

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 20. März 2013

306. Beteiligung des Kantons an den BVK-Sanierungsbeiträgen der Evangelisch-reformierten Landeskirche

Ausgangslage

Am 2. April 2012 stimmte der Kantonsrat der Sanierung der BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich zu (Vorlage 4851). Gegen die Einmaleinlage von 2 Mrd. Franken ist kein Referendum ergriffen worden. Der entsprechende Beschluss ist rechtskräftig. Aufgrund einer Statutenrevision werden seit Anfang 2013 zudem Sanierungsbeiträge an die BVK geleistet. Unterdessen steht fest, dass der Deckungsgrad am 1. Januar 2013 über 90% lag, womit die Arbeitgeberbeiträge an die BVK-Sanierung 2013 2,5% der versicherten Lohnsumme betragen. Da für die BVK-Sanierungsbeiträge bereits in der Rechnung 2011 in der Leistungsgruppe Nr. 4950 zentral eine Rückstellung von insgesamt 617 Mio. Franken gebildet wurde, sind die Sanierungsbeiträge für den Kanton grundsätzlich saldoneutral.

Eingabe des Kirchenrats der Evangelisch-reformierten Landeskirche

Mit Eingabe vom 31. Oktober 2012 an den Regierungsrat ersuchte der Kirchenrat der Evangelisch-reformierten Landeskirche den Kanton um eine Beteiligung an den Sanierungsbeiträgen der Landeskirche an die BVK.

Einen bestimmten Betrag nannte die Landeskirche nicht. Sie geht aber als Bemessungsgrundlage von einem Betrag von 40,8 Mio. Franken aus, den der Kanton bis Ende 2009 in Form von Lohnzahlungen und Staatsbeiträgen zugunsten der Landeskirche erbracht habe.

Sanierungsbeiträge und Beteiligung des Kantons an den BVK- Sanierungsbeiträgen staatsbeitragsberechtigter Institutionen

Wie der Kanton Zürich mit möglichen zusätzlichen Belastungen aus BVK-Sanierungsbeiträgen staatsbeitragsberechtigter Institutionen umgeht (ohne Universität, Fachhochschulen, Universitätsspital und Kantonsspital Winterthur, deren Sanierungsbeiträge bereits in der auf Ende 2011 gebildeten Rückstellung enthalten sind), entschied der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 915/2012. Demnach beteiligt sich der Kanton ab 2013 grundsätzlich an den BVK-Sanierungsbeiträgen von staatsbeitragsberechtigten Institutionen.

Bezüglich BVK-Sanierungsbeiträgen gleichen sich Spitäler und Evangelisch-reformierte Landeskirche grundsätzlich. In der Vergangenheit hat der Kanton den Personalaufwand von Spitälern und Landeskirche subventioniert. Inzwischen ist die Finanzierung sowohl für die Spitäler als auch für die Landeskirche neu geregelt worden. In beiden Fällen werden keine Staatsbeiträge an Defizite und damit indirekt an den Personalaufwand geleistet.

Ohne ein Entgegenkommen des Kantons, von dem die Evangelisch-reformierte Landeskirche profitierte, wäre das neue Kirchengesetz (KIG) bereits am 1. Januar 2008 in Kraft getreten. Die vollständige Übernahme der Besoldung der Pfarrerinnen und Pfarrer durch die Landeskirche wäre also bereits am 1. Januar 2008 vollzogen worden, als der Deckungsgrad der BVK noch über 100% lag. Damals wären aber noch keine Sanierungsbeiträge angestanden.

Mit der neuen Finanzierungsgrundlage erhält die Evangelisch-reformierte Landeskirche einen pauschalen Staatsbeitrag, abhängig von den Tätigkeitsprogrammen für die laufende und die folgende Periode, der diesbezüglichen Berichterstattung, der Teuerungsentwicklung und der Mitgliederzahl (§ 20 KiG). Die Höhe des Personalaufwands spielt dabei keine Rolle mehr.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an den Kirchenrat der Evangelisch-reformierten Landeskirche, Kirchgasse 50, 8001 Zürich:

Anliegen des Kirchenrates

Mit Eingabe vom 31. Oktober 2012 ersuchen Sie um eine Beteiligung des Kantons am Sanierungsbeitrag, den die Evangelisch-reformierte Landeskirche mit Unterzeichnung des neuen Anschlussvertrags an die BVK als Arbeitgeberin für die Löhne der Pfarrerinnen und Pfarrer leisten muss. Sie beziehen sich dabei auf den Beschluss Nr. 915/2012 des Regierungsrates, in dem dieser die Frage beantwortet, wie der Kanton Zürich mit möglichen zusätzlichen Belastungen aus BVK-Sanierungsbeiträgen für staatsbeitragsberechtigte Institutionen umgeht (ohne Universität, Fachhochschulen, Universitätsspital und Kantonsspital Winterthur).

Sie führen aus, dass die Evangelisch-reformierte Landeskirche für ihre Mitarbeitenden seit Jahrzehnten durch einen Anschlussvertrag mit der BVK verbunden gewesen sei. Trotz der anstehenden Sanierung habe der Kirchenrat am 30. Mai 2012 beschlossen, für die Mitarbeiten-

den der Landeskirche einen neuen Anschlussvertrag mit der BVK abzuschliessen. Im Rahmen der beruflichen Vorsorge für die Mitarbeitenden ergebe sich daher trotz Inkrafttreten des Kirchengesetzes auf Anfang 2010 keine Änderung.

Bis Ende 2009 seien die Pfarrerinnen und Pfarrer noch Staatsangestellte und als solche bei der BVK versichert gewesen, wobei der Kanton für 63% der Besoldung der Pfarrerinnen und Pfarrer aufgekommen sei.

In RRB Nr. 915/2012 sei festgelegt, dass sich der Kanton unter anderem dort an den BVK-Sanierungsbeiträgen staatsbeitragsberechtigter Institutionen beteilige, bei denen er in der Vergangenheit von zu tiefen Arbeitgeberbeiträgen habe profitieren können. Dies treffe auch bei der Landeskirche zu. Der Kanton habe bei ihr letztlich sogar doppelt profitiert. Neben dem geringeren Aufwand für die Pfarrbesoldung bis Ende 2009 seien nämlich auch die anhand des Besoldungsaufwands berechneten Staatsbeiträge geringer ausgefallen.

Bei den Spitälern, die wie die Landeskirche vor Kurzem von einer durch Gesetz vorgegebenen Systemumstellung betroffen seien, werde bei der Berechnung des kantonalen Sanierungsbeitrags auf den letzten geltenden Staatsbeitragsatz vor der Systemumstellung abgestellt. Daraus ergebe sich im Zusammenhang mit den damaligen gesetzlichen Leistungsgrundlagen als Bemessungsgrundlage ein Betrag von 40,8 Mio. Franken, den der Kanton bis Ende 2009 in Form von Lohnzahlungen und Staatsbeiträgen zugunsten der Landeskirche erbracht habe.

Haltung des Regierungsrates

Es ist unbestritten, dass der Kanton bis Ende 2009 63% der Löhne für die Pfarrerinnen und Pfarrer der Evangelisch-reformierten Landeskirche bezahlte. Als Kantonsangestellte galten die Pfarrerinnen und Pfarrer aufgrund eines Urteils des Verwaltungsgerichts in erster Linie aufgrund des staatlichen Anteils an der Besoldung. Der Kanton nahm hingegen keinerlei Einfluss auf die Lohn- oder Personalpolitik, die stets vollständig von der Evangelisch-reformierten Landeskirche bestimmt wurden, weshalb es sich um eine rein formale Arbeitgeberstellung handelte. Wenn auch nur im Umfang von 63% trifft es damit zwar zu, dass der Kanton insofern auch von «zu tiefen» Arbeitgeberbeiträgen profitierte. Ebenso profitierte indessen die Evangelisch-reformierte Landeskirche über ihren Lohnanteil von 37% von «zu tiefen» Arbeitgeberbeiträgen sowie die Pfarrerinnen und Pfarrer von tieferen Arbeitnehmerbeiträgen, obwohl ausserhalb des Lohnbereichs bereits damals keine weiteren Personalbeziehungen zum Kanton bestanden. Inwiefern der Kanton dadurch sogar hätte doppelt profitieren können, ist jedoch nicht ersichtlich. Die Staatsbeiträge bis 2009 bestanden überwiegend aus dem Besoldungsan-

teil der Pfarrerinnen und Pfarrer. Besoldung und Staatsbeitrag sind insofern zwei Bezeichnungen für das gleiche Leistungssubstrat, womit aus wirtschaftlicher Sicht keinerlei doppelte «Einsparung» stattfand.

Mit der neu an den aktuellen Mitgliederverhältnissen ausgerichteten Verteilung der Staatsbeiträge zwischen der Evangelisch-reformierten Landeskirche und der Römisch-katholischen Körperschaft erhält die Evangelisch-reformierte Landeskirche pro Jahr rund 13 Mio. Franken weniger als nach der bisherigen Regelung. Damit sie die Regelung der Arbeitsverhältnisse der Pfarrerinnen und Pfarrer nicht abrupt anpassen musste, erfolgte eine schrittweise Senkung der Staatsbeiträge an die Landeskirche. Möglich war dies, weil der Kanton und vor allem die Römisch-katholische Körperschaft damit einverstanden waren, die Umverteilung der Staatsbeiträge in vier Schritten während einer vierjährigen Übergangszeit zu vollziehen, obwohl die Römisch-katholische Körperschaft damit zugunsten der Evangelisch-reformierten Landeskirche noch während vier Jahren auf den vollen Betrag der Staatsbeiträge verzichtete.

Die Inkraftsetzung des neuen Kirchengesetzes und damit die vollständige Übernahme der Besoldung der Pfarrerinnen und Pfarrer durch die Evangelisch-reformierte Landeskirche waren sodann ursprünglich auf 2008 vorgesehen. Während das parallel zum Kirchengesetz erarbeitete Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden auch tatsächlich 2008 in Kraft trat, wurde die Inkraftsetzung des Kirchengesetzes auf 2010 verschoben. Diese Verschiebung erfolgte vor allem auf Wunsch der Evangelisch-reformierten Landeskirche, die auch hier geltend machte, dass ihr eine Inkraftsetzung auf 2008 insbesondere wegen der vollständigen Übernahme der Arbeitsverhältnisse der Pfarrerinnen und Pfarrer Probleme bereiten würde. Für die Römisch-katholische Körperschaft bedeutete die Verschiebung der Inkraftsetzung einen späteren Beginn der Umverteilung der Staatsbeiträge zugunsten der Evangelisch-reformierten Landeskirche. Ohne die Verschiebung der Inkraftsetzung wären die Pfarrerinnen und Pfarrer nicht bis Ende 2009, sondern lediglich bis Ende 2007 als Staatsangestellte bei der BVK versichert gewesen, womit die vollständige Übernahme der Besoldung auf 2008 und damit in eine Zeit gefallen wäre, in der der Deckungsgrad der BVK noch über 100% betragen hatte.

Die Evangelisch-reformierte Landeskirche profitierte damit nicht unerheblich zum einen davon, dass der Kanton den Aufwand für die Besoldung der Pfarrerinnen und Pfarrer zwei Jahre länger als vorgesehen übernahm, und zum anderen von einer über vier Jahre abgestuften Umverteilung der Staatsbeiträge von der Evangelisch-reformierten Landeskirche auf die Römisch-katholische Körperschaft. Dass dabei der Kanton von tieferen Arbeitgeberbeiträgen profitierte, trifft zwar zu, fällt vor

dem beschriebenen Hintergrund gegenüber der Evangelisch-reformierten Landeskirche aber nicht ins Gewicht. Die Umstände für die in RRB Nr. 915/2012 aufgeführten Fälle von beitragsberechtigten Institutionen unterscheiden sich vielmehr von jenem der Evangelisch-reformierten Landeskirche und rechtfertigen eine unterschiedliche Behandlung der Letzteren. Nicht zuletzt wäre es mit Blick auf die Römisch-katholische Körperschaft nicht zu begründen, dass ihr bisheriges Entgegenkommen gegenüber der Evangelisch-reformierten Landeskirche zu einer weiteren staatlichen Unterstützung derselben führt, die ihr selbst nicht zukommt.

Wir haben daher im Beschluss Nr. 915/2012 bewusst von der Aufnahme der Evangelisch-reformierten Landeskirche abgesehen, weil wir die Voraussetzung für eine Beteiligung an den Sanierungsbeiträgen der Evangelisch-reformierten Landeskirche an die BVK als nicht erfüllt erachteten. An dieser Haltung hat sich nichts geändert.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates, die Finanzdirektion sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi