

7. Rechnungsmodelle

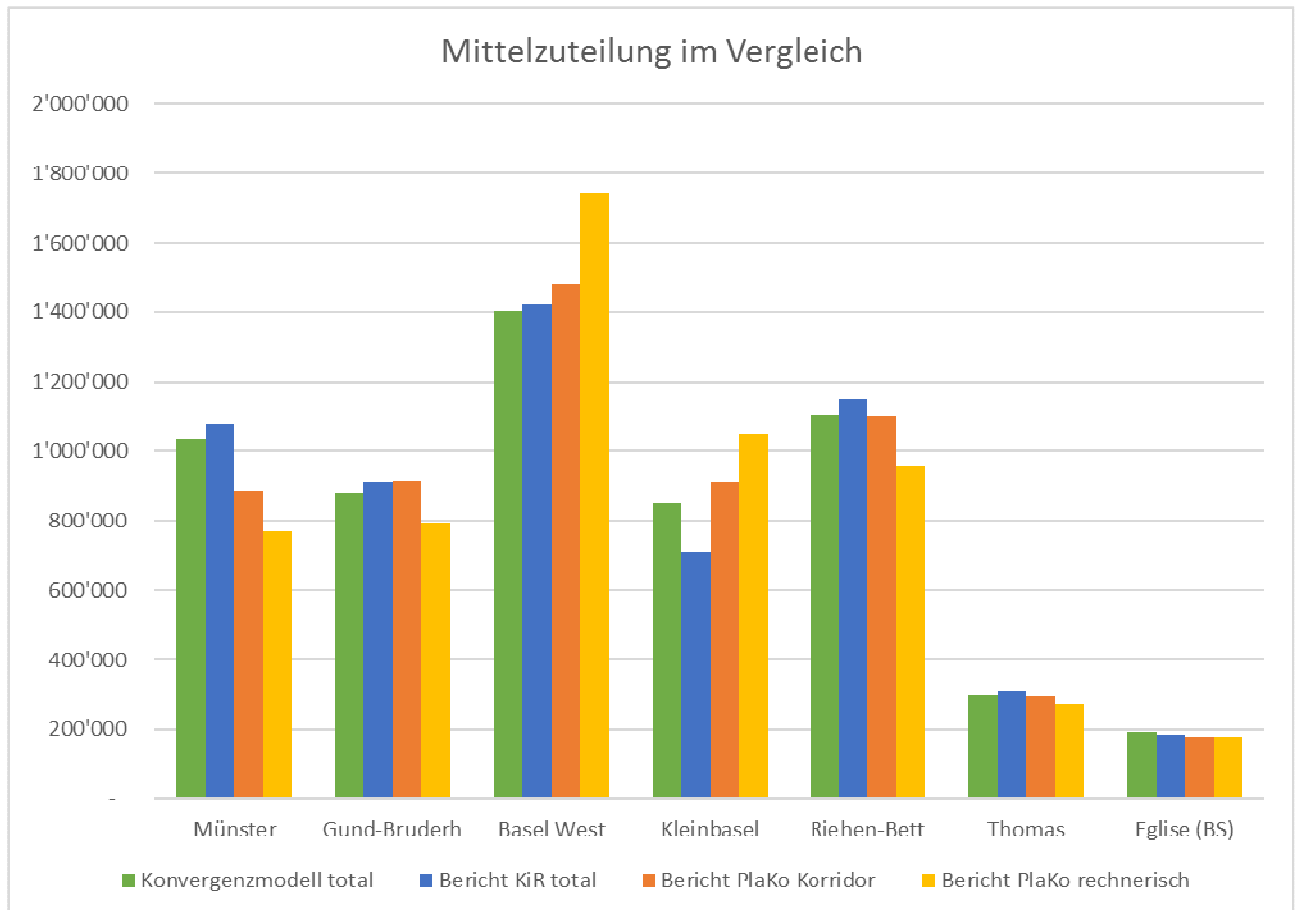
In den beiliegenden Rechnungsmodellen werden die finanziellen Konsequenzen des beschriebenen Modells einzeln und zusammenfassend dargestellt. Die Quellen der verwendeten Parameter werden in einer separaten Tabelle angegeben.

Hier die Darstellung der vier Komponenten (Säulen) und zum Vergleich die Zahl der notwendigen Pfarrstellen für die Grundversorgung ohne Gottesdienste (Linie, rechte Skala)



In der Zusammenfassung werden die Ergebnisse pro Kirchgemeinde verglichen

- mit den Ergebnissen gemäss Bericht KiR (blau)
- mit den Ergebnissen gemäss Bericht PlaKo und den dort aufgeführten Varianten
 - o mit Korridor (rot)
 - o und ohne Korridor («rechnerisch», gelb)



8. Schlussbemerkungen

8.1 Ergebnis

Das Ergebnis der Modellrechnung zeigt, dass - wie verschiedentlich vermutet - für die Kirchgemeinde Kleinbasel eine Korrektur der insgesamt gemäss Bericht KiR zugeteilten Mittel zumindest gut begründbar ist. In der oberen Grafik auf Seite 6 wird dies aufgrund des Verlaufs der blauen Linie (Pfarrstellen Grundversorgung) augenscheinlich. Die Differenz (im Vergleich zum Bericht KiR) wäre gemäss Konvergenzmodell gemeinsam von allen anderen Kirchgemeinden (mit Ausnahme der Eglise française) zu tragen.

8.2 Umsetzungsaufwand

Das vorliegende Modell mag auf den ersten Blick etwas komplizierter erscheinen als Bericht KiR und Bericht PlaKo. Da verschiedene Elemente bereits innerhalb des Modells geklärt werden, dürfte es in der Umsetzung nicht aufwändiger sein als die anderen. Natürlich verursacht jedes neue Modell bei der erstmaligen Umsetzung zusätzlichen Aufwand. Das funktionale Rechnungsmodell liegt aber bereits vor, die Parameter sind vorhanden oder erudierbar, und es besteht für die Kirchenverwaltung bei entsprechender Ausgestaltung erhebliches Vereinfachungspotential gegenüber dem heutigen Planungs- und Abrechnungsprozess.

8.3 Beschlussfassung

Das vorliegende Modell enthält sehr bewusst keinen Antrag auf eine gesetzliche Regelung. Die Wahl des Modells kann zunächst durchaus durch einen ausformulierten Beschluss in der Juni-Synode erfolgen. Dieser kann die wesentlichen Festlegungen enthalten und den Kirchenrat beauftragen zu prüfen und zu berichten, wie diese umgesetzt und in die kirchliche Rechtsordnung überführt werden sollen. Die Überprüfung und eine allfällige Anpassung der Ordnungen und Reglemente sollte nach Klärung der offenen Detailfragen durch die dafür kompetenten Planungsfachleute und Juristinnen an die Hand genommen. Allfällige Ordnungsänderungen werden dann im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch den Kirchenrat der Synode zum Entscheid vorgelegt.

Ziel muss es sein, dass die Synode im November 2017 aufgrund von klaren geltenden Regeln über eine konsistente Planung entscheiden kann. Ich hoffe, mit diesem Vorschlag dazu beitragen zu können.

Basel, 11. April 2017

Leonhard Müller

Beilagen: Rechnungsmodelle

- Grundversorgung
- Betriebsbeitrag
- Fördermittel
- Standortbeitrag
- Zusammenfassung und Vergleiche
- Quellenverzeichnis