



BERICHT – 27.06.2017

Neugestaltung und Modellierung des Finanzausgleichs Kirchen

Bericht zur Hauptstudie

Im Auftrag des Amtes für Gemeinden des Kantons Solothurn

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Neugestaltung und Modellierung des Finanzausgleichs Kirchen
Auftraggeber: Amt für Gemeinden des Kantons Solothurn
Ort: Bern
Datum: 27.06.2017

Begleitgruppe Projektgruppe Technik

Vertreter Synoden/Kirchgemeinden

Dominik Portmann, Röm.-kath. Synode Kanton Solothurn, Verwalter
Sonja Ruchti, Bezirkssynode Solothurn der ref. Kirchen Bern-Jura-Solothurn, Verwalterin
Markus Leuenberger, Ev.-ref. Kirche Kanton Solothurn, Verwalter
Werner Good, Christ.-kath. Synodalverband Kanton Solothurn, Verwalter
Richard Hürzeler, Reformierte Kirchgemeinde Solothurn, Verwalter
Beat Fuchs, Röm.-kath. Kirchgemeinde Niedergösgen, Präsident
André Hess, Christ.-kath. Kirchgemeinde Solothurn, Verwalter

Projektteam Kanton

Thomas Steiner, AGEM, Projektleiter
Reto Bähler, AGEM
Kurt Burkhalter, AGEM

Projektteam Ecoplan

Michael Marti
Ramin Mohagheghi

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

ECOPLAN AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Schützengasse 1
Postfach
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsübersicht

	Inhaltsverzeichnis	2
	Kurzfassung.....	4
1	Einleitung	8
2	Wie sieht der neue Finanzausgleich Kirchen Solothurn aus?	9
3	Leistungen der Synoden und ihre Finanzierung	23
4	Modellierung / Analyse Finanzausgleich unter den Kirchgemeinden	37
5	Fazit	56
6	Anhang A: Ergebnisse pro Kirchgemeinde.....	58
	Literaturverzeichnis	62

Inhaltsverzeichnis

	Inhaltsverzeichnis	2
	Kurzfassung.....	4
1	Einleitung	8
2	Wie sieht der neue Finanzausgleich Kirchen Solothurn aus?	9
2.1	Ausgangslage.....	9
2.2	Ausgestaltung der zukünftigen Finanzierung	10
2.3	Mittel für die Kantonalkirchen (Synoden)	12
2.4	Finanzausgleich unter den Kirchgemeinden	13
2.4.1	Ausgestaltung bestehender Elemente der Mittelverwendung	13
2.4.2	Neue Elemente im Finanzausgleich Kirchen	14
2.5	Funktionsweise und Elemente des Neuen Finanzausgleichs.....	15
2.5.1	Steuerkraftindex (SKI)	16
2.5.2	Disparitätenausgleich	16
2.5.3	Mindestausstattung	17
2.5.4	Verteilung der Restsumme nach SKI	19
2.5.5	Härtefallausgleich im Übergang (Systemwechsel)	19
2.5.6	Verteilung des Überschusses aus Härtefallausgleich im Übergang (Systemwechsel)	19
2.5.7	Ober- und Untergrenze (im neuen System).....	20
2.5.8	Verteilung des Überschusses aus Ober- und Untergrenze (im neuen System).....	20
2.6	Übersicht der Elemente des Neuen Finanzausgleichs	20
3	Leistungen der Synoden und ihre Finanzierung	23
3.1	Einleitung.....	23
3.2	Leistungen der Synoden mit Finanzierung über die Finanzausgleichssteuer	23
3.3	Finanzierung der Leistungen: Globalbudget versus Leistungsvereinbarungen.....	24
3.3.1	Systematik	24
3.3.2	Erstellung einer Leistungsbilanz	26
3.3.3	Fazit.....	27
3.4	Finanzierung: Mittelgenerierung bei sinkenden Steuererträgen	28
3.4.1	Stossrichtung Effizienzsteigerung	28
3.4.2	Stossrichtung Verzichtsplannung.....	28
3.4.3	Gegenfinanzierung (durch Staat/Dritte)	28
4	Modellierung / Analyse Finanzausgleich unter den Kirchgemeinden	37
4.1	Systemwechsel und Szenario «NFA Kirchen»	37
4.1.1	Systemwechsel: Neuer Finanzausgleich mit Ausgangswerten 2015 / 2016	37

4.1.2	Szenario «NFA Kirchen»: Steueraufkommen von 10 Mio. CHF	37
4.2	Systemwechsel zur Erläuterung der Mechanik	38
4.3	Szenario «NFA Kirchen»: Steueraufkommen von 10 Mio. CHF	45
4.4	Zusammenfassende Darstellung des Szenarios «NFA Kirchen»	51
4.5	Schlechtergestellte Kirchgemeinden mit SKI unter 100	52
5	Fazit	56
6	Anhang A: Ergebnisse pro Kirchgemeinde	58
	Literaturverzeichnis	62

Kurzfassung

Einleitung

Die Regierung des Kantons Solothurn hat im September 2015 beschlossen, den Finanzausgleich Kirchen zu überarbeiten und nach den Grundsätzen des neuen Finanz- und Lastenausgleichs der Einwohnergemeinden (FILA EG) neu auszugestalten. Zu berücksichtigen ist dabei, dass künftig mit etwas weniger Geld aus der Finanzausgleichssteuer zu rechnen ist. In den letzten Jahren belief sich das Steueraufkommen aus der Finanzausgleichssteuer auf knapp 12 Mio. CHF. Mit der Massnahme VWD_K19 sollen die Mittel ab Einführungszeitpunkt dieser Reform (voraussichtlich 1.1.2020) bei 10 Mio. CHF gedeckelt werden.¹ Im Zuge der Diskussion um die (vorderhand abgelehnte) Unternehmenssteuerreform III hat der Regierungsrat des Kantons Solothurn im RRB Nr. 2017/194 festgelegt, dass die Deckelung auch von unten gilt. Den Kirchen ist also auch bei Einführung einer überarbeiteten Unternehmenssteuerreform III (Einführungszeitpunkt offen) eine Summe von 10 Mio. CHF (inkl. periodischer Anpassung nach dem Landesindex der Konsumentenpreise) garantiert.

Vorgehen

In einem ersten Schritt wurden mit Vertretern der Synoden und Kirchgemeinden der drei Landeskirchen Gespräche geführt, um eine Übersicht der Leistungen und Strukturen der Kirchen sowie deren Finanzierung zu erarbeiten.² Für den vorliegenden Bericht wurden Überlegungen zu alternativen Finanzierungsmodellen der Leistungen der Synoden diskutiert und ein Modell erarbeitet, mit welchem die finanziellen Auswirkungen für Kirchgemeinden in unterschiedlichen Szenarien untersucht werden können.

Finanzausgleich Kirchen bisher

Im heutigen System gehen 40% der Gelder aus dem Finanzausgleich an die Synoden. Die übrigen 60% gehen an die Kirchgemeinden und setzen sich wie folgt zusammen: 20% werden nach Mitgliederzahl an alle Kirchgemeinden ausbezahlt (Sockelbeitrag). 40% werden an finanzschwache Kirchgemeinden verteilt, wobei die Verteilungskriterien – Steuerkraft und Steuerbedarf – und die Entscheidung, wie viele Gemeinden unterstützt werden, je nach Konfession unterschiedlich gewichtet werden. Einzelne Elemente im heutigen System, insbesondere die Bemessung des Steuerbedarfs bei den Kirchgemeinden, sind komplex und schwierig nachvollziehbar.

¹ Vgl. Beschluss vom 26.03.2014 (SGB 212/2013) betreffend die Massnahme VWD_K19.

² Vgl. Ecoplan (2016), Zwischenbericht 1: Analyse der Strukturen und Leistungen der Synoden und Kirchgemeinden.

Leistungen der Synoden und Verteilung der Mittel

Aktuell lassen sich drei Gruppen von Leistungen identifizieren, welche die Synoden aus der Finanzausgleichssteuer bezahlen. Diese drei Gruppen umfassen Gebäudesubventionen zur finanziellen Unterstützung von Kirchgemeinden, Finanzierung von Fachstellen und Zuwendungen an private Institutionen sowie an innerkirchliche Strukturen (SIKO) und Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit.

Mit der Zusage, dass den Kirchen auch bei der Einführung einer revidierten USR III 10 Mio. CHF zur Verfügung stehen, entschärft sich die Diskussion der Mittelkürzung nachdrücklich. Trotzdem stehen sowohl den Kirchgemeinden wie den Synoden in Zukunft weniger Mittel zur Verfügung als heute. Die Synoden erbringen gesellschaftliche Leistungen, die insgesamt ein Finanzierungsvolumen von rund 4.25 Mio. CHF aufweisen. Sie sind ausserdem stärker auf die Gelder aus dem Finanzausgleich angewiesen als die Kirchgemeinden – bei Letzteren machen diese gut 10% ihrer Einnahmen aus.

Um die geringeren Erträge aus der Finanzausgleichssteuer zu kompensieren, stehen den Synoden grundsätzlich drei Optionen zur Verfügung:

- Effizienzsteigerung
- Verzichtspanung
- Gegenfinanzierung bzw. Finanzierung durch andere Quellen

Effizienzsteigerungen sind aus Sicht der Kirchen nur sehr bedingt möglich, eine Verzichtspanung hätte unweigerlich einen Abbau von Leistungen zur Folge. Ebenfalls begrenzt sind die Mittel aus einer zusätzlichen Finanzierung gewisser Synodenleistungen seitens des Kantons, da der Kanton hier bereits mitfinanziert oder aber die entsprechende gesetzliche Grundlage für eine Finanzierung fehlt. Zudem hat sich die Regierung mit der Zusage bereit erklärt, Mittel aus der allgemeinen Staatskasse zu verwenden, wenn das Aufkommen aus der Finanzausgleichssteuer nicht mehr ausreicht. So bleibt den Synoden wohl nichts Anderes übrig, als die fehlenden Mittel über Effizienzsteigerungen und Verzichtspanung zu kompensieren.

Neugestaltung des Finanzausgleichs im engeren Sinn

Im neuen System fällt der Steuerbedarf als Verteilungskriterium weg und die Gelder an die Kirchgemeinden (bisher 40%) werden rein nach Steuerkraft verteilt. Ein Teil wird weiterhin als Sockelbeitrag ausgerichtet (bisher 20%). Welcher Anteil (der Gelder an die Kirchgemeinden) als Sockelbeitrag verteilt werden soll, können die Konfessionen individuell bestimmen (Bandbreite von 20 bis 50% des Anteils an Kirchgemeinden). Die Aufteilung unter den Konfessionen erfolgt nach wie vor nach Mitgliederzahl.

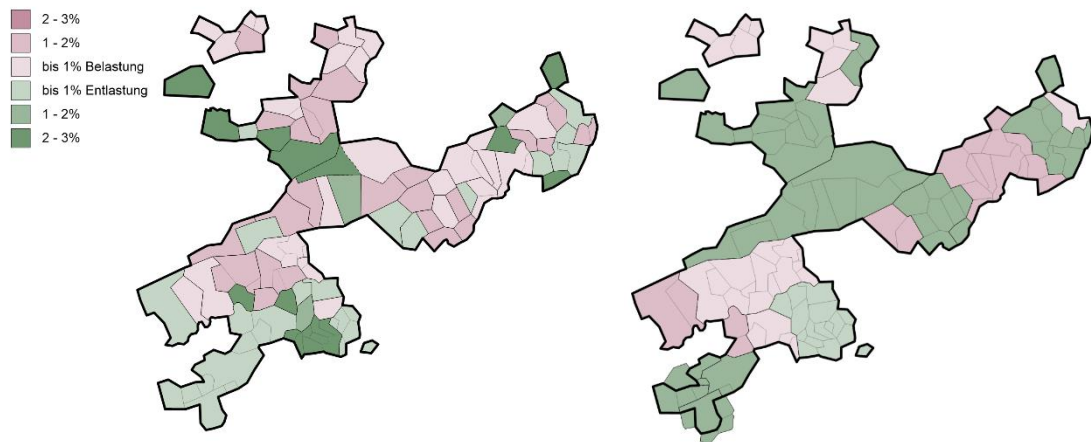
Zur Unterstützung der steuerkraftschwachen Kirchgemeinden werden als neue Elemente Disparitätenausgleich und Mindestausstattung eingeführt (analog zum Ressourcenausgleich bei den Einwohnergemeinden). Der **Disparitätenausgleich** stellt eine horizontale Umverteilung zwischen steuerkraftstarken und steuerkraftschwachen Kirchgemeinden dar und wird durch Kirchgemeinden mit überdurchschnittlicher Steuerkraft finanziert. Mit der **Mindestausstattung**

soll garantiert werden, dass auch steuerkraftschwache Kirchgemeinden einen gewissen Mindeststandard an Leistungen erbringen können. Kirchgemeinden mit einer Steuerkraft unter einer definierten Schwelle erhalten einen Beitrag, damit sie diese Schwelle mindestens erreichen (vertikaler Ausgleich). Zudem wird ein **Härtefallausgleich** eingeführt, der Entlastungs- bzw. Belastungsgrenzen definiert. Diese legen fest, um wie viel Prozent eine Kirchgemeinde im neuen System im Vergleich zum alten System besser bzw. schlechter gestellt werden darf. Damit soll einerseits den Kirchgemeinden Zeit gegeben werden, auf die Anpassungen im Systemwechsel reagieren zu können. Andererseits wird damit erreicht, dass einzelne Kirchgemeinden nicht übermässig vom Ausgleich profitieren.

Ergebnisse der Neugestaltung im Finanzausgleich Kirchgemeinden

Bezüglich bisheriger Ausgestaltung des Finanzausgleichs und Struktur der Kirchgemeinden bestehen deutliche Unterschiede zwischen den Landeskirchen. Aufgrund dieser unterschiedlichen Ausgangslagen sind die Kirchgemeinden der drei Konfessionen verschieden stark vom Systemwechsel betroffen. Bei den römisch-katholischen Kirchgemeinden führt der Wechsel zu einem rein steuerkraftbasierten System zu Verwerfungen. Mit den neuen Elementen (Disparitätenausgleich und Mindestausstattung) lassen sich negative Folgen des Systemwechsels für steuerkraftschwache Kirchgemeinden abfedern. Mit dem Härtefallausgleich wird sichergestellt, dass die Kirchgemeinden nicht zu stark entlastet bzw. belastet werden. Bei den reformierten Kirchgemeinden und auch bei den christkatholischen Kirchgemeinden sind die Verwerfungen geringer.

Zusätzlich zum Systemwechsel stehen künftig weniger Mittel aus dem Finanzausgleich zur Verfügung. Im Szenario «NFA Kirchen» wird von 10 Mio. CHF ausgegangen (gegenüber bisher durchschnittlich 12 Mio. CHF).

Abbildung A: Differenz NFA zum Referenzfall in % Staatssteueraufkommen**Römisch-katholische Kirchgemeinden****Reformierte Kirchgemeinden**

ECOPLAN.
Kartengrundlage: © BFS, ThemaKart/GEOSTAT (2015)

Bemerkungen: Rot = Belastung, grün = Entlastung.

Eingezeichnet sind die römisch-katholischen (links) bzw. reformierten (rechts) Kirchgemeinden (Stand 2015).

Fazit

Den drei Landeskirchen werden künftig weniger Mittel aus der Finanzausgleichssteuer zur Verfügung stehen. Dank der Deckelung von oben und unten ist den Kirchen auch bei Einführung einer überarbeiteten Unternehmenssteuerreform III eine Summe von 10 Mio. CHF garantiert. Trotzdem stehen sowohl den Kirchgemeinden wie den Synoden in Zukunft weniger Mittel zur Verfügung als heute. Die Synoden erbringen mehrheitlich gesellschaftliche Leistungen, die insgesamt ein Finanzierungsvolumen von rund 4.25 Mio. CHF aufweisen. Sie sind ausserdem stärker auf die Gelder aus dem Finanzausgleich angewiesen als die Kirchgemeinden – bei Letzteren machen diese gut 10% ihrer Einnahmen aus. Daher ist periodisch zu prüfen, ob die Mittelverteilung aus dem Finanzausgleich zwischen Kirchgemeinden und Synoden (aktuell 60:40) sinnvoll und bedürfnisgerecht ist oder ob eine Neuverteilung der Mittel zwischen Synoden und Kirchgemeinden innerhalb einer im Gesetz bestimmten Bandbreite anzustreben ist.

Dank den neuen Finanzausgleichs-Elementen (Disparitätenausgleich und Mindestausstattung) können unter den römisch-katholischen Kirchgemeinden grössere Verwerfungen vermieden werden, von denen insbesondere die Steuerkraftschwächsten betroffen wären. Bei den Reformierten und den Christkatholiken findet alleine durch den Wechsel zur Steuerkraft eine stärkere Korrektur statt, wodurch steuerkraftschwache Kirchgemeinden bessergestellt werden.

1 Einleitung

Die Regierung des Kantons Solothurn hat in ihrem Beschluss Nr. 2015/1512 vom 22. September 2015 den Projektauftrag zur Überarbeitung des Finanzausgleichs Kirchen erteilt. Nach Inkraftsetzung des neuen Finanzausgleichs bei den Einwohnergemeinden soll eine Vorlage zur Neugestaltung des Finanzausgleichs unter den Kirchgemeinden nach den Grundsätzen des Referenzmodells des NFA des Bundes erarbeitet werden. Dabei gilt es insbesondere auch zu berücksichtigen, dass künftig erwartungsgemäss weniger Gelder aus der Finanzausgleichssteuer zur Verfügung stehen werden. Der Kantonsrat hat den Regierungsrat damit beauftragt, eine Detailvorlage für eine Gesetzesrevision auszuarbeiten, in welcher die Verwendung des Aufkommens aus der Finanzausgleichssteuer³ zur Finanzierung des Finanzausgleichs der Kirchgemeinden bei 10 Mio. CHF indexiert gedeckelt werden soll.⁴ Im Zuge der Diskussion um die (vorderhand abgelehnte) Unternehmenssteuerreform III hat der Regierungsrat des Kantons Solothurn im RRB Nr. 2017/194 beschlossen, dass die Deckelung auch von unten gilt. Den Kirchen ist also auch bei Einführung einer überarbeiteten Unternehmenssteuerreform III (Einführungszeitpunkt offen) eine Summe von 10 Mio. CHF (inkl. periodischer Anpassung nach dem Landesindex der Konsumentenpreise) garantiert, sofern die Kirchen den bestehenden Finanzausgleich reformieren und den Grundsätzen des Finanzausgleichs der Einwohnergemeinden anpassen. Diesem Umstand wird Rechnung getragen, indem neue Ausgleichsmechanismen eingeführt werden, die helfen, negative Auswirkungen des Rückgangs der finanziellen Mittel auf 10 Mio. CHF abzdämpfen.

Im Rahmen des Projektauftrags wurde in einem ersten Zwischenbericht eine Übersicht der Strukturen und Leistungen der Landeskirchen sowie deren Finanzierung erarbeitet.⁵ Neben den Jahresberichten und -rechnungen dienen insbesondere Gespräche mit Vertretern der Synoden und Kirchgemeinden als Grundlage. Im vorliegenden Bericht werden nun die Grundlagen des neuen Finanzausgleichs erläutert (Abschnitt 2), die Leistungen der Synoden sowie mögliche alternative Finanzierungen diskutiert (Abschnitt 3) und die finanziellen Auswirkungen für die Kirchgemeinden untersucht (Abschnitt 4).

³ Die Höhe des Abgabesatzes von 10%, welcher auf der direkten Staatssteuer der juristischen Personen berechnet ist, ist unter § 109 Steuergesetz (BGS 614.11) fixiert. Ebenso ist dort die Verwendung der Steuer zu Handen der staatlich anerkannten Kirchen festgelegt. Bezüglich Ausrichtung dieses Steueraufkommens wird auf das Gesetz über den direkten Finanzausgleich (BGS 131.71) verwiesen.

⁴ Beschluss des Kantonsrats vom 26.03.2014 (SGB 212/2013) betreffend die Massnahme VWD_K19.

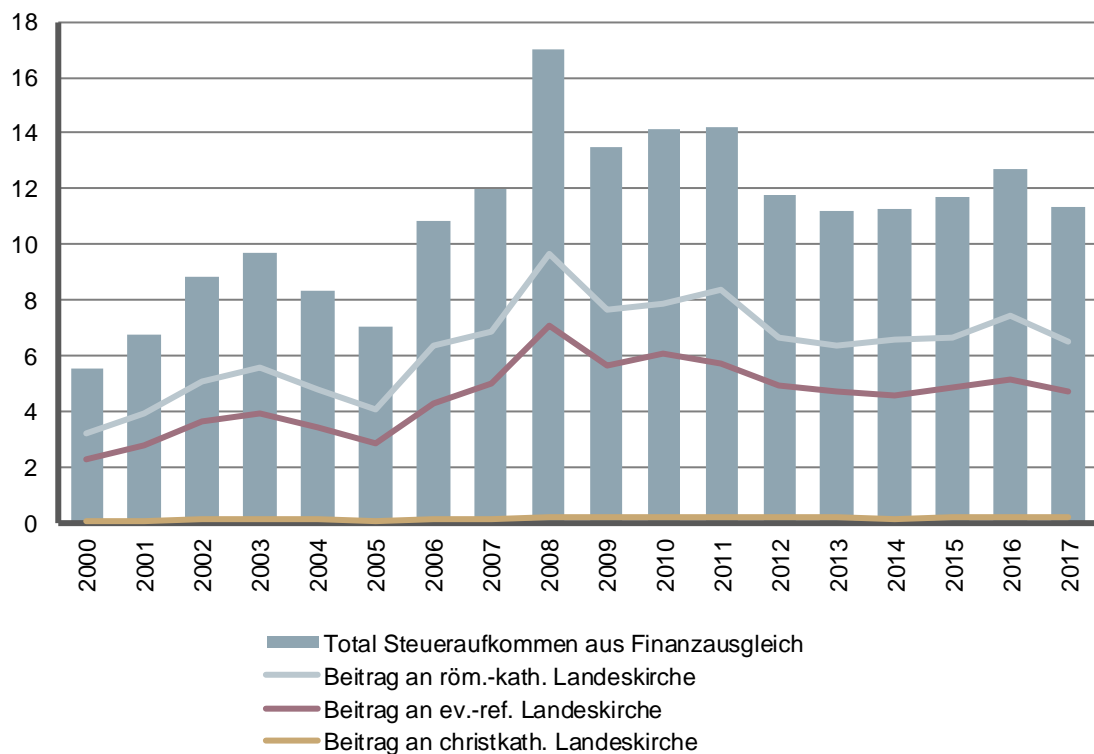
⁵ Vgl. Ecoplan (2016), Zwischenbericht 1: Analyse der Strukturen und Leistungen der Synoden und Kirchgemeinden.

2 Wie sieht der neue Finanzausgleich Kirchen Solothurn aus?

2.1 Ausgangslage

Seit der Jahrtausendwende ist das jährliche Steueraufkommen aus der Finanzausgleichssteuer stark angewachsen. Nach einem sehr guten Jahr 2007, in dem knapp 17 Mio. CHF erreicht wurden, hat sich die Zahl in den letzten Jahren zwischen 11 und 12 Mio. CHF eingependelt. Aufgrund der eingangs erwähnten politischen Entwicklungen ist künftig mit 10 Mio. CHF zu rechnen. Abbildung 2-1 zeigt, dass die Landeskirchen in der Vergangenheit auch schon mit weniger als 10 Mio. CHF an Finanzausgleichssteuer auskommen mussten. Mehr Mittel eröffnen andererseits auch mehr Möglichkeiten. So können bestehende Angebote ausgebaut oder neue geschaffen werden. Eine entsprechende Angebotserweiterung konnte über die letzten Jahre in unterschiedlichem Ausmass bei allen Synoden beobachtet werden.

Abbildung 2-1: Entwicklung des Steueraufkommens aus dem Finanzausgleich seit 2000⁶



Im heutigen System wird jährlich das jeweilige Steueraufkommen zur Finanzausgleichssteuer (nach Abzug der Verwaltungskosten) an die drei Landeskirchen ausbezahlt. Die zur Verfügung

⁶ Finanzausgleichsjahr 2000, Steuerjahr 1999.

stehende Summe wird im Verhältnis zu den Mitgliederzahlen auf die drei Landeskirchen verteilt. Für die Verwendung der Mittel wird folgender Schlüssel angewendet⁷:

- 3/5 der Mittel werden den Kirchgemeinden zur Verfügung gestellt.
 - 1/5 der Mittel werden auf alle Kirchgemeinden im Verhältnis der jeweiligen Mitgliederzahlen verteilt. Somit erhält jede Kirchgemeinde aus der Finanzausgleichssteuer einen Sockelbeitrag pro Mitglied.
 - 2/5 der Mittel werden grundsätzlich an die finanzschwachen Kirchgemeinden verteilt; die Verteilung erfolgt nach Finanzkraft berechnet gemäss Finanzausgleichsgesetzgebung und -Reglement (Steuerungsgrössen). Je nach Landeskirche wird die Finanzkraft anders berechnet, indem Steuerkraft und Steuerbedarf unterschiedlich gewichtet werden.⁸
- 2/5 der zur Verfügung stehenden Mittel werden an die Kantonalkirchen im Verhältnis der Mitgliederzahlen verteilt.

Insgesamt funktioniert der heutige Finanzausgleich nach einem System, welches einerseits die Kirchgemeinden mit zweckfreien Mitteln alimentiert und andererseits den Kantonalkirchen Mittel für übergeordnete Aufgaben zur Verfügung stellt. Einzelne Elemente im heutigen System, insbesondere die Bemessung des Steuerbedarfs bei den Kirchgemeinden sind schwierig nachvollziehbar.

Die Reform sieht daher als zentrales Element vor, dass die Mittel künftig rein nach Steuerkraft verteilt werden – der Steuerbedarf wird nicht mehr berücksichtigt. Ausserdem werden neue Ausgleichsmechanismen eingeführt und die bisherige Grundverteilung von 3/5 der Mittel an Kirchgemeinden und 2/5 an die Kantonalkirchen sowie die Aufteilung der 3/5 der Mittel an Kirchgemeinden nach Finanzkraft und als Pro-Kopf-Beitrag überprüft.

2.2 Ausgestaltung der zukünftigen Finanzierung

Die Massnahme VWD_K19 des Kantonsrates sieht vor, dass die Mittel für den Finanzausgleich der Kirchgemeinden bei 10 Mio. CHF gedeckelt werden⁹, wobei die überschüssigen Mittel – im Sinne der Zielsetzung des Massnahmenpakets 2014 – für anverwandte Staatsaufgaben und damit zur Entlastung der Staatskasse verwendet werden sollen. Die Regierung hat in ihrem Beschluss Nr. 2017/194 festgehalten, dass den Kirchen eine jährliche Summe von 10 Mio. CHF (indexiert) garantiert werden soll. Damit wird die Deckelung sowohl von oben wie von unten gewährleistet. Damit stellt sich nun die Frage nach der sinnvollen Mittelverwendung bzw. -generierung, wenn nicht exakt 10 Mio. CHF aus der Finanzausgleichssteuer zur Verfügung stehen.

⁷ Gemäss § 68 Finanzausgleichsgesetz.

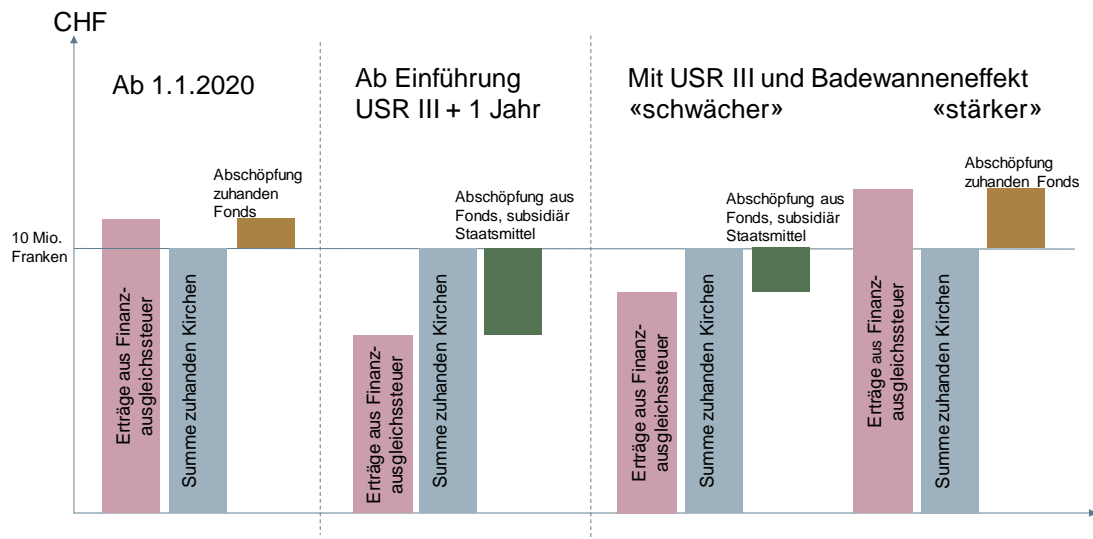
⁸ Vgl. EcoPlan (2015), Vorstudie zum Neuen Finanzausgleich Kirchen im Kanton Solothurn (NFA Kirchen SO).

⁹ Beschluss des Kantonsrats vom 26.03.2014 (SGB 212/2013) betreffend die Massnahme VWD_K19.

Die Massnahme VWD_K19 hat bereits einen **Fonds** vorgesehen, bei welcher überschüssige Mittel in einen Fonds überführt werden, der für den Finanzausgleich Kirchen in den darauffolgenden Jahren zur Verfügung stehen würde. Liegt das Aufkommen über 10 Mio. CHF, so wächst der Fonds, liegt es darunter, kann der Fonds abgebaut werden. Eine Entnahme aus dem Fonds dürfte dabei maximal so gross sein, dass in einem Jahr insgesamt nicht mehr als 10 Mio. CHF für den Finanzausgleich Kirchen eingesetzt werden. Da insbesondere mit der Einführung einer überarbeiteten Unternehmenssteuerreform III auch der umgekehrte Fall eintreffen kann, muss der Fonds in zwei Richtungen angedacht werden. Die nachfolgende Abbildung illustriert dies:

- Bild «Ab 1.1.2020»: Es ist davon auszugehen, dass die Regelung VWD_K19 ab 1.1.2020 in Kraft tritt. Da die Zahlungen im Finanzausgleich 2020 auf dem Finanzausgleichsjahr 2019 basieren, wird auch eine revidierte USR III im Jahr 2020 noch keinen Einfluss haben. Entsprechend wird ein Überschuss entstehen und die Mittel über 10 Mio. CHF dem Fonds zugeführt.
- Bild «Ab Einführung USR III + 1 Jahr»: Wenn später eine revidierte USR III in Kraft treten sollte, werden die Erträge aus der Finanzausgleichssteuer wohl nicht mehr ausreichend sein, um die 10 Mio. CHF sicherzustellen. In diesem Fall werden die Mittel aus dem Fonds genommen, bis dieser ausgeschöpft ist. Subsidiär wird die restliche Summe aus Mitteln der Staatskasse zur Verfügung gestellt.
- Bild «Mit USR III und Badewanneneffekt»: Ist die USR III in Kraft und es entsteht über die Zeit der erhoffte Badewanneneffekt, wonach die Steuererträge juristischer Personen mittelfristig wieder zunehmen, werden mehr Mittel aus der Finanzausgleichssteuer generiert. Je stärker dieser Effekt ist, desto weniger Mittel müssen aus dem Fonds bzw. subsidiär aus der Staatskasse zur Verfügung gestellt werden. Im Idealfall kann sogar der Fonds geöffnet werden. In diesem Fall sollen die überschüssigen Fondsmittel – z.B. wenn der Fondsstand über 2 Mio. CHF liegt – künftig subsidiär zugunsten der Finanzierung des Finanz- und Lastenausgleichs bei den Einwohnergemeinden und damit zur Entlastung der Staatskasse abgeschöpft werden. Diese Gelder würden somit weiterhin in erster Linie im Finanzausgleich Kirchen verwendet, allerdings nicht mehr ausschliesslich. Mit dieser «**zweistufigen**» **Finanzierungslösung** wird der Auftrag gemäss Massnahmenpaket 2014, Massnahme VWD_K19 umgesetzt.

Abbildung 2-2: Ausgestaltung der zukünftigen Finanzierung



Die folgenden Abschnitte (2.3 bis 2.5) beschreiben die Neugestaltung des Finanzausgleichs Kirchen näher.

2.3 Mittel für die Kantonalkirchen (Synoden)

Bei einer Neudefinition des Finanzausgleichs stellen sich zwei grundsätzliche Fragen:

- Welcher Anteil der Mittel soll bei einem insgesamt etwas tieferen Volumen der Finanzausgleichssteuer für die Kantonalkirchen verwendet werden?
- Mit welchen Instrumenten soll sichergestellt werden, dass die Mittel der Kantonalkirchen gemäss den Vorstellungen des Gesetzgebers eingesetzt werden?

Mit einem tieferen Volumen stellt sich die Frage, inwiefern die gesellschaftlich wichtigen Tätigkeiten der Kantonalkirchen noch gewährleistet werden können. Daher haben wir uns Gedanken zur Verteilung der Mittel zwischen den Synoden und den Kirchgemeinden gemacht.

Hinsichtlich der Frage nach der Verwendung der besten Instrumente zur Verifizierung der Mittelverwendung gibt es grundsätzlich zwei Möglichkeiten, die zu prüfen sind:

- **Strukturiertes bzw. normiertes Reporting seitens der Kantonalkirchen über die Verwendung der Mittel aus der Finanzausgleichssteuer**, welche an die Kantonalkirchen fliessen: Zu prüfen ist, in welcher Form die Verwendung der Mittel, welche an die Kantonalkirchen fliessen, transparenter gemacht werden. Dabei steht im Vergleich zur heutigen Rechenschaftsberichterstattung die stärkere Vergleichbarkeit respektive Kategorisierung gleicher oder ähnlicher Leistungen unter den heute vier regional und kantonale tätigen Synoden im Vordergrund. Ein zweckmässig normiertes Reporting dient sowohl dem Kanton wie auch den Kirchen, welche damit darlegen können, welche Leistungen die Kirchen zugunsten der Gesellschaft erbringen.

- **Verwendung des Instruments Leistungsvereinbarungen bei den Kantonalkirchen:** Als weiterreichende Variante zum strukturierten Reporting ist die Verwendung des Instruments Leistungsvereinbarungen bei den Mitteln, welche den Kantonalkirchen zur Verfügung stehen, zu prüfen. Denkbar sind Leistungsvereinbarungen, welche Leistungen wie den Erhalt der baulichen Substanz, regionale und kantonale gesellschaftliche Dienstleistungen wie Spital- oder Gefängnisseelsorge sowie gesellschaftliche Dienstleistungen für Individuen wie Eheberatung etc. umfassen. Dabei ist auch darzulegen, wie die verschiedenen Leistungen finanziert werden können. Zu berücksichtigen ist weiter, dass die Bereitschaft der Kantonalkirchen zur Verwendung des Instruments Leistungsvereinbarungen umso grösser ist, je globaler die einzelnen Leistungsvereinbarungen definiert sind und je grösser somit der Spielraum der Kantonalkirchen bleibt.

Diese Fragestellung werden wir im Rahmen von Kapitel 3 aufgreifen.

2.4 Finanzausgleich unter den Kirchgemeinden

Die Grundverteilung der Mittel unter den Konfessionen erfolgt wie bisher nach Mitgliederzahl. Innerhalb der Konfessionen werden die Mittel aus dem Finanzausgleich wie bisher in drei Tranchen ausbezahlt:

- Einen Teil an die Kirchgemeinden nach Mitgliederzahl (Sockelbeitrag, bisher 1/5),
- Einen Teil an die Kirchgemeinden nach Steuerkraft (Beitrag an finanzschwache Gemeinden, bisher 2/5)
- Einen Teil, der an die kantonalkirchliche Organisation geht (bisher 2/5).

2.4.1 Ausgestaltung bestehender Elemente der Mittelverwendung

Zu prüfen sind hingegen die jeweiligen Anteile der drei Tranchen:

- **Aufteilung der Mittel zwischen Kirchgemeinden und Kantonalkirchen (bisher 60% und 40%):** Damit soll überprüft werden, ob nach wie vor nach der gleichen Aufteilung sowohl finanzschwache Kirchgemeinden wie gesellschaftliche Leistungen auf Stufe Kantonalkirchen unterstützt werden sollen. Die Analyse der Leistungen der Synoden zeigt, dass diese in den letzten Jahren durchschnittliche Ausgaben von rund 4.25 Mio. CHF hatten (ohne kircheneigene Verwaltungskosten)¹⁰. Die Synoden finanzieren sich ausserdem zu einem wesentlich grösseren Teil durch die Gelder aus dem Finanzausgleich als die Kirchgemeinden, bei denen diese gut 10% ihrer Einnahmen ausmachen. Werden die Mittel, welche den Landeskirchen zustehen, von oben und von unten bei 10 Mio. CHF fixiert, stehen den Synoden bei der bisherigen Aufteilung von 40% zugunsten der Synoden weiterhin 4 Mio. CHF zur Verfügung, was ungefähr den bisherigen Mitteln entspricht. Da sich die Aufgaben zwischen Kirchgemeinden und Synoden verändern können, schlagen wir vor, dass diese Mittelaufteilung periodisch in einem 4-Jahres-Zyklus überprüft und auf Gesetzesebene eine Bandbreite definiert wird. Damit wird – analog zum Finanz- und Lastenausgleich

¹⁰ Vgl. Ecoplan (2016), Zwischenbericht 1: Analyse der Strukturen und Leistungen der Synoden und Kirchgemeinden.

der Einwohnergemeinden – periodisch geprüft, ob die Mittelaufteilung sinnvoll ist und trotzdem über eine gewisse Zeit eine Planungssicherheit garantiert. Da die Frage der Mittelaufteilung zwischen Kirchgemeinden und Synoden heikel ist und mit den Synoden einer der beiden Partner massgeblich über diese Aufteilung mitbeeinflussen kann, ist es im Sinne einer guten Praxis sinnvoll, im Gesetz festzuhalten, wer die Mittelaufteilung bestimmt (entweder der Gesetzgeber selbst oder ein zu bestimmendes anderes Gremium).

- **Aufteilung der bisherigen 60% der Mittel an die Kirchgemeinden nach Steuerkraft und als Pro-Kopf-Beitrag:** Mit dem Pro-Kopf-Beitrag erhält jede Kirchgemeinde einen Sockelbeitrag gemäss ihrer Mitgliederzahl, unabhängig von ihrer Steuerkraft. Geprüft werden soll, ob künftig ein grösserer Teil nach Steuerkraft verteilt werden soll, um finanzschwache Kirchgemeinden stärker zu unterstützen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die drei Konfessionen die Steuerkraft bei der Mittelverteilung im heutigen System unterschiedlich stark gewichtet haben. Bei der Neugestaltung könnte dieser Aspekt in der Gesetzgebung insofern berücksichtigt werden, als dass das Gesetz unterschiedliche Lösungen innerhalb der Bandbreiten unter den Konfessionen zulässt. Für die Aufteilung in Sockelbeitrag und Beitrag nach Steuerkraft ist daher eine Bandbreite vorgesehen, in welcher die Konfessionen die Anteile wählen können. Der Sockelbeitrag soll dabei mindestens 20% und maximal 50% der Mittel an die Kirchgemeinden ausmachen.

2.4.2 Neue Elemente im Finanzausgleich Kirchen

Als ein zentraler Grundsatz wird in Analogie zum neuen Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (FILA EG) ein System erarbeitet, welches einen rein steuerkraftbasierten Ressourcenausgleich bietet. Der komplexe und schwierig nachvollziehbare Steuerbedarf entfällt, u.a. auch deshalb, weil mit dem Pro-Kopf-Beitrag bereits eine Bedarfsgrösse berücksichtigt ist. Mit dem steuerkraftbasierten Ressourcenausgleich – der wie bei den Einwohnergemeinden aus einer Kombination von Disparitätenausgleich und Mindestausstattung besteht – werden neue Ausgleichsmechanismen eingeführt. Da künftig weniger Mitteln aus dem Finanzausgleich zur Verfügung stehen, ist gegenüber dem heutigen System von finanziellen Einschnitten für die Kirchgemeinden auszugehen. Es ist zu erwarten, dass insbesondere bei den steuerkraftarmen Kirchgemeinden der Rückgang zu spürbaren Verlusten führen kann.¹¹ Der Disparitätenausgleich stellt eine Möglichkeit dar, um diese negativen Folgen zu glätten, indem die Solidarität unter den Kirchgemeinden gestärkt wird. Mit der Mindestausstattung werden ebenfalls die steuerkraftärmsten Kirchgemeinden unterstützt. Die neuen Elemente können folgendermassen zusammengefasst werden:

- **Disparitätenausgleich:** Hiermit wird eine horizontale Umverteilung zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kirchgemeinden eingeführt. Der Ausgleich wird durch die Kirchgemeinden mit überdurchschnittlicher Steuerkraft finanziert (horizontaler Ressourcenausgleich). Dieser Mechanismus funktioniert analog zu demjenigen bei den Einwohnergemeinden.

¹¹ Es ist zu erwarten, dass die steuerkraftstarken Kirchgemeinden alleine durch den Systemwechsel keine oder nur geringe finanzielle Einbussen erleiden. Dies hängt jedoch vom bisherigen Verteilungsmechanismus ab.

- **Mindestausstattung:** Im Gegensatz zum Disparitätenausgleich wird diese Komponente durch die Mittel aus dem Finanzausgleich finanziert (vertikaler Ressourcenausgleich): Dazu wird der Teil der Mittel verwendet, der für finanzschwache Kirchgemeinden vorgesehen ist (bisher 40% der Mittel insgesamt). Mit der Mindestausstattung wird sichergestellt, dass jede Kirchgemeinde einen gewissen Minimalstandard aufrechterhalten kann.
- **Verteilung restlicher Mittel für finanzschwache Kirchgemeinden:** Was von den Mitteln, die für finanzschwache Kirchgemeinden vorgesehen sind, nach Abzug des Teils, der für die Mindestausstattung verwendet wird, übrigbleibt, wird auf Basis der Steuerkraft unter den finanzschwachen Kirchgemeinden aufgeteilt (vertikaler Ausgleich).
- **Härtefallausgleich im Übergang:** Mit diesem Element soll das Ausmass begrenzt werden, in dem Kirchgemeinden durch den Systemwechsel entlastet bzw. belastet werden.
- **Verteilung des Überschusses aus Härtefallausgleich im Übergang:** Die überschüssigen Mittel, die durch die maximale Entlastungsgrenze zustande kommen, werden anhand der Mitgliederzahlen auf die Kirchgemeinden aufgeteilt.
- **Ober- und Untergrenze (im neuen System):** Auch nach Umsetzung der Reform, d.h. wenn das neue System bereits implementiert ist, soll die maximale Entlastung bzw. Belastung der Kirchgemeinden durch den Finanzausgleich mit einer Ober- und einer Untergrenze gesteuert werden können.
- **Verteilung des Überschusses aus Ober- und Untergrenze (im neuen System):** Die überschüssigen Mittel werden wiederum anhand der Mitgliederzahlen auf die Kirchgemeinden aufgeteilt.

Eine detaillierte Beschreibung der Funktionsweise der neuen Elemente im NFA Kirchen folgt im nächsten Abschnitt.

2.5 Funktionsweise und Elemente des Neuen Finanzausgleichs

Bestimmende Grösse im alten wie auch im neuen System ist die Summe, die den Landeskirchen jährlich aus der Finanzausgleichssteuer zur Verfügung steht. Diese wird anhand der Mitgliederzahlen auf die drei Landeskirchen aufgeteilt.¹² Über die letzten zehn Jahre wurden die Gelder im Durchschnitt wie folgt verteilt: 57.2% an die römisch-katholische Synode, 41.5% an den Verband der reformierten Synoden und 1.3% an den christkatholischen Synodalverband.

Die Gelder, die an die die Kantonalkirchen gehen (bisher 2/5), werden vom Kanton den oben genannten Synoden bzw. Synodalverbänden übermittelt. Innerhalb des Verbands der reformierten Synoden erfolgt die Aufteilung auf die Bezirkssynode Solothurn und die Evangelisch-Reformierte Kirche ebenfalls anhand der Mitgliederzahlen – die Verwaltung und Verteilung übernimmt die reformierte Bezirkssynode.

Der Teil der an die Kirchgemeinden geht (bisher 3/5), wird vom Kanton direkt den Kirchgemeinden überwiesen. Davon wird wiederum ein Teil als Sockelbeitrag ausgerichtet (bisher 1/5)

¹² Die Anteile der Konfessionen an der Finanzausgleichssteuer werden jeweils pro Bezirk bestimmt.

und der Rest (bisher 2/5) wird nach Steuerkraft unter den Kirchgemeinden verteilt. Der Sockelbeitrag wird Pro-Kopf¹³ ausbezahlt und stellt somit einen Grundbeitrag dar, der jeder Kirchgemeinde unabhängig von ihrer Steuerkraft zukommt. In der Vergangenheit war der Sockelbeitrag bei allen Konfessionen ungefähr gleich hoch (ca. 13 CHF pro Mitglied). Die Verteilung der restlichen Mittel an die Kirchgemeinden nach Steuerkraft wird nachfolgend beschrieben.

2.5.1 Steuerkraftindex (SKI)

Als Basis der Ausgleichsmechanismen dient der Steuerkraftindex (SKI). Dieser berechnet sich als Verhältnis der Steuerkraft einer Kirchgemeinde (Staatssteueraufkommen¹⁴ pro Kopf) zur durchschnittlichen Steuerkraft im Kanton (Staatssteueraufkommen aller Kirchgemeinden dividiert durch Summe aller Mitglieder). Der SKI wird in Indexpunkten angegeben, ein Wert von 100 bedeutet, dass die Steuerkraft der Kirchgemeinde genau dem Durchschnitt über alle Kirchgemeinden entspricht. Bei Werten über oder unter 100 zeigt die Differenz der Indexpunkte zu 100, um wieviel Prozent die Steuerkraft der Kirchgemeinde über bzw. unter dem kantonalen Durchschnitt liegt.¹⁵

2.5.2 Disparitätenausgleich

Der horizontale Ausgleich zwischen den Kirchgemeinden bildet die erste Komponente des Ressourcenausgleichs. Er ist so ausgestaltet, dass die finanzstarken Kirchgemeinden (SKI > 100) eine Abgabe an die finanzarmen Kirchgemeinden (SKI < 100) zahlen, der die Differenzen zur durchschnittlichen Steuerkraft um einen bestimmten Prozentsatz reduziert. Wird beispielsweise ein Disparitätenausgleich von 10% festgelegt, so reduziert die Abgabe der finanzstarken Kirchgemeinden die Differenz ihrer Steuerkraft zur durchschnittlichen Steuerkraft um 10% (Punkt A in Abbildung 2-3). Die Steuerkraft der finanzschwachen Kirchgemeinden, denen die Abgabe zukommt, wird im Gegenzug um so viel angehoben, dass sich die Differenz zur durchschnittlichen Steuerkraft um 10% verringert (Punkte B und C in Abbildung 2-3).¹⁶ Dieser Mechanismus wird allein durch die finanzstarken Kirchgemeinden mit SKI über 100 finanziert.

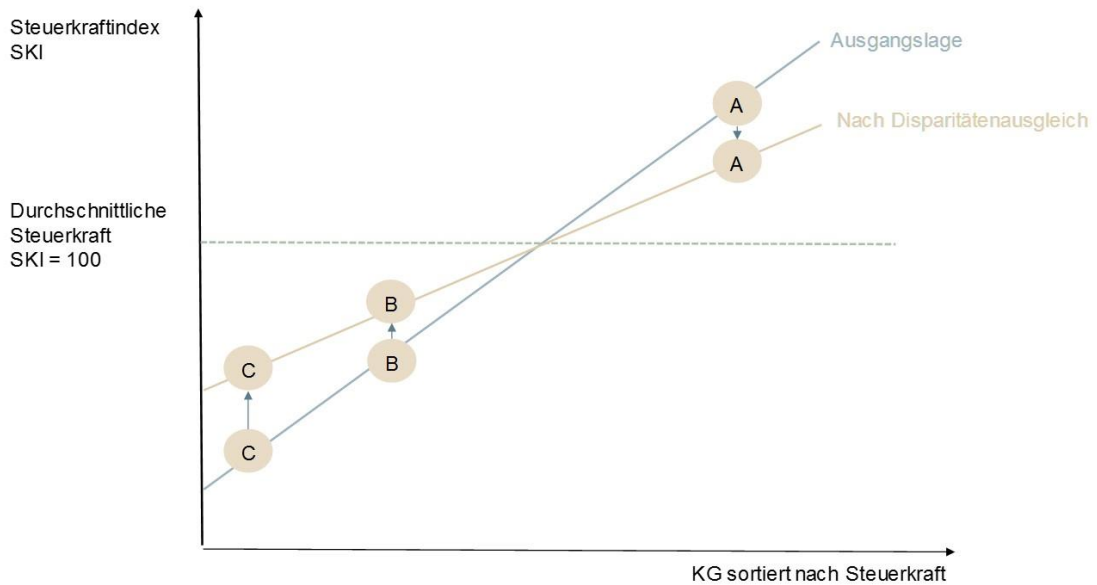
¹³ Massgebend für die Verteilung des Sockelbeitrags sind wiederum die Mitgliederzahlen.

¹⁴ Das Staatssteueraufkommen wird auf 100% hochgerechnet, damit Kirchgemeinden mit unterschiedlichen Steuersätzen verglichen werden können.

¹⁵ Für die Berechnung des SKI wird jeweils das drei Jahre zurückliegende Staatssteueraufkommen als Basis genommen. Der SKI im Jahr 2015 ergibt sich also zum Beispiel aus den Staatssteueraufkommen aus dem Jahr 2012.

¹⁶ Bei einem Disparitätenausgleich von 100% würden alle Disparitäten ausgeglichen und jede Kirchgemeinde würde anschliessend über dieselbe Steuerkraft verfügen (SKI =100).

Abbildung 2-3: Funktionsweise des Disparitätenausgleichs



Hinweis: A = Gemeinde mit überdurchschnittlich hoher Steuerkraft
 B = Gemeinde mit unterdurchschnittlich tiefer Steuerkraft
 C = Gemeinde mit sehr tiefer Steuerkraft

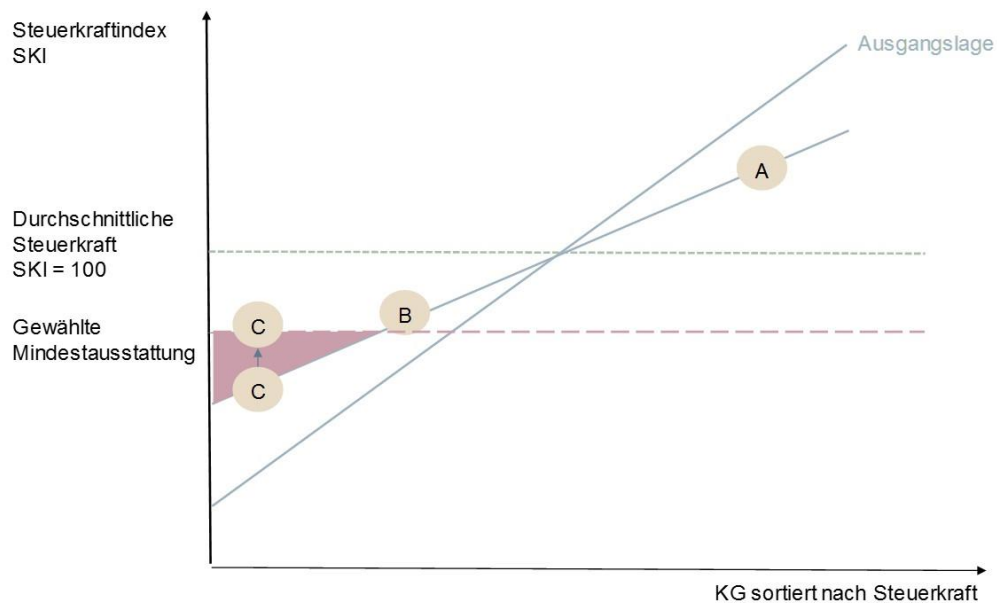
2.5.3 Mindestausstattung

Mit der zweiten Komponente des Ressourcenausgleichs wird ein vertikaler Ausgleich angestrebt. Sie soll sicherstellen, dass auch finanzschwache Kirchgemeinden genügend Ressourcen zur Verfügung haben, um einen gewissen Mindeststandard an Leistungen erbringen zu können. Basis für die Berechnung der Mindestausstattung bildet der SKI **nach** dem horizontalen Ausgleich der Disparitäten unter den Kirchgemeinden. Liegt der SKI nach Ausrichtung des Disparitätenausgleichs unter einem bestimmten Wert, erhalten die betroffenen Kirchgemeinden einen Beitrag (vgl. Punkt C in Abbildung 2-4). Mit diesem werden alle Kirchgemeinden auf eine definierte Mindestausstattung angehoben.¹⁷ Der Beitrag wird durch die Mittel aus dem Finanzausgleich für finanzschwache Kirchgemeinden finanziert. Wie hoch die Mindestausstattung angesetzt werden kann, unterliegt daher der Restriktion bzw. Voraussetzung, dass genügend Mittel aus dem Finanzausgleich zur Verfügung stehen, um alle Kirchgemeinden auf das gewünschte Level anzuheben. Wie viel Mittel dazu aufgewendet werden müssen, hängt wiederum davon ab, wie viel im Disparitätenausgleich umverteilt wird.¹⁸

¹⁷ Beispiel: Der Beitrag für eine Kirchgemeinde mit einem SKI von 66 Indexpunkten (nach Disparitätenausgleich) wird bei einer Mindestausstattung von 70 Indexpunkten so bemessen, dass die Kirchgemeinde damit auf einen SKI von 70 Indexpunkten angehoben wird.

¹⁸ Das rote Dreieck in Abbildung 2-4 widerspiegelt die Mittel, die insgesamt für die Erreichung der gewählten Mindestausstattung eingesetzt werden müssen. Diese Fläche wird umso kleiner, je flacher die Verteilung des SKI nach Disparitätenausgleich ist.

Abbildung 2-4: Funktionsweise der Mindestausstattung



Hinweis: A = Gemeinde mit überdurchschnittlich hoher Steuerkraft
 B = Gemeinde mit unterdurchschnittlich tiefer Steuerkraft
 C = Gemeinde mit sehr tiefer Steuerkraft
 Rotes Dreieck = Zur Erreichung der gewählten Mindestausstattung notwendige finanzielle Mittel

Beispiel: Funktionsweise von Disparitätenausgleich und Mindestausstattung

Kirchgemeinde A weist einen Steuerkraftindex (SKI) von 140 auf, was einem Steuerertrag von 3'500 Franken pro Mitglied entspricht. Ihre Steuerkraft liegt also 40% bzw. 1'000 Franken pro Mitglied über dem kantonalen Durchschnitt (SKI = 100 bzw. 2'500 Franken pro Mitglied). Ein Disparitätenausgleich von 10% reduziert nun diesen Unterschied um 4 Indexpunkte bzw. um 100 Franken pro Mitglied, indem eine Abgabe von 10% auf der Differenz zur durchschnittlichen Steuerkraft erhoben wird. Nach dem Disparitätenausgleich liegt die Steuerkraft von Gemeinde A noch 36% über dem Durchschnitt (SKI = 136) bzw. bei 3'400 Franken pro Mitglied.

Die Steuerkraft von Kirchgemeinde B liegt 20% unter dem Durchschnitt (SKI = 80) und weist einen Steuerertrag von 2'000 Franken pro Mitglied auf. Die Gemeinde erhält einen Beitrag aus dem Disparitätenausgleich, der die Differenz zur durchschnittlichen Steuerkraft (20 Indexpunkte) um 10% verringert. Neu beträgt der SKI der Gemeinde 82 und sie hat 2'050 Franken pro Mitglied zur Verfügung.

Mit einem SKI von 50 bzw. einem Steuerertrag von 1'250 Franken pro Mitglied weist Kirchgemeinde C eine sehr tiefe Steuerkraft auf. Der Disparitätenausgleich reduziert diese Differenz zwar um 10%, der neue SKI von 55 ist aber nach wie vor sehr tief (45% unter dem kantonalen Durchschnitt). Pro Mitglied erhält die Kirchgemeinde C 125 Franken, was zu einem Betrag von 1'375 Franken pro Mitglied führt. Um die Differenz weiter zu verringern,

kommt die Mindestausstattung zur Anwendung. Wird diese beispielsweise bei 70 Indexpunkten angesetzt, so erhält die Kirchgemeinde einen Beitrag, der so bemessen ist, dass die Kirchgemeinde damit auf einen SKI von 70 Indexpunkten angehoben wird. Pro Mitglied bekommt die Kirchgemeinde C bei einer Mindestausstattung von 70 weitere 375 Franken pro Mitglied, so dass sie nun pro Mitglied 1'750 Franken zur Verfügung hat. Finanziert wird dieser Beitrag durch die Mittel aus dem Finanzausgleich für finanzschwache Kirchgemeinden.

Die Frankenbeträge sind auf einen SKI von 100 hochgerechnet. Die Kirchgemeinden haben je nach Konfession im Durchschnitt einen Steuerfuss zwischen 15 bis 20 Indexpunkten, so dass die Beispielbeträge ungefähr um den Faktor 6 zu hoch liegen.

2.5.4 Verteilung der Restsumme nach SKI

Die Restsumme der Mittel aus dem Finanzausgleich, die für finanzschwache Kirchgemeinden vorgesehen ist, die nach Ausrichtung der Beiträge zur Mindestausstattung übrig ist, wird unter den finanzschwachen Kirchgemeinden (SKI < 100) aufgeteilt. Massgebend ist der SKI nach Disparitätenausgleich und nach Mindestausstattung. Kirchgemeinden, die nach diesen zwei Ausgleichsbeiträgen einen SKI von unter 100 aufweisen erhalten pro Kopf einen Beitrag proportional zur Differenz ihrer Steuerkraft zur durchschnittlichen Steuerkraft der Kirchgemeinden.¹⁹

2.5.5 Härtefallausgleich im Übergang (Systemwechsel)

Damit nicht einzelne Kirchgemeinden durch den Systemwechsel übermässig stark entlastet bzw. belastet werden, wird eine Entlastungs- bzw. Belastungsgrenze eingeführt. Die Grenzen legen fest, um wie viel Prozent eine Kirchgemeinde im neuen System im Vergleich zum alten System besser bzw. schlechter gestellt werden darf. Liegt der Betrag – ausgedrückt in % des Staatssteueraufkommens –, den eine Kirchgemeinde im neuen System erhalten würde, abzüglich desjenigen Betrags, den sie im alten System erhalten hat, über einer definierten Entlastungsgrenze, so erhält die Kirchgemeinde nur den Betrag bis zur Entlastungsgrenze. Analog wird einer Kirchgemeinde, bei der die Differenz der Abgaben aus neuem und altem System höher als eine definierte Belastungsgrenze liegen würde, die Abgabe bis zur Belastungsgrenze zurückerstattet bzw. nicht eingefordert. Bei der Festlegung der Grenzwerte ist darauf zu achten, dass die Summe der Mittel, die durch die Entlastungsgrenze zurückbehalten wird, grösser ist als die Summe der Mittel, die durch die Belastungsgrenze den belasteten Kirchgemeinden zugute steht. Dadurch entsteht insgesamt ein – möglichst kleiner – Überschuss.

2.5.6 Verteilung des Überschusses aus Härtefallausgleich im Übergang (Systemwechsel)

Der Überschuss wird anschliessend anhand der Mitgliederzahlen auf alle Kirchgemeinden verteilt (analog zum Sockelbeitrag). Dadurch verändert sich der effektiv als Sockelbeitrag gezahlte Anteil. Es ist darauf zu achten, dass der effektive Anteil des Sockelbeitrags in der für

¹⁹ Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens werden noch andere Möglichkeiten betreffend Verteilung der Restsumme geprüft.

den Sockelbeitrag vorgesehenen Bandbreite bleibt (20% bis 50% der Mittel an die Kirchgemeinden).

2.5.7 Ober- und Untergrenze (im neuen System)

Das Element der Ober- und Untergrenze folgt der gleichen Logik wie die Entlastungs- und Belastungsgrenze beim Systemwechsel. Der entscheidende Unterschied besteht jedoch darin, dass das neue System bereits implementiert ist und kein Referenzpunkt zum alten System (oder dem Vorjahr) genommen wird. Die Ober- und Untergrenze beziehen sich also nicht auf die Differenz der Beiträge im neuen zum alten System, sondern auf das Staatssteueraufkommen im jeweiligen Jahr.

- Die Obergrenze legt fest, wie viel Prozent der Beitrag aus dem Finanzausgleich gemessen am Staatssteueraufkommen einer Kirchgemeinde maximal ausmachen darf.
- Analog legt die Untergrenze die maximale Abgabe einer Kirchgemeinde fest.

Da die Grenzwerte hier also nicht auf die Differenz zum Vorjahr angewendet werden, sondern auf den Beitrag aus dem Finanzausgleich insgesamt, müssen hier die Prozentwerte für die Ober- bzw. Untergrenze höher bzw. tiefer angesetzt werden als beim Härtefallausgleich im Übergang.

2.5.8 Verteilung des Überschusses aus Ober- und Untergrenze (im neuen System)

Die Verteilung erfolgt analog zur Verteilung des Überschusses aus dem Härtefallausgleich beim Systemwechsel und es sind die gleichen Aspekte zu beachten.²⁰

Durch den Härtefallausgleich bzw. die Ober- und Untergrenzen kann eintreten, dass die definierte Mindestausstattung faktisch nicht für alle Gemeinden erreicht wird. Die Bestimmung von Obergrenzen übersteuert demnach eine definierte Mindestausstattung.

2.6 Übersicht der Elemente des Neuen Finanzausgleichs

Abbildung 2-5 gibt eine Übersicht der Elemente und wählbaren Parameter im neuen Finanzausgleich. Eine Übersicht darüber, welche Elemente bei allen Konfessionen gleich sind und welche Elemente je nach Konfession variieren können, findet sich in Abbildung 2-6.

²⁰ Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens werden noch andere Möglichkeiten betreffend Verteilung der Restsumme geprüft.

Abbildung 2-5: Elemente und wählbare Parameter im Modell NFA Kirchen

Element NFA	Parameter / Annahme	Erläuterung (Erklärungen richten sich nach der derzeitigen Gesetzgebung)
(1) Gesamtbetrag an die Landeskirchen	Annahme über künftig zur Verfügung stehende Mittel	Ertrag aus der Finanzausgleichssteuer, der jährlich an die drei Landeskirchen ausbezahlt wird (§ 63 Finanzausgleichsgesetz und § 109 Steuergesetz)
(2) Beitrag an Kantonalkirchen	Festlegung der Aufteilung über einen bestimmten Zeitraum (Vorschlag 4 Jahre) und periodische Überprüfung	Der Anteil an die Kantonalorganisation (bisher 2/5) ist zu verwenden für a) die Unterstützung finanzschwacher oder neu entstehender Kirchgemeinden; b) zur Erfüllung regionaler und kantonaler Aufgaben. (§ 68 Finanzausgleichsgesetz)
(3) Beitrag an Kirchgemeinden	Festlegung der Aufteilung über einen bestimmten Zeitraum (Vorschlag 4 Jahre) und periodische Überprüfung	Der Anteil, der an die Kirchgemeinden geht (bisher 3/5) wird vom Kanton direkt den Kirchgemeinden überwiesen
(a) Sockelbeitrag an Kirchgemeinden	Anteil an (3), der den Kirchgemeinden pro Kopf verteilt wird	Diesen Beitrag erhalten alle Kirchgemeinden unabhängig von ihrer Steuerkraft (bisher ca. 13 CHF pro Mitglied)
(b) Disparitätenausgleich	Prozentsatz des über dem Durchschnitt liegenden Staatssteueraufkommens (SKI > 100), der an ärmere Kirchgemeinden (SKI < 100) umverteilt werden soll	Der Disparitätenausgleich wird losgelöst vom Beitrag an Kirchgemeinden ausgerichtet und durch finanzstarke Kirchgemeinden finanziert
(c) Mindestausstattung	Prozentuales Verhältnis, welches der SKI einer Kirchgemeinde im Minimum erreichen muss Restriktion durch (3) und (a) Abhängig von (b)	Stellt sicher, dass jede Kirchgemeinde einen gewissen Minimalstandard aufrechterhalten kann. Kirchgemeinden, die unter dem definierten Schwellenwert liegen, werden mit Beiträgen auf diesen Wert angehoben (SKI nach Disparitätenausgleich)
(d) Verteilung der Restsumme der Mittel an finanzschwache Kirchgemeinden	<i>Kein Parameter wählbar</i> <i>Abhängig von (c)</i>	Die Restsumme entspricht dem Beitrag an Kirchgemeinden minus Sockelbeitrag minus dem Gesamtbeitrag, der für die Mindestausstattung aufgewendet wird. Sie wird gemäss SKI (nach Disparitätenausgleich und Mindestausstattung) verteilt
(e) Härtefallausgleich im Übergang (Systemwechsel)	Prozentsatz des Staatssteueraufkommens, um den eine Kirchgemeinde durch den Systemwechsel maximal entlastet bzw. belastet werden darf	Legt die maximale Entlastungs- und Belastungsgrenze beim Systemwechsel fest (Beitrag im neuen System minus Beitrag im alten System in % des Staatssteueraufkommens)
(f) Ober- und Untergrenze (im neuen System)	Prozentsatz des Staatssteueraufkommens einer Kirchgemeinde, den der Beitrag / die Abgabe aus dem Finanzausgleich maximal ausmachen darf	Legt die maximale Entlastungs- und Belastungsgrenze im neuen System fest (Beitrag im neuen System in % des Staatssteueraufkommens)
(g) Verteilung des Überschusses aus Härtefallausgleich bzw. Ober- / Untergrenze pro Kopf	<i>Kein Parameter wählbar</i> <i>Abhängig von (e) bzw. (f)</i> <i>Rückwirkung auf (a)</i>	Der Überschuss aus dem Härtefallausgleich bzw. Ober- und Untergrenze wird jeweils nach Mitgliederzahl auf die Kirchgemeinden aufgeteilt. Dadurch erhöht sich der Anteil des Sockelbeitrags (a)

Abbildung 2-6: Übersicht der Elemente nach Gemeinsamkeiten und Unterschieden über die Konfessionen

Element NFA	Über alle Konfessionen gleich	Unterschied-liche Lösung je nach Konfession	Erläuterungen
Aufteilung Synoden und Kirchgemeinden	✓		Bei 10 Mio. CHF gleich wie bisher (Synoden 40%, Kirchgemeinden 60%) ¹
Aufteilung Sockelbeitrag und Beitrag nach Steuerkraft		✓	Sockel zwischen 20 und 50% Beitrag nach Steuerkraft zwischen 50 und 80%
Disparitätenausgleich		✓	Max. 8%
Mindestausstattung		✓	Zu prüfen in Abstimmung mit Härtefallausgleich bzw. Ober- / Untergrenze
Verteilung der Restsumme der Mittel an finanzschwache Kirchgemeinden	✓		Verteilung gemäss SKI (<i>nach</i> Disparitätenausgleich und Mindestausstattung)
Härtefallausgleich im Übergang		✓	Max. Entlastungs- bzw. Belastungsgrenze im Übergang zum neuen System
Ober- / Untergrenze im neuen System		✓	Max. Entlastungs- bzw. Belastungsgrenze im neuen System
Verteilung des Überschusses aus Härtefallausgleich bzw. Ober- / Untergrenze	✓		Verteilung pro Kopf

¹ Aufteilung ist periodisch zu überprüfen

3 Leistungen der Synoden und ihre Finanzierung

3.1 Einleitung

Bei der Finanzierung der Leistungen der Synoden stellen sich folgende Fragen:

- Welche Leistungen werden überhaupt finanziert?
- Wie werden die Leistungen finanziert? Erfolgt die Finanzierung über Leistungsvereinbarungen oder über ein Globalbudget? Welche alternativen Formen gibt es?
- Welche Möglichkeiten zur Finanzierung im Sinn von Mittelgenerierung gibt es bei einem Rückgang der Mittel aus der Finanzausgleichssteuer? Ist es denkbar, gewisse Tätigkeiten in Form von Leistungsvereinbarungen zu finanzieren? Welche anderen Möglichkeiten ergeben sich?

3.2 Leistungen der Synoden mit Finanzierung über die Finanzausgleichssteuer

Gemäss § 68 Abs. 1 FAG ist der Anteil Kantonalkirchen derzeit entweder zur Unterstützung finanzschwacher oder neu entstehender Kirchgemeinden, insbesondere zur Subventionierung ihrer ausserordentlichen Aufgaben oder aber zur Erfüllung regionaler und kantonaler Aufgaben zu verwenden.

Aktuell lassen sich insbesondere drei Gruppen von Leistungen identifizieren, welche die Synoden aus der Finanzausgleichssteuer bezahlen. Diese drei Gruppen umfassen Gebäudesubventionen zur finanziellen Unterstützung von Kirchgemeinden, Finanzierung kircheneigener Fachstellen und Zuwendungen an private Institutionen. Während die Gebäudesubventionen lokalen und ausserordentlichen Charakter aufweisen, ist die übrige Mittelverwendung kantonal ausgerichtet.

- **Gebäudesubventionen:** Mit der Sanierung historischer Kirchenbauten werden Kirchgemeinden im Unterhalt und in der Renovation kirchlicher Gebäude unterstützt. Dabei ist ein beträchtlicher Teil der kirchlichen Bauten denkmalgeschützt, was für die Kirchen oftmals Mehraufwand bedeutet.
- **Finanzierung von Fachstellen:** Mit der Finanzausgleichssteuer werden kircheneigene Angebote im Bereich der Seelsorge und Nothilfe sowie der Fachstellen Religionsunterricht für die Schulen finanziert. Die seelsorgerischen Angebote richten sich an Menschen in schwierigen Lebenslagen, bieten Hilfe, schützen vor sozialer Isolation und tragen zur gesellschaftlichen Integration von Randständigen bei. In dieselbe Richtung gehen Angebote mit pädagogischem Inhalt wie dem heilpädagogischen Religionsunterricht.
- **Mit Zuwendungen an private Institutionen** werden in der Regel private Sozialwerke unterstützt, die ihrerseits wiederum gesellschaftliche Leistungen erbringen. Diese umfassen auch Leistungen im In- und Ausland.

Neben Zuwendungen an private Institutionen fallen unter diese Kategorie auch **Zuwendungen an innerkirchliche Struktur (SIKO) und Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit**, um die

bestehenden kirchlichen Angebote und die kirchliche Arbeit in der Bevölkerung bekannt zu machen, sodass möglichst viele der Betroffenen diese auch nutzen können.

Abbildung 3-1 zeigt die Leistungen, welche über die Finanzausgleichssteuer bezahlt werden. Dabei machen die Ausgaben für die Fachstellen, die Seelsorge und den Religionsunterricht rund zwei Fünftel aus, die Zuwendungen an gesellschaftliche Institutionen rund 30% und die Gebäudesubventionen einen guten Viertel. 5% der Mittel sind Zuwendungen für Öffentlichkeitsarbeit und innerkirchliche Strukturen.

Abbildung 3-1: Ausgaben der Synoden, Mittelwerte von 2012 bis 2014

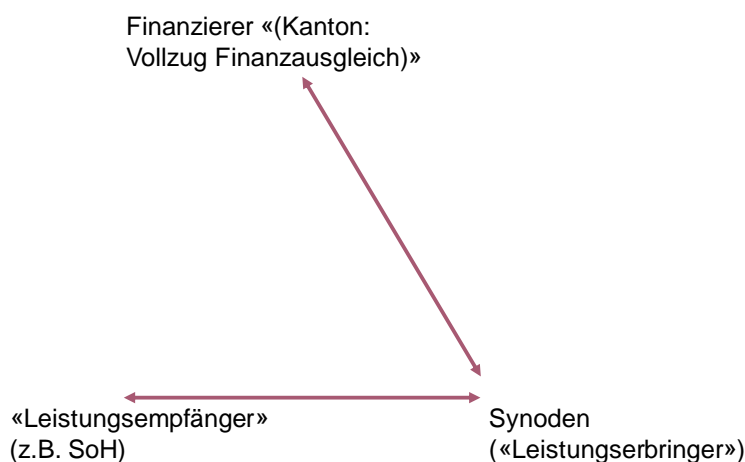
Leistungen	Gebäude- subven- tionen	Fachstellen	Zuwendun- gen an gesell- schaftliche Institutionen	Zuwendungen Öffentlichkeits- arbeit und kir- cheninterne Strukturen
<i>Anteil an Finanzaus- gleichsgeldern</i>	27%	38%	30%	5%
<i>in Franken</i>	1'144'726	1'631'647	1'265'815	211'861

3.3 Finanzierung der Leistungen: Globalbudget versus Leistungsvereinbarungen

3.3.1 Systematik

Die heutige Finanzierungsform ist im Kontinuum von detaillierten Leistungen und einem Globalbudget anzusiedeln. Die im Gesetz gewählte Formulierung ist sehr offen gewählt, in der Umsetzung sind die Leistungen, für welche die Synoden die Erträge aus der Finanzausgleichssteuer zu verwenden haben, mit der Festlegung der Unterstützung für Gebäuderenovationen, der Finanzierung von Fachstellen (Seelsorge) und Religionsunterricht sowie der Zuwendungen konkreter festgelegt. Die heutige Regelung stellt eine Art Dreiecksbeziehung dar. Eine Beziehung besteht jedoch nur zwischen Synoden und Leistungsempfängern und zwischen den Synoden und dem Finanzierer (Kanton: Vollzug Finanzausgleich). Keine Verbindung besteht zwischen dem Finanzierer und den Leistungsempfängern. Abbildung 3-2 zeigt schematisch die heutige Regelung.

Abbildung 3-2: Schematische Darstellung der heutigen Situation zwischen Synoden, Leistungsempfänger und Finanzierer



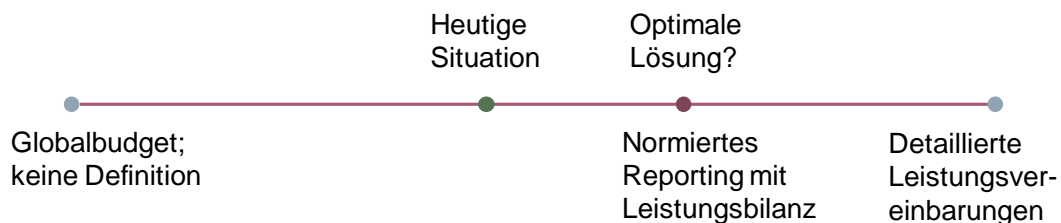
Welche Alternativen gibt es zur heutigen Regelung? Grundsätzlich sind die zwei Ecklösungen Globalbudgets wie auch detaillierte Leistungsvereinbarungen denkbar. Beide Ecklösungen sind im vorliegenden Fall nicht zielführend. Die Vor- und Nachteile lassen sich wie folgt zusammenzufassen:

- Globalbudget:
 - Vorteil: Der grösste Vorteil einer Finanzierung über ein Globalbudget liegt beim Freiraum für Synoden.
 - Nachteile: Ein Nachteil findet sich in der fehlenden Feinsteuerung seitens des Kantons. Damit verbunden ist die Frage nach der richtigen Verwendung von öffentlichen Steuergeldern, wenn der Kanton keine detaillierten Forderungen hinsichtlich der Mittelverwendung stellen kann. Weiter mangelt es bei einer Globalbudgetlösung an einem differenzierten Controlling mit festgelegten Indikatoren und Messgrössen.
- Detaillierte Leistungsvereinbarungen:
 - Vorteil: Der zentrale Vorteil von detaillierten Leistungsvereinbarungen sind die klare Leistungsbeschreibungen der Aufgaben.
 - Nachteile: Die Nachteile liegen darin, dass sie bei sich ändernden Rahmenbedingungen wenig Spielraum und Flexibilität für die Synoden bieten. Zudem ist – wie Abbildung 3-2 zeigt – der Kanton nicht «Vertragspartner». Eine Leistungsvereinbarung kommt z.B. zwischen den Synoden und der soH zustande. Diese Dreiecksbeziehung erschwert die Einrichtung von detaillierten Leistungsvereinbarungen, da der Leistungsempfänger und der Finanzierer nicht deckungsgleich sind.

Die unter den gegebenen Umständen optimale Lösung liegt im einem stärker strukturierten bzw. normierten Reporting seitens der Synoden in Kombination mit einer öffentlichen Leistungsbilanz. Dieser Wirksamkeitsbericht sollte – zur Entlastung der Synoden – nicht jährlich dargestellt werden, sondern z.B. alle vier Jahre. So sind die Vorteile einer bestimmten Flexibilität mit einem verbesserten Controlling und damit einer erhöhten Legitimation zu verbinden.

Der Kanton kann seinerseits die Leistungen im Gesetz benennen und die Details in einer Verordnung bestimmen. Entsprechend kann der Kanton auch Grundsatzregelungen treffen, wie die Mittelverwendung für Angebote zum Wohl des Menschen («Mensch» vor «Gebäude»).

Abbildung 3-3: Schematische Darstellung der Regelung der Art der Finanzierung



3.3.2 Erstellung einer Leistungsbilanz

Mit der Verwendung öffentlicher Mittel durch die Landeskirchen besteht gegenüber einer zunehmend säkularisierten Öffentlichkeit ein Informationsbedarf bei den sogenannten Stakeholdern²¹ über die Verwendung dieser Mittel Rechenschaft abzulegen. In Ergänzung zu einer künftig stärker normierten Rechenschaftsablage ist daher zu prüfen, ob von Seiten der Kirchen (SIKO) eine Leistungsbilanz über die erbrachten gesellschaftlichen Leistungen periodisch veröffentlicht werden soll. Diese Leistungsbilanz könnte alle vier Jahre erstellt werden und ermöglicht es, einer breiten Öffentlichkeit aufzuzeigen, welche Leistungen die Landeskirchen generell und insbesondere welche gesellschaftlichen Leistungen die Landeskirchen erbringen. Eine solche Leistungsbilanz ist auch für die Landeskirchen hilfreich, da sie – neben ihrer eigenen Berichterstattung im Rahmen des jährlichen Geschäftsberichts – so aussenstehenden Personen die Wichtigkeit und interkonfessionelle und gesellschaftliche Breite ihrer Tätigkeit offenlegen können.

Es ist klar, dass die Erstellung einer Leistungsbilanz zielorientiert und effizient erfolgen muss, damit die Landeskirchen dafür nicht allzu viel Aufwand leisten müssen. Eine mögliche Form der Leistungsbilanz ist in der unterstehenden Abbildung aufgezeigt; diese muss selbstverständlich noch detailliert und überarbeitet werden.

²¹ Stakeholder sind Akteure wie Steuerzahler (u.a. Firmen), gesellschaftliche Gruppen und Interessenvertreter, politische Parteien.

Abbildung 3-4: Darstellung einer Leistungsbilanz über öffentliche Leistungen der Kirchen – schematisch und mit fiktivem Beispiel

	Schematische Darstellung	Beispiel Spitalseelsorge (fiktiv)
Grundlagen	<ul style="list-style-type: none"> - Beschreibung der Dienstleistung - Gesetzliche Grundlagen - Leistungsvereinbarung 	<ul style="list-style-type: none"> - Beschreibung der Dienstleistung - Gesetzliche Grundlagen - Leistungsvereinbarung
Input	<ul style="list-style-type: none"> - Personaleinsatz, Quantifizierung - Qualifikation des Personals - Kosten der Dienstleistung, Aufteilung Kirche / Dritte - Organisation der Dienstleistung 	<ul style="list-style-type: none"> - 12 Pfarrpersonen, 570 Stellen-% - Pfarrpersonen, Seelsorger - Finanzierung: 58% durch Kirchen, 42% durch SoH; Volumen: 1.23 Mio. - Im Verbund mit anderen Kirchen
Output	<ul style="list-style-type: none"> - Definition anhand einfacher Messgrössen (Std., Kontakte etc.) - Anz. erreichter Personen/Zielgruppen - Gründe zur (Nicht-)Erreichbarkeit 	<ul style="list-style-type: none"> - Tätigkeit: 5600 Std./4'000 Gespräche - Zielgruppen Patienten, Angehörige gut erreicht, Spitalpersonal weniger - Personal zu stark zeitlich belastet
Outcome	<ul style="list-style-type: none"> - Nutzniessende / Zielgruppen - Erreichbarkeit für Zielgruppen - Nutzen für Öffentlichkeit 	<ul style="list-style-type: none"> - Nutzniessende: Patienten, Angehörige, Spitalangestellte - Erreichbarkeit der Spitalseelsorge für Interessierte sichergestellt

3.3.3 Fazit

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass hinsichtlich der Finanzierung der Synodenleistungen folgende Ansätze umzusetzen sind:

- Der Kanton präzisiert die Mittelverwendung der Synoden in der Gesetzgebung. Dabei definiert er u.a. priorisierte kantonale Leistungsbereiche und legt Mindeststandards bei der Leistungserstellung und bei Qualifikation des eingesetzten Personals fest. Der Kanton benennt die Grundsätze im Gesetz und bestimmt die Details in der Verordnung.
- Der Kanton definiert ein stärker normiertes jährliches Reporting, u.a. mit einem einheitlichen Funktionsstellen- und Kontenplan, nach welchem die Kirchen die Mittelverwendung darlegen.
- Die Kirchen erstatten mit einer öffentlichen Leistungsbilanz periodisch Bericht hinsichtlich der Mittelverwendung. Die Berichterstattung soll aber in Zusammenarbeit von Kanton und Kirchen so definiert werden, dass der Aufwand für die Berichterstattung begrenzt bleibt.

In der Quintessenz orientieren sich diese Neuerungen am heutigen System. Mit einer Straffung des Leistungskatalogs, kombiniert mit einem normierten Reporting nach innen wie einer Leistungsbilanz nach aussen, wird dem durch den möglichen Zuschuss aus allgemeinen Steuermitteln erhöhten Informationsbedarf zur Verwendung dieser Mittel Rechnung getragen. Eine öffentliche Berichterstattung zeigt zugleich auf, welche Leistungen die Kirchen erbringen.

3.4 Finanzierung: Mittelgenerierung bei sinkenden Steuererträgen

Grundsätzlich stehen bei einer Verringerung der Mittel aus der Finanzausgleichssteuer – durch die Deckelung auf 10 Mio. CHF – drei Optionen für die Synoden zur Verfügung:

- Effizienzsteigerung
- Verzichtsplannung
- Gegenfinanzierung bzw. Finanzierung durch andere Quellen

3.4.1 Stossrichtung Effizienzsteigerung

Eine wichtige Stossrichtung ist eine erhöhte Effizienz. Seitens der Synoden wurde dies bereits erkannt und die entsprechenden Massnahmen in die Wege geleitet. So überprüft beispielsweise die römisch-katholische Kantonalkirche aktuell Notwendigkeit und Effizienz der Fachstellen. Die reformierten Synoden ihrerseits wollen die Möglichkeiten der Zusammenarbeit ihrer beiden Synoden prüfen.

Sämtliche Synoden weisen jedoch darauf hin, dass sie die Möglichkeiten der Effizienzsteigerung als gering erachten.

3.4.2 Stossrichtung Verzichtsplannung

Seitens Synoden bestehen teilweise konkrete Vorstellungen, welche Aspekte bei einer Verzichtsplannung im Vordergrund stehen. So benennen alle Synoden die Priorität des Einsatzes der finanziellen Mittel in den Angeboten, bei welchen die Menschen im Mittelpunkt stehen, und äussern die Überlegung bei den Gebäudesubventionen Einsparungen zu tätigen. Allerdings seien die kirchlichen Gebäude nicht so einfach „aufzugeben“, zumal viele unter Denkmalschutz stehen und eine grosse symbolische Bedeutung haben.

Seitens der römisch-katholischen Kirche gibt es zudem Überlegungen wie den Verzicht von Vorentlastungen oder die Priorisierung von Fachstellen.

3.4.3 Gegenfinanzierung (durch Staat/Dritte)

Bei einer sogenannten Gegenfinanzierung bzw. Finanzierung durch andere Quellen stellt sich die bereits diskutierte Frage nach dem gesellschaftlichen Nutzen bzw. der gesellschaftlichen Wertschätzung von heute angebotenen Leistungen der Kirchen auf Stufe Synoden.

Weiter stellt sich die Frage, wo die Kirchen eigentlich „originäre“ Aufgaben der öffentlichen Hand übernehmen und wo sie eigentliche „Zusatzangebote“ anbieten, welche der Staat seinerseits nicht leisten würde. So lässt sich beispielsweise aus der Bundesverfassung ableiten, dass jeder Mensch das Recht auf eine schickliche Bestattung hat. Darin nicht enthalten ist jedoch eine kirchliche Abdankungsfeier, die heute von vielen Kirchgemeinden ohne Entgelt durchgeführt wird. Hier könnten die Kirchgemeinden bei Personen, die ihr nicht angehören, eine Gebühr für die Kosten der Abdankungsfeier erheben (wie dies bei Hochzeiten bereits mancherorts der Fall ist).

Die nachfolgenden Tätigkeiten werden anhand dieser Überlegungen diskutiert. Dabei werden Tätigkeiten unterschieden, bei welchen es eine gesetzliche Grundlage existiert – und teilweise bereits im Verbund finanziert werden – und solchen, die zugunsten der Gesellschaft erbracht werden, ohne dass es eine entsprechende gesetzliche Grundlage gibt.

a) Spitalseelsorge

Aspekt	Beurteilung
Ausgangslage	Die Synoden finanzieren 58% der Spitalseelsorge, während die soH 42% finanziert.
Gesetzliche Grundlage	In der kantonalen Gesundheitsgesetzgebung sind Rechtsgrundlagen betreffend die Spitalseelsorge vorhanden (§ 50 Gesundheitsgesetz [GesG] und § 81 Abs. 1 Vollzugsverordnung zum Gesundheitsgesetz [GesV]). Gemäss § 81 Abs. 1 GesV kann jede Patientin und jeder Patient im Rahmen der Hausordnung seelsorgerische Betreuung beanspruchen. Dadurch wird keine Pflicht der soH begründet, die seelsorgerische Betreuung zu gewährleisten. Die soH hat die Seelsorge in ihren Einrichtungen einzig zu ermöglichen. § 81 Abs. 1 GesV sagt nichts darüber aus, wer die seelsorgerischen Leistungen effektiv zu erbringen und zu finanzieren hat.
Volumen	Aktuell kostet die Spitalseelsorge rund 1.23 Mio. CHF, wovon die Kirchen rund 0.71 Mio. CHF tragen.
Nutznutzung der Spitalseelsorge	Von der Spitalseelsorge profitieren nicht nur die Patientinnen und Patienten, sondern zu einem Teil auch das Spitalpersonal.
Was passiert, wenn die Synoden die Spitalseelsorge nicht weiter finanzieren (können)?	Bei einem Wegfall des Finanzierungsanteils durch die Synoden bestehen zwei Möglichkeiten: <ul style="list-style-type: none"> – Die soH führt die Spitalseelsorge alleine weiter, obwohl sie hierzu gesetzlich nicht ausdrücklich verpflichtet ist. Offen ist, ob sie die Leistungen bei den Synoden „einkauft“ oder sich anderweitig organisiert. Zudem ist nicht klar, in welcher Form und in welchem Ausmass die soH die Spitalseelsorge weiterführt. – Die soH verzichtet auf die Spitalseelsorge, da sie gesetzlich nicht zu deren Gewährleistung verpflichtet ist, sondern diese lediglich in ihren Einrichtungen zu ermöglichen hat. Dies könnte dazu führen, dass die Patientinnen und Patienten teilweise von ihren Pfarrpersonen aus ihrem Wohnort besucht werden. Die Spitalseelsorge kann aber nicht ohne Weiteres durch Ortspfarrer substituiert werden. Eine Pfarrperson verfügt möglicherweise nicht über dieselben Qualifikationen wie das Personal der Spitalseelsorge. Zudem würde die seelsorgerische Betreuung des Spitalpersonals wegfallen.

Fazit

Von der Spitalseelsorge profitieren nicht nur die Patientinnen und Patienten, sondern zu einem Teil auch das Spitalpersonal. Der bisherige Kostenteiler (soH 42%; Synoden 58%) soll aus Sicht der soH bzw. des Ddl unverändert beibehalten werden, obwohl die soH gesetzlich nicht zur Gewährleistung und Finanzierung der Spitalseelsorge verpflichtet ist.

b) Gefängnisseelsorge

Aspekt	Beurteilung
Ausgangslage	Die Synoden finanzieren 58% der Gefängnisseelsorge, während der Kanton 42% finanziert.
Gesetzliche Grundlage	In der kantonalen Justizvollzugsgesetzgebung sind Rechtsgrundlagen betreffend die Gefängnisseelsorge vorhanden (§ 15 Abs. 3 Gesetz über den Justizvollzug [JUVG] und § 3 Bst. e Justizvollzugsverordnung [JUVV]). Die Vollzugseinrichtungen haben gemäss § 15 Abs. 3 JUVG für die seelsorgerische Betreuung zu sorgen. Entsprechend hat das Departement des Innern gemäss § 3 Bst. e JUVV Vereinbarungen betreffend die seelsorgerische Betreuung abzuschliessen. Das Amt für Justizvollzug trägt somit grundsätzlich die Hauptverantwortung für die Gewährleistung und die Finanzierung der Gefängnisseelsorge.
Volumen	Aktuell kostet die Gefängnisseelsorge rund 0.23 Mio. CHF, wovon die Kirchen rund 130'000 CHF tragen.
Nutzniessung der Gefängnisseelsorge	Die Seelsorge wird allen Gefängnisinsassen verschiedener Religionen gewährleistet. Gemäss Aussagen der Synoden bietet in einer Extremsituation die Gefängnisseelsorge zumindest für einen Teil der Gefängnisinsassen eine wichtige Stütze, welche auch den gesamten Strafvollzug stabilisiert.
Was passiert, wenn die Synoden die Gefängnisseelsorge nicht weiter finanzieren (können)?	Bei einem Wegfall des Finanzierungsanteils durch die Synoden ist davon auszugehen, dass die Justizvollzugsanstalten bzw. das Justizvollzugsamt die Gefängnisseelsorge alleine weiterführen (müssen). Die Justizvollzugsanstalten bzw. das Justizvollzugsamt werden sich die Frage stellen müssen, wie sie die Lücke schliessen und den gesetzgeberischen Anspruch erfüllen. Offen ist, ob sie die Leistungen bei den Synoden „einkauft“ und wie sie die nichtchristlichen Personen im Justizvollzug betreut.

Fazit

Von der Gefängnisseelsorge profitieren die Gefängnisinsassen, welche sich zumindest teilweise in dieser Extremsituation auf seelsorgerische Betreuung stützen. Die Verträge sind im Jahr 2014 neu ausgehandelt worden. Der gegenwärtige Verteilschlüssel (AJUV 42%; Synoden 58%) soll aus Sicht des AJUV bzw. des Ddl beibehalten werden.

c) Notfallseelsorge

Aspekt	Beurteilung
Ausgangslage	Die Notfallseelsorge wird aktuell mit einem Vertrag geregelt. Aktuell stehen dem Care-Team ausschliesslich Pfarrpersonen zur Verfügung, sowie Care-Giver, die keine Pfarrpersonen sind, aber die Pfarrpersonen unterstützen.
Gesetzliche Grundlage	Lediglich eine Vereinbarung zwischen dem Amt für Militär und Bevölkerungsschutz und der SIKO als Vertretung der Synoden.
Volumen	Die Kirchen bekommen aktuell eine Entschädigung von rund 21'000 CHF. Dies ist nicht ganz kostendeckend und wird somit von den Kirchen teilweise mitfinanziert.
Nutzniessung der Notfallseelsorge	Die Bereitstellung einer Notfallseelsorge führt zu einem Nutzen für die Betroffenen in einer Notsituation.
Was passiert, wenn die Synoden die Notfallseelsorge nicht leisten (können)?	Wenn die Kirchen die Notfallseelsorge nicht mehr leisten können oder wollen, ist gemäss Auskunft des Chefs des Amtes für Militär und Bevölkerungsschutz zu prüfen, ob ein Care-Team von Psychologen gebildet wird. Aus Sicht des Amtes für Militär und Bevölkerungsschutz ist ohnehin mittelfristig die Bildung eines gemischten Teams sinnvoll, da nicht alle Personen sich von Pfarrpersonen betreuen lassen wollen.

Fazit

Die Notfallseelsorge wird aktuell durch eine Vereinbarung zwischen dem Amt für Militär und Bevölkerungsschutz und der SIKO als Vertretung der Synoden geregelt und teilweise finanziell abgegolten. Grundsätzlich ist die Bereitstellung von Notfallseelsorge bzw. eines sogenannten Care-Teams in Notfallsituationen von grosser Wichtigkeit. Aus Sicht des Amtes für Militär und Bevölkerungsschutz wäre es wünschenswert, mittelfristig ein gemischtes Team von Pfarrpersonen und Psychologen im Care-Team zur Verfügung zu haben.

d) Religionsunterricht

Aspekt	Beurteilung
Ausgangslage	Der Religionsunterricht wird von den Kirchgemeinden in Absprache mit der Volksschule organisiert, finanziert und durchgeführt. Die Synoden unterstützen den Religionsunterricht mit Fachstellen und Beiträgen.
Gesetzliche Grundlage	Der Kanton hat den Kirchen aktuell einen Bildungsauftrag gegeben, allerdings ist nicht klar, was mit dem Lehrplan 21 passiert.
Volumen	Diese Dienstleistungen kosten die Kirchgemeinden rund 4 Mio. CHF ²² . Der Beitrag der Synoden beläuft sich auf 250'000 bis 300'000 CHF. Rund Vier Fünftel des Synodenbeitrags entfallen auf Fachstellen.
Nutzniessung des Religionsunterrichts	Nutzniesser des Religionsunterrichts sind einerseits die Schüler und die Volksschule, sowie andererseits die Kirchen selbst, da sie den Schülern den Religionsunterricht vermitteln können.
Was passiert, wenn die Synoden den Religionsunterricht nicht weiter finanzieren (können)?	Wenn die Kirchen den Religionsunterricht nicht mehr finanzieren, ist anzunehmen, dass der Staat einen alternativen Unterricht bereitstellen muss. Möglicherweise wird der Religionsunterricht in Form eines Ethikunterrichts oder von Religionsgeschichte bereitgestellt. Aus Sicht der Kirchen besteht das Risiko, dass sie von der Volksschule verbannt werden, wenn sie die Finanzierung auf den Staat legen möchten.

Fazit

Der Religionsunterricht ist grundsätzlich eine umfangreiche Dienstleistung, die die Kirchen der Gesellschaft zur Verfügung stellen. Trotzdem zögern die Kirchen, hierfür ein Entgelt von Seiten des Staates einzufordern. Zu gross ist die Befürchtung, dass wenn der Staat für diesen Unterricht aufkommen muss, dieser in anderer Form – z.B. als religionsgeschichtlicher Unterricht oder als Ethik – weitergeführt wird und die Kirchen aus den Schulen verdrängt werden.

²² Gemäss Auskunft von Richard Hürzeler, Verwalter reformierte Kirchgemeinde Solothurn, und Maja Bobst-Rohrer, Fachstelle Religionspädagogik Kanton Solothurn (Hochrechnung auf Basis der Beitragserhebung der Synode Bern-Jura-Solothurn 2015).

e) Rechtsberatung Asyl

Aspekt	Beurteilung
Ausgangslage	Aktuell gibt es keine kantonale Stelle, welche die Rechtsberatung von Asylbewerbern übernimmt; diese Dienstleistung Rebaso – Rechtsberatungsstelle für Asylsuchende Solothurn – wird von der HEKS angeboten; diese wird teilweise durch die Kirchen, durch Stiftungen sowie durch den Lotterie- und Sportfonds des Kantons Solothurn finanziell getragen. Über den Lotterie- und Sportfonds leistet der Kanton einen Betriebsbeitrag an die Rechtsberatung.
Gesetzliche Grundlage	Keine gesetzliche Grundlage, welche den Kanton bindet; mit dem neuen Asylgesetz entsteht auf Grund des Asylverfahrens ein Anspruch auf eine strukturierte Rechtsberatung.
Volumen	Der finanzielle Gesamtaufwand beträgt gemäss der Website der HEKS jährlich 115'000 CHF.
Nutznutzung der Rechtsberatung Asyl	Nutznieser sind die Asylbewerber, welche eine Rechtsberatung bekommen. Der Gesellschaft nützt dieses Angebot insofern, als dass Menschen, die in der Schweiz fremd sind, zu ihrem Recht kommen und die Grundlage für eine gute Integration erhalten. Die Rechtsberatungsstelle gewährt Asylsuchenden juristische Beratung im Asylverfahren und nimmt insbesondere bei einem negativen Entscheid des SEM eine Chancenbeurteilung vor. Die JuristInnen prüfen, ob die asylsuchende Person Gründe für die Flüchtlingseigenschaft aufweist bzw. ob die Wegweisung in ihr Heimatland als unzumutbar gilt. In begründeten Fällen erheben die Juristinnen und Juristen Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht.
Was passiert, wenn die Synoden die Rechtsberatung Asyl nicht leisten (können)?	Wenn die Synoden die Rechtsberatung Asyl nicht leisten können, wird sich mittelfristig die Frage stellen, ob dieses Angebot nicht mehr zur Verfügung steht oder ob eine andere NGO hier einspringt.

Fazit

Die Rechtsberatung für Asylbewerbende ist eine wichtige Aufgabe. Da die Asylbewerbenden durch den Asylentscheid mit dem Kanton als ausführendes Organ in Berührung kommen, ist es sinnvoll und naheliegend, dass nicht der Kanton die Rechtsberatung für Asylbewerbende anbietet. In einem solchen Fall würden die Mitarbeitenden des Kantons in der Rechtsberatung in einen Interessenkonflikt geraten, da sie die Asylbewerber teilweise gegen den Entscheid des Bundes und des Kantons beraten müssten. Daher ist die Rechtsberatung für Asylbewerbende sinnvollerweise durch eine NGO wie beispielsweise die Kirche zu bestreiten.

Es stellt sich nun aber die Frage, ob diese Tätigkeit der Kirchen durch eine Leistungsvereinbarung abgegolten werden kann, wenn dadurch die öffentliche Hand die teilweise Beratung gegen Entscheide der öffentlichen Hand über einen Leistungsauftrag direkt finanziert. Die aktuelle Lösung mit einem Betriebsbeitrag seitens des Kantons unter anderen Finanzierern vermag der Rechtsberatungsstelle die erforderliche Unabhängigkeit geben.

f) Ehe- und Lebensberatung

Aspekt	Beurteilung
Ausgangslage	Die Synoden unterstützen den Verein Ehe- und Lebensberatung (VEL).
Gesetzliche Grundlage	Es gibt keine gesetzliche Grundlage. Die Synoden unterstützen den Verein Ehe- und Lebensberatung aus freien Stücken.
Volumen	Die Unterstützung der Synoden an den Verein Ehe- und Lebensberatung (VEL) beträgt jährlich 250'000 CHF.
Nutznutzung der Ehe- und Lebensberatung	Nutznieser der Ehe- und Lebensberatung sind diejenigen Personen, welche diese Dienstleistung in Anspruch nehmen. Der Staat selber stellt hierzu keine unentgeltliche Beratung zur Verfügung, sieht man von der generellen immateriellen Hilfe der Sozialregionen ab.
Was passiert, wenn die Synoden die Ehe- und Lebensberatung nicht finanzieren (können)?	Wenn die Synoden die Ehe- und Lebensberatung nicht weiter finanzieren, ist nicht davon auszugehen, dass der Kanton für dieses Angebot spezifisch aufkommt. Einen Teil der Lebensberatung deckt die öffentliche Hand über die nicht-materielle Sozialhilfe in den Sozialregionen ab.

Fazit

Die Kirchen leisten mit der Alimentierung des Vereins Ehe- und Lebensberatung (VEL) in einem Bereich unterstützende Arbeit, in welchem sich die öffentliche Hand weitgehend zurückhält. Daher ist nicht zu erwarten, dass die öffentliche Hand hier im Bedarfsfall einspringt. Allerdings gilt es hier zu prüfen, ob diese Tätigkeit allenfalls in Form einer Leistungsvereinbarung unterstützt werden kann und soll.

g) Altersseelsorge

Aspekt	Beurteilung
Ausgangslage	Die Altersseelsorge wird heute durch die Pfarrpersonen in den Kirchgemeinden in den Alters- und Pflegeheimen geleistet. Eine Potentialabschätzung zum Aufwand gibt es aktuell nicht.
Gesetzliche Grundlage	Es existiert keine gesetzliche Grundlage.
Volumen	Der finanzielle Aufwand ist aktuell nicht bestimmbar.
Nutznutzung der Altersseelsorge	Nutznieser der Altersseelsorge sind die Menschen in Alters- und Pflegeheimen, welche diese Dienstleistung in Anspruch nehmen.
Was passiert, wenn die Kirchgemeinden die Altersseelsorge nicht leisten (können)?	Leisten die Kirchgemeinden diese Altersseelsorge nicht mehr, stellt sich die Frage, ob die Alters- und Pflegeheime für dieses Angebot aufkommen. Im Pflichtenheft der Alters- und Pflegeheime ist dieses Angebot heute nicht aufgeführt.

Fazit

Die Träger der heutigen Altersseelsorge sind die Kirchgemeinden. Verzichten die Kirchgemeinden, die Altersseelsorge unentgeltlich zu erbringen, besteht die Möglichkeit einer Abgeltung seitens der Alters- und Pflegeheime an die ausführende Kirchgemeinde. Es ist zu prüfen, aber jedoch eher unwahrscheinlich, dass die Festlegung der Altersseelsorge zentral über das Sozialgesetz geregelt wird.

h) Sterbebegleitung

Aspekt	Beurteilung
Ausgangslage	Aktuell leisten die Kirchen eine generelle Unterstützung bei der Sterbebegleitung durch ihre Pfarrpersonen.
Gesetzliche Grundlage	Keine gesetzliche Grundlage.
Volumen	Nicht bezifferbar.
Nutzniessung der Sterbebegleitung	Nutzniessende der Sterbebegleitung sind die Sterbenden sowie deren Angehörige und teilweise auch das Pflegepersonal.
Was passiert, wenn die Synoden die Sterbebegleitung nicht leisten (können)?	Es gibt verschiedene involvierte Akteure in der Sterbebegleitung. Erstens leisten die verschiedenen Institutionen im Gesundheitswesen (Spitäler, Heime, Spitex) über das Pflege- und Betreuungspersonal eine gewisse Begleitung. Zweitens ist die Betreuung seitens der Angehörigen – wo vorhanden – sehr wichtig. Schliesslich leisten die Kirchen gebietsweise über ihre Pfarrpersonen eine Sterbebegleitung, sofern diese erwünscht ist. Wenn die Kirchen also die Sterbebegleitung nicht leisten können, trifft es die Menschen, die einen Bedarf nach spiritueller Begleitung haben.

Fazit

Die Sterbebegleitung wird auf verschiedenen Ebenen vorgenommen. So leisten vor allem die Pfarrpersonen in den Kirchgemeinden Sterbebegleitung, aber Sterbebegleitung erfolgt auch im Spital mit der Spitalseelsorge. Die Kirchen besetzen hier ein Tätigkeitsfeld, welches der Staat bewusst offenlässt bzw. seinen Institutionen (Spitäler, Pflegeheimen, Spitex) und den Angehörigen überlässt. Entsprechend ist heute nicht zu erwarten, dass der Staat einspringen würde, wenn sich die Kirchen aus der Sterbebegleitung zurückziehen würden.

i) Spiritual Care / Palliative Care

Aspekt	Beurteilung
Ausgangslage	In einigen Gebieten bieten die Kirchgemeinden heute Angebote zu Spiritual Care / Palliative Care an, allerdings ist dies noch kein flächendeckendes Angebot. Das Angebot ist der Sterbebegleitung verwandt.
Gesetzliche Grundlage	Keine gesetzliche Grundlage.
Volumen	Nicht bezifferbar; teilweise gibt es gemäss Aussage des ASO Lotteriefondsgelder für die Palliative Care.
Nutzniessung Spiritual Care / Palliative Care	Nutzniessende der Spiritual Care / Palliative Care sind die pflegebedürftigen Personen sowie deren Angehörige und teilweise auch das Pflegepersonal.
Was passiert, wenn die Synoden die Spiritual Care / Palliative Care nicht leisten (können)?	Wenn die Kirchen keine Angebote zu Spiritual Care / Palliative Care leisten, wird sich die Begleitung auf die heute bereits bestehenden bzw. im Aufbau befindlichen staatlichen Angebote in Kirchen und Heimen konzentrieren. In verschiedenen Kantonen besteht eine Grundversorgung im Bereich der Palliative Care, welche jedes Pflegeheim leisten muss.

Fazit

Es ist davon auszugehen, dass die Angebote der Spiritual Care / Palliative Care nicht 1:1 durch die öffentliche Hand übernommen werden (könnten), wenn die Kirchen diese nicht anbieten würden. Der Kanton verpflichtet die Pflegeheime mit einem Grundauftrag zu Palliative Care, aber nicht zu Spiritual Care / Palliative Care.

j) Schlussfolgerungen

Insgesamt gibt es eine Reihe von gesellschaftlichen Dienstleistungen, welche die Kirchen leisten, die in Form von spezifischen Finanzierungen erbracht werden könnten bzw. wo sich auch die Frage stellt, ob dies nicht originär die Aufgabe der öffentlichen Hand ist bzw. wäre. Diese Tätigkeiten betreffen primär Angebote in der Spezialseelsorge wie z.B. Spitalseelsorge, Gefängnisseelsorge oder auch Notfallseelsorge.

Weiter gibt es wichtige gesellschaftliche Angebote, die durch die Kirchen bzw. kirchennahe Organisationen erbracht und durch die Kirchen finanziell unterstützt werden, bei welchen die Rolle des Staates nicht a priori klar ist. Dies sind beispielsweise Angebote wie die Rechtsberatungsstelle für Asyl oder die Ehe- und Lebensberatung. Bei der Rechtsberatungsstelle Asyl hat der Staat zwar ein Interesse, dass diese Dienstleistung angeboten wird, allerdings stellt sich die Frage, ob die öffentliche Hand die richtige Anbieterin bzw. Finanziererin wäre. Bei der Ehe- und Lebensberatung hat der Staat vermutlich ebenfalls ein Interesse an einem solchen Unterstützungsangebot, dieses greift aber zu stark in die Privatsphäre des Einzelnen ein, als dass der Staat hier einspringen würde.

Leistung	Art der Gegenfinanzierung	Summe Gegenfinanzierung
Spitalseelsorge	58% der Summe von 1.23 Mio. CHF welche die Kirchen heute übernehmen	713'000 CHF
Gefängnisseelsorge	58% der Summe von 0.23 Mio. CHF welche die Kirchen heute übernehmen	71'000 CHF
Notfallseelsorge	Leistungen der Kirchen weitgehend abgegolten (ausser eigentliche Einsatzzeit)	---
Religionsunterricht	Kirchen sind hier sehr zurückhaltend, da sie befürchten, dass die Schulen sonst auf einen Religionsunterricht verzichten	----
<i>Ehe- und Lebensberatung</i>	<i>Übernahme der kirchlichen Unterstützung</i>	<i>250'000 CHF</i>
Total		Ca. 800'000 bis 1'000'000 CHF

Schliesslich gibt es Angebote, welche der Staat kaum in der Form anbieten würde bzw. der Staat im institutionalisierten Rahmen teilweise abdeckt. Dazu sind insbesondere die teilweise Sterbebegleitung – im Sinne einer Betreuung von kranken Menschen – und die Palliative Care zu nennen. Hier bietet der Staat gewisse Dienstleistungen in Heimen oder in Spitälern oder über die Spitex an. Selbstverständlich bietet die öffentliche Hand nicht dieselbe Leistung «Spiritual Care» an, wie die Kirchen. Es ist allerdings fraglich, ob die öffentliche Hand dies angesichts einer zunehmenden pluralistischen Religionszugehörigkeit übernimmt.

Mit der Zusage des Regierungsrates, dass die Kirchen auch bei der Einführung einer Nachfolgevorlage zur USRIII 10 Mio. Franken dauerhaft aus allgemeinen Staatsmitteln zur Verfügung gestellt werden sollen, entfällt respektive verringert sich der Handlungsbedarf zur Überprüfung von Gegenfinanzierungen durch weitere staatliche Mittel deutlich.

4 Modellierung / Analyse Finanzausgleich unter den Kirchgemeinden

Je nach künftiger Ausgestaltung des Finanzausgleichs unter den Kirchgemeinden gibt es Gemeinden, die im Vergleich zum alten System gewinnen und andere, die verlieren. EcoPLAN hat ein Modell erarbeitet, mit dem sich die finanziellen Auswirkungen eines neuen Ausgleichs-systems auf die Kirchgemeinden darstellen lassen. Betrachtet wird dabei der Teil der Mittel aus dem Finanzausgleich, der an die Kirchgemeinden geht²³. Im neuen System werden die Mittel rein nach Steuerkraft verteilt. Hinzu kommen neue Ausgleichsmechanismen. Im bisherigen System wurden sowohl Steuerkraft als auch Steuerbedarf bei der Verteilung berücksichtigt. Als **Referenzfall** wird jeweils der Durchschnitt der Mittel genommen, die die Kirchgemeinden in den Jahren 2015 und 2016 erhielten.²⁴ Beim Vergleich wird für jede Kirchgemeinde die Differenz aus den finanziellen Mitteln, die sie im neuen System erhält und dem Durchschnitt 2015 / 2016 (Referenzfall) gebildet. Diese Differenz wird anschliessend ins Verhältnis zum Staatssteueraufkommen der Kirchgemeinde (% Staatssteueraufkommen) gesetzt. So werden die Auswirkungen auf die Kirchgemeinden vergleichbar.

4.1 Systemwechsel und Szenario «NFA Kirchen»

4.1.1 Systemwechsel: Neuer Finanzausgleich mit Ausgangswerten 2015 / 2016

Im neuen System werden die Mittel an finanzschwache Kirchgemeinden nach einem rein steuerkraftbasierten Schlüssel unter den Kirchgemeinden aufgeteilt – der Steuerbedarf wird nicht mehr berücksichtigt. Gemeinden, die bis anhin einen hohen Steuerbedarf auswiesen, kommen daher tendenziell weniger Mittel aus dem Finanzausgleich zu. Wie gross der Rückgang ist, hängt von der jeweiligen Steuerkraft der Gemeinde ab. Um den Effekt des Systemwechsels von einer Mischform aus Steuerbedarf und Steuerkraft zu einem rein steuerkraftbasierten System isoliert zu betrachten, wird beim Systemwechsel von rund 12 Mio. CHF ausgegangen (durchschnittlicher Steuerertrag der letzten Jahre). Die neuen Ausgleichsmechanismen (Disparitätenausgleich und Mindestausstattung) werden noch nicht berücksichtigt.

4.1.2 Szenario «NFA Kirchen»: Steueraufkommen von 10 Mio. CHF

Der Kantonsrat hat im Rahmen des Massnahmenplans 2014 beschlossen, den Regierungsrat mit der Ausarbeitung einer Detailvorlage für eine Gesetzesrevision zu beauftragen, in welcher

²³ D.h. nur Sockelbeitrag und Beitrag an finanzschwache Kirchgemeinden. Allfällige Subventionen und andere Unterstützungsleistungen der kantonalkirchlichen Organisationen an die Kirchgemeinden werden hier nicht berücksichtigt. Für eine Analyse der Finanzierung der kantonalkirchlichen Organisationen siehe Abschnitt 3.

²⁴ Die Beiträge werden jeweils auf dem drei Jahre zurückliegende Staatssteueraufkommen berechnet. Basisjahr für die Finanzausgleichsbeiträge im Jahr 2015 bildet also das Staatssteueraufkommen aus dem Jahr 2012. Für die Beiträge 2016 wird das Steuerjahr 2013 als Basisjahr genommen.

die Verwendung des Aufkommens aus der Finanzausgleichssteuer zur Finanzierung des Finanzausgleichs der Kirchen bei 10 Mio. CHF indexiert gedeckelt werden soll.²⁵ Diese Massnahme soll anlässlich der Revision zum Finanzausgleich Kirchen umgesetzt werden. Daher wird im Szenario «NFA Kirchen» von einem Steueraufkommen aus der Finanzausgleichssteuer von 10 Mio. CHF ausgegangen, das den drei Landeskirchen und deren Kirchgemeinden insgesamt zur Verfügung steht. Zusätzlich werden die neuen Ausgleichsmechanismen eingesetzt.

4.2 Systemwechsel zur Erläuterung der Mechanik

Wie aus Abbildung 4-1 ersichtlich, sind die Parameter so gewählt, dass sie jenen im bisherigen System entsprechen. Der einzige Unterschied besteht in der Verteilung des Beitrags an finanzschwache Kirchgemeinden, neu rein nach Steuerkraft (entspricht Element (d) in Abbildung 2-5).

Abbildung 4-1: Übersicht der gewählten Parameter im Systemwechsel

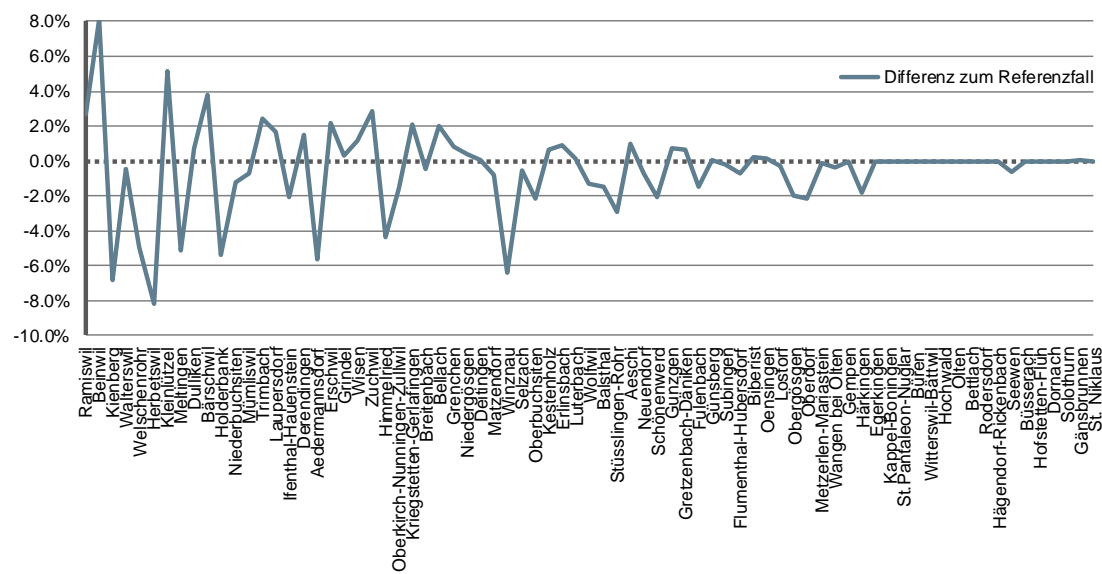
Element NFA	Parameter / Annahme
(1) Gesamtbetrag an die Landeskirchen	12 Mio. CHF
(2) Beitrag an Kantonalkirchen	40% (4.8 Mio. CHF)
(3) Beitrag an Kirchgemeinden	60% (7.2 Mio. CHF)
(a) davon Sockelbeitrag	20%
(b) Disparitätenausgleich	0%
(c) Mindestausstattung	0%

²⁵ Vgl. Massnahme VWD_K19: Plafonierung des Steuerertrags aus Unternehmenssteuern für die Kirchen.

a) Römisch-Katholische Kirchgemeinden

Abbildung 4-2 zeigt auf der horizontalen Achse die Kirchgemeinden sortiert von der steuerkraftärmsten (links) zur steuerkraftstärksten (rechts). Auf der vertikalen Achse ist in Prozent des Staatssteueraufkommens abgebildet, wie viel die Kirchgemeinden im Vergleich zum alten System verlieren bzw. gewinnen. Die neue, rein steuerkraftbasierte Verteilung führt bei den römisch-katholischen Kirchgemeinden teilweise zu grossen Verwerfungen. Dies, weil die römisch-katholische Synode bisher dem Steuerbedarf bei der Berechnung der Finanzkraft ein hohes Gewicht zukommen liess.²⁶ Betroffen sind daher auch vor allem Kirchgemeinden, die in der Vergangenheit einen hohen Steuerbedarf auswiesen. Dazu gehören etwa Kienberg, Herbetwil, Meltingen, Welschenrohr²⁷, Walterswil, Aedermansdorf, Holderbank, Himmelried und Winznau. Tendenziell sind dies auch eher kleinere Kirchgemeinden (gemessen an der Mitgliederzahl). Auch Ramiswil wies in der Vergangenheit einen sehr hohen Steuerbedarf aus. Da die Gemeinde aber ebenfalls über eine sehr tiefe Steuerkraft verfügt, gehört sie im neuen System dennoch zu den Gewinnern.

Abbildung 4-2: Differenz Systemwechsel zum Referenzfall in % Staatssteueraufkommen



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des Finanzausgleichs 2016.

Hinweis: Auf der horizontalen Achse sind von links nach rechts in aufsteigender Reihenfolge die Kirchgemeinden nach SKI sortiert. Die gestrichelte Linie (0.0%) stellt den Referenzfall dar. Liegt die blaugraue Linie auf der gestrichelten, so entspricht die Verteilung im NFA derjenigen im Referenzfall. Die Kirchgemeinden Welschenrohr und Gänsbrunnen haben per 1.1.2017 fusioniert.

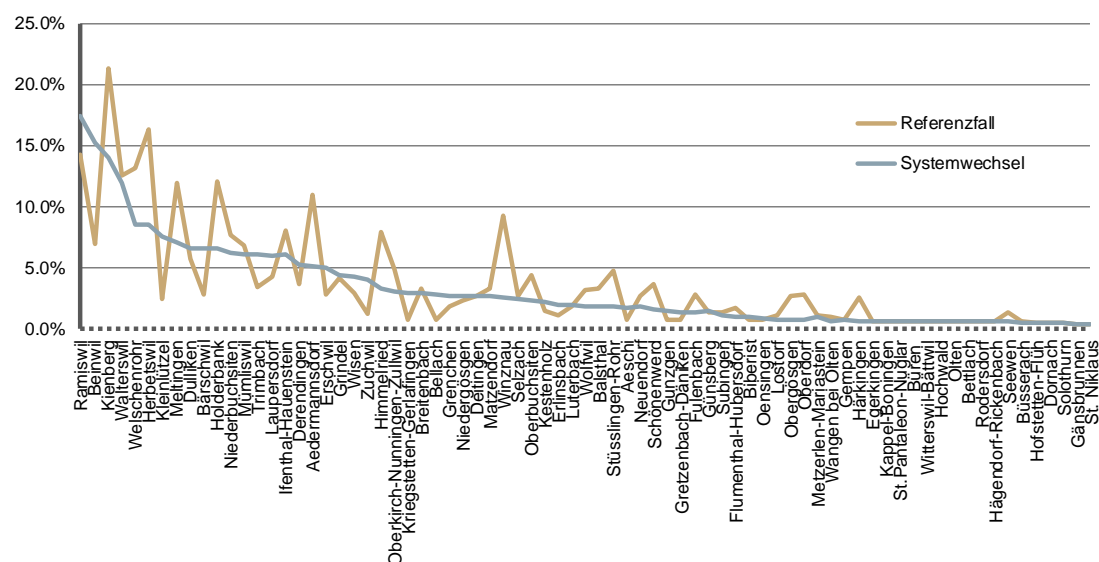
²⁶ Mit 89% gewichtete die römisch-katholische Synode den Steuerbedarf unter allen Konfessionen weitaus am stärksten.

²⁷ Für Welschenrohr wird das Bild in Zukunft allerdings anders aussehen – sie fusionierte per 1.1.2017 mit Gänsbrunnen, einer der steuerkraftstärksten Kirchgemeinden.

Dass die Verwerfungen vor allem ein Abbild der Verteilung im bisherigen System sind, bei der der Steuerbedarf eine wichtigere Rolle für die Beitragshöhe spielte als die Steuerkraft, ist in Abbildung 4-3 gut ersichtlich. Die blaugraue Linie (NFA) stellt die Verteilung im neuen System dar, die braune Linie (Referenzfall) diejenige im alten System (Abbildung 4-2 zeigt die Differenz zwischen den beiden Linien).

An dieser Stelle ist anzumerken, dass die römisch-katholische Synode im bisherigen System eine Art internen Finanzausgleich unter den Kirchgemeinden führte. Mit sogenannten Vorentlastungen wurde sichergestellt, dass in keiner Kirchgemeinde ein Steuersatz über 22% erhoben wurde. Lag der Prozentsatz darüber, so wurde die Differenz von der Synode übernommen. Kirchgemeinden mit Steuersätzen von über 22% finden sich übermässig unter den steuerkraftschwächsten Kirchgemeinden.

Abbildung 4-3: Systemwechsel und Referenzfall in % Staatssteueraufkommen



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des Finanzausgleichs 2016.

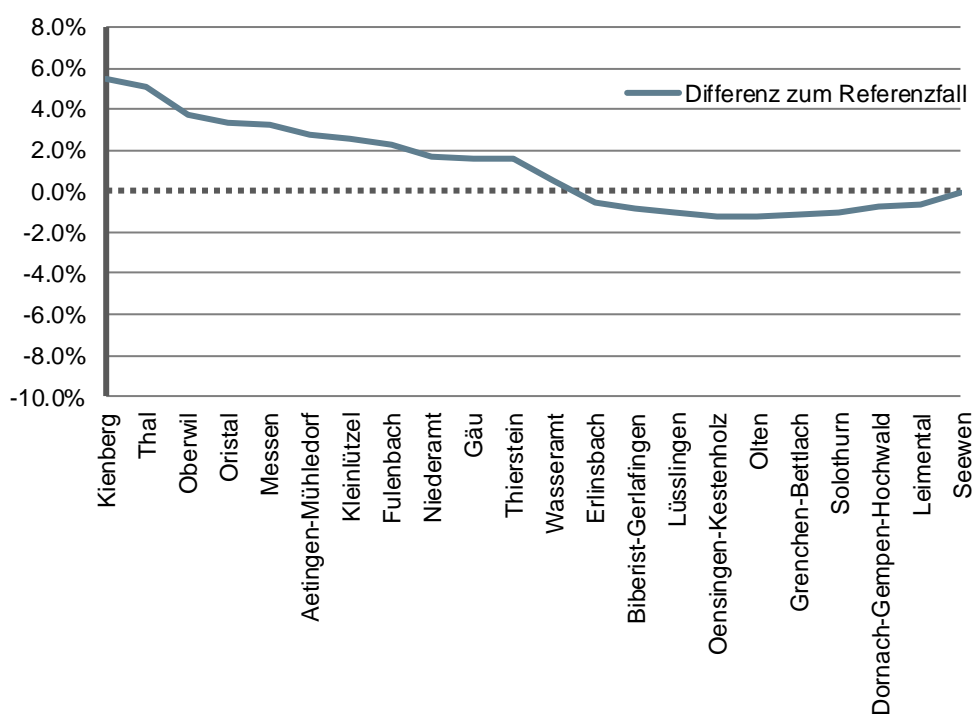
Hinweis: Auf der horizontalen Achse sind von links nach rechts in aufsteigender Reihenfolge die Kirchgemeinden nach SKI sortiert.

Die Kirchgemeinden Welschenrohr und Gänsbrunnen haben per 1.1.2017 fusioniert.

b) Reformierte Kirchgemeinden

Weniger stark betroffen vom Wegfall des Steuerbedarfs bei der Berechnung der Finanzkraft sind die reformierten Kirchgemeinden (vgl. Abbildung 4-4). Am meisten verlieren die Kirchgemeinden Olten und Oensingen-Kestenholz mit -1.2%, sowie Grenchen-Bettlach und Lüsslingen mit -1.1% und Solothurn mit -1.0%. Im Vergleich zu den römisch-katholischen Kirchgemeinden (mit bis zu -8%) sind hier die finanziellen Einschnitte deutlich kleiner. Dies liegt vor allem daran, dass bereits im alten System der Steuerbedarf deutlich weniger stark gewichtet wurde als bei der römisch-katholischen Synode und die Verteilung der Mittel dadurch mehr oder weniger der Steuerkraft folgte (vgl. Abbildung 4-5).

Abbildung 4-4: Differenz Systemwechsel zum Referenzfall in % Staatssteueraufkommen

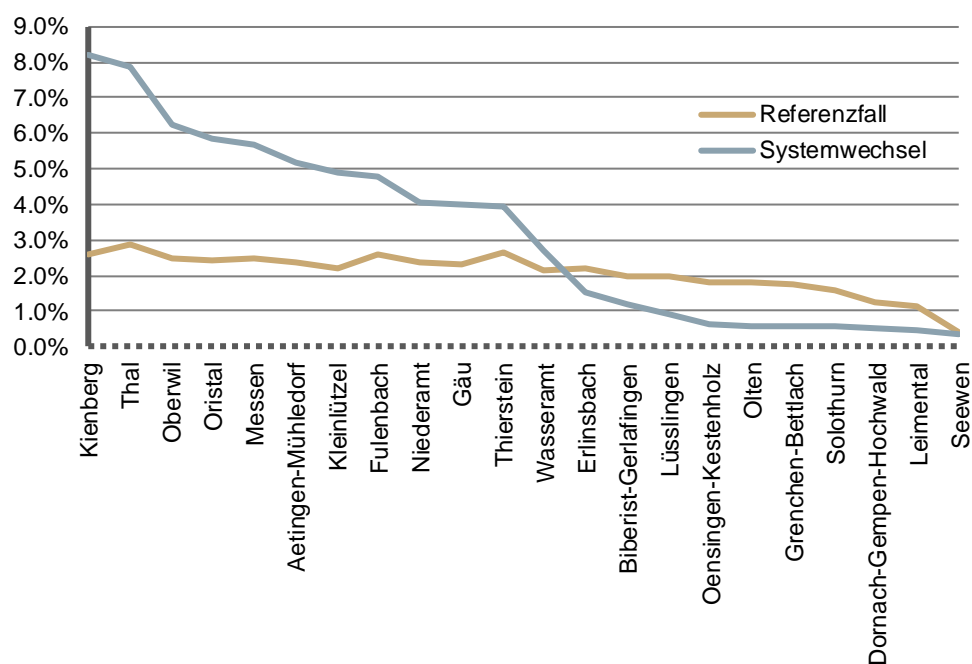


Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des Finanzausgleichs 2016.

Hinweis: Auf der horizontalen Achse sind von links nach rechts in aufsteigender Reihenfolge die Kirchgemeinden nach SKI sortiert. Die gestrichelte Linie (0.0%) stellt den Referenzfall dar. Liegt die blaugraue Linie auf der gestrichelten, so entspricht die Verteilung im NFA derjenigen im Referenzfall.

Abbildung 4-5 zeigt aber auch, dass die Verteilung nicht proportional zur Steuerkraft stattfand. Vielmehr wurde die SKI-Schwelle, die eine Kirchgemeinde maximal erreichen durfte, um noch einen Beitrag nach Finanzkraft zu erhalten, so hoch angesetzt, dass praktisch alle Kirchgemeinden einen Beitrag nach Finanzkraft erhielten (braune Linie: Referenzfall). Da dieser Beitrag – gemäss Formulierung im Gesetz – für finanzschwache Kirchgemeinden vorgesehen ist, erhalten im neuen System Kirchgemeinden mit einem SKI von über 100 keinen Beitrag nach Steuerkraft (blaugraue Linie: NFA). Die Kirchgemeinden Oensingen-Kestenholz und Olten weisen einen SKI von leicht über 100 auf. Im neuen System erhalten sie deshalb keinen Beitrag nach Steuerkraft mehr, während sie im alten System relativ grosszügige Beiträge erhielten. Sie zählen deshalb zu den grössten Verlierern des Systemwechsels. Insgesamt führt der Wechsel bei den reformierten Kirchgemeinden aber zu weniger gravierenden Einschnitten als bei den römisch-katholischen und es sind vor allem die reicheren Kirchgemeinden, die die Last tragen.

Abbildung 4-5: Systemwechsel und Referenzfall in % Staatssteueraufkommen



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des Finanzausgleichs 2016.

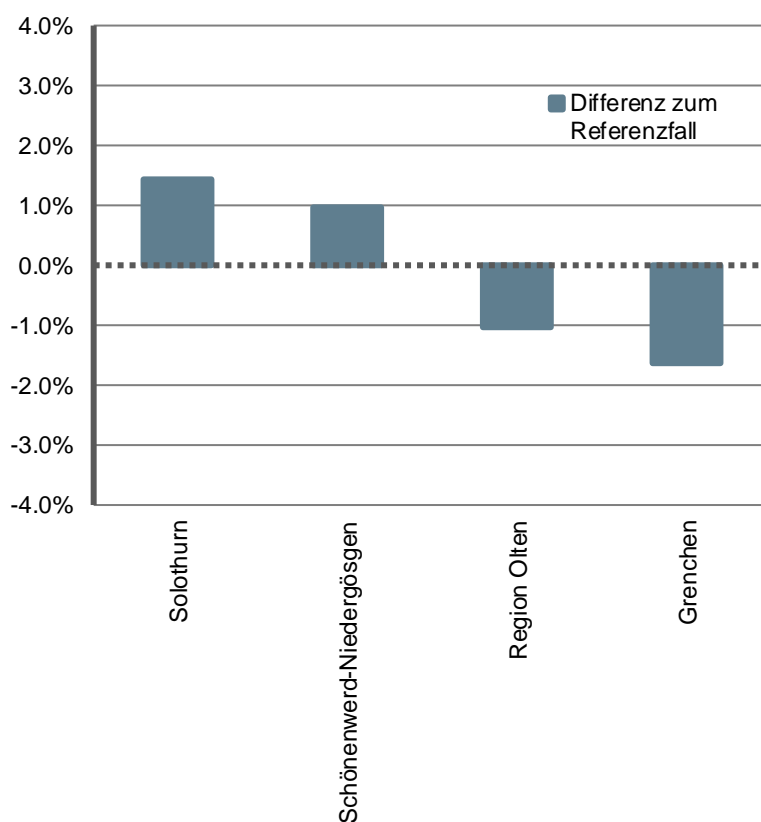
Hinweis: Auf der horizontalen Achse sind von links nach rechts in aufsteigender Reihenfolge die Kirchgemeinden nach SKI sortiert.

c) Christkatholische Kirchgemeinden

Auch bei der Christkatholischen Synode halten sich die negativen Folgen in Grenzen. Den grössten Verlust hat die Kirchgemeinde Region Olten zu verzeichnen (-1.2%). Am meisten vom Systemwechsel profitieren kann die Kirchgemeinde Schönenwerd-Niedergösgen mit +3% (vgl.

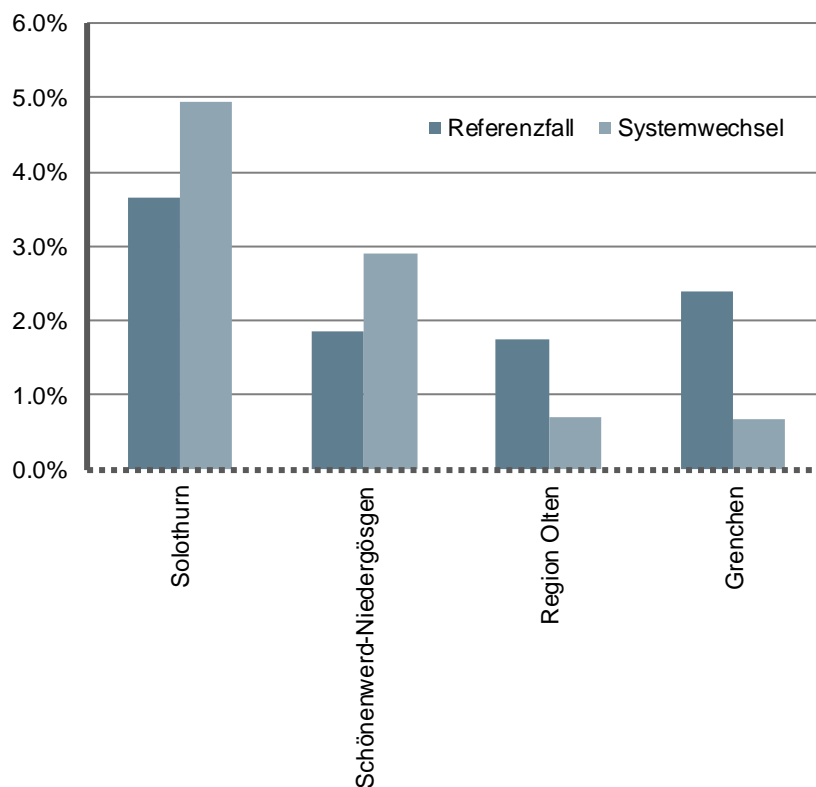
Abbildung 4-6). Wie die reformierten Kirchgemeinden haben auch die christkatholischen Kirchgemeinden in der Vergangenheit den Steuerbedarf weniger stark gewichtet als bei den römisch-katholischen. Hinzu kommt, dass durch die Organisation in lediglich vier christkatholische Kirchgemeinden regionale Disparitäten bereits weitgehend ausgeglichen sind. Abbildung 4-7 zeigt, dass Grenchen im alten System mehr Mittel erhielt als Olten und v.a. auch deshalb einen stärkeren Rückgang als Olten zu verzeichnen hat.

Abbildung 4-6: Differenz Systemwechsel zum Referenzfall in % Staatssteueraufkommen



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des Finanzausgleichs 2016.

Hinweis: Auf der horizontalen Achse sind von links nach rechts in aufsteigender Reihenfolge die Kirchgemeinden nach SKI sortiert. Die gestrichelte Linie (0.0%) stellt den Referenzfall dar. Bei der Kirchgemeinde Grenchen schwankt das Staatssteueraufkommen über die letzten drei Jahre ungewöhnlich stark. Für die Analyse wird hier anstelle der jährlichen Werte für Grenchen daher das mittlere Staatssteueraufkommen der Jahre 2004 bis 2013 verwendet. Der Referenzfall wird anschliessend auf diesem Staatssteueraufkommen simuliert.

Abbildung 4-7: NFA und Referenzfall in % Staatssteueraufkommen

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des Finanzausgleichs 2016.

Hinweis: Auf der horizontalen Achse sind von links nach rechts in aufsteigender Reihenfolge die Kirchgemeinden nach SKI sortiert. Bei der Kirchgemeinde Grenchen schwankt das Staatssteueraufkommen über die letzten drei Jahre ungewöhnlich stark. Anstelle der jährlichen Werte wurde für Grenchen daher das mittlere Staatssteueraufkommen der Jahre 2004 bis 2013 verwendet. Die Beiträge an Grenchen aus dem Finanzausgleich wurden anschliessend auf dieser Grundlage simuliert.

d) Fazit

Betrachtet man nur die Wirkung des Wechsels von einem System, in dem sowohl Steuerkraft als auch Steuerbedarf zur Berechnung der Finanzkraft verwendet werden, zu einem rein steuerkraftbasierten System, so zeigt sich, dass dieser Wechsel bei den römisch-katholischen Kirchgemeinden die grössten Verwerfungen auslöst. Da die römisch-katholische Synode in der Vergangenheit den Steuerbedarf von allen drei Landeskirchen am stärksten gewichtet hat, ist dies ein naheliegendes Ergebnis. Weniger stark betroffen sind die evangelisch-reformierten Kirchgemeinden. Einerseits wegen der bisher weniger starken Gewichtung des Steuerbedarfs, andererseits wegen der Organisation der Kirchgemeinden in grössere geografische Einheiten. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den christkatholischen Kirchgemeinden.

4.3 Szenario «NFA Kirchen»: Steueraufkommen von 10 Mio. CHF

Die negativen Auswirkungen des Systemwechsels auf finanzschwache Kirchgemeinden können mit den neuen Ausgleichsmechanismen abgedämpft werden. In diesem Szenario wird von einem Gesamtbeitrag von 10 Mio. CHF ausgegangen, der für den Finanzausgleich zur Verfügung steht. Davon gehen insgesamt 4 Mio. CHF an die Synoden und 6 Mio. CHF an die Kirchgemeinden. Zur Abfederung der finanziellen Einschnitte wird unter den römisch-katholischen Kirchgemeinden ein Disparitätenausgleich von 5% eingeführt. Für besonders finanzschwache Kirchgemeinden wird zusätzlich eine Mindestausstattung von 73% veranschlagt. Die maximale Entlastungsgrenze wird im Übergang zum neuen System bei 2%, die maximale Belastungsgrenze bei -2% angesetzt (Härtefallausgleich). Der Härtefallausgleich dient einerseits zur Begrenzung der Belastung im Übergang. Andererseits soll mit der Entlastungsgrenze verhindert werden, dass einzelne Kirchgemeinden durch das neue System zu stark bessergestellt werden, wenn gleichzeitig weniger Mittel zur Verfügung stehen.²⁸

Bei den evangelisch-reformierten und den christkatholischen Kirchgemeinden, bei denen keine so starken Verwerfungen entstehen, bzw. bereits durch den Systemwechsel eine Korrektur stattfindet, welche die steuerkraftschwächere Kirchgemeinde bedeutend besserstellt, wird aktuell auf ein Disparitätenausgleich verzichtet.

Abbildung 4-8: Übersicht der gewählten Parameter in Szenario «NFA Kirchen»

Element NFA	Parameter / Annahme	Röm.-kath.	Ev.-Ref.	Christ-kath.
(1) Gesamtbetrag an die Landeskirchen	10 Mio. CHF ²⁹			
(2) Beitrag an Kantonalkirchen	40% (4 Mio. CHF)			
(3) Beitrag an Kirchgemeinden	60% (6 Mio. CHF)			
(a) davon Sockelbeitrag		20%	20%	20%
davon nach Steuerkraft		40%	40%	40%
(b) Disparitätenausgleich		5%	0%	0%
(c) Mindestausstattung		73%	65%	65%
(e) Härtefallausgleich:				
Entlastungsgrenze		2%	1%	1%
Belastungsgrenze		-2%	-3%	-3%

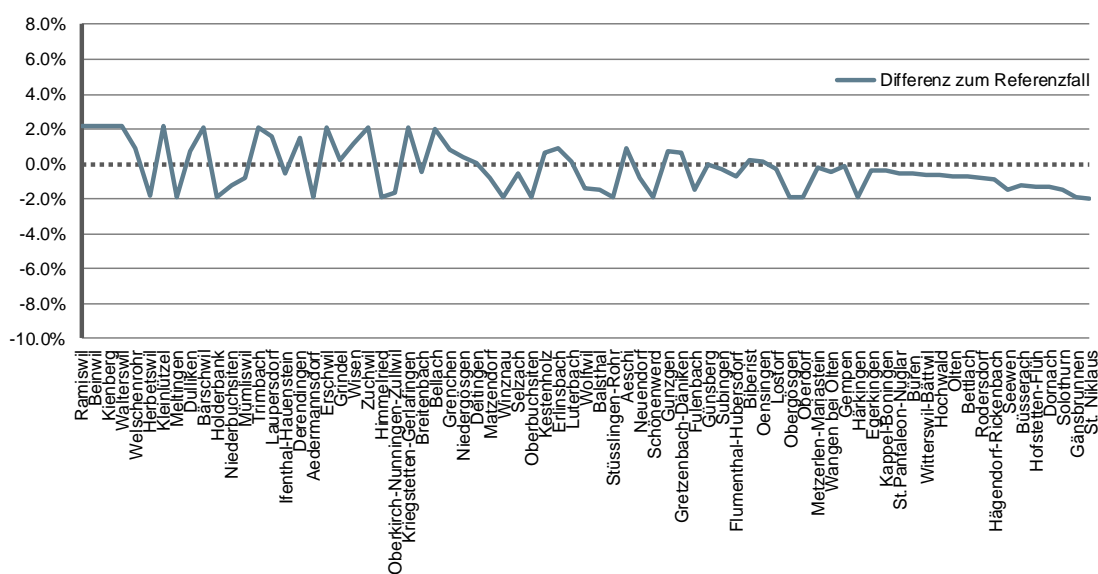
²⁸ Je nach Konfession kommen die Entlastungs- bzw. Belastungsgrenzen nicht zur Anwendung. Bei den Reformierten und den Christkatholiken erreicht im vorliegenden Szenario keine Kirchgemeinde die Belastungsgrenze von -3%. Zudem wird die Entlastungsgrenze von 1% von keiner christkatholischen Kirchgemeinde erreicht.

²⁹ Der Gesamtbetrag an die Landeskirchen beträgt 10 Mio. Franken brutto. Davon werden noch die Verwaltungskosten abgezogen. Der Einfachheit halber wurden die Verteilungseffekte mit 10 Mio. Franken berechnet.

a) Römisch-Katholische Kirchgemeinden

Aus Abbildung 4-9 ist gut ersichtlich, wie durch die neuen Elemente im Finanzausgleich (Disparitätenausgleich, Mindestausstattung und Härtefallausgleich) die Verwerfungen, die durch den Systemwechsel entstehen, geglättet werden können. Da für die römisch-katholische Synode rund eine Million CHF weniger zur Verfügung stehen als bei der isolierten Betrachtung des Systemwechsels, schiebt sich die gesamte Verteilung leicht nach unten. Trotzdem kann die maximale Belastung für Kirchgemeinden bei -2% ihres Staatssteueraufkommens begrenzt werden. Mit dem Disparitätenausgleich beteiligen sich auch die steuerkraftstärkeren Kirchgemeinden und helfen so, die Verluste für steuerkraftschwache Kirchgemeinden abzufedern. Mit der Mindestausstattung können sensible Verluste bei den Steuerkraftschwächsten verhindert werden (z.B. Kienberg, Welschenrohr). Die Entlastungsgrenze stellt andererseits sicher, dass diese Kirchgemeinden nicht übermässig stark entlastet werden, während die Untergrenze die Verluste besonders für Kirchgemeinden mit bisher hohem Steuerbedarf sowie am rechten Rand der SKI-Verteilung limitiert.

Abbildung 4-9: Differenz NFA zum Referenzfall in % Staatssteueraufkommen

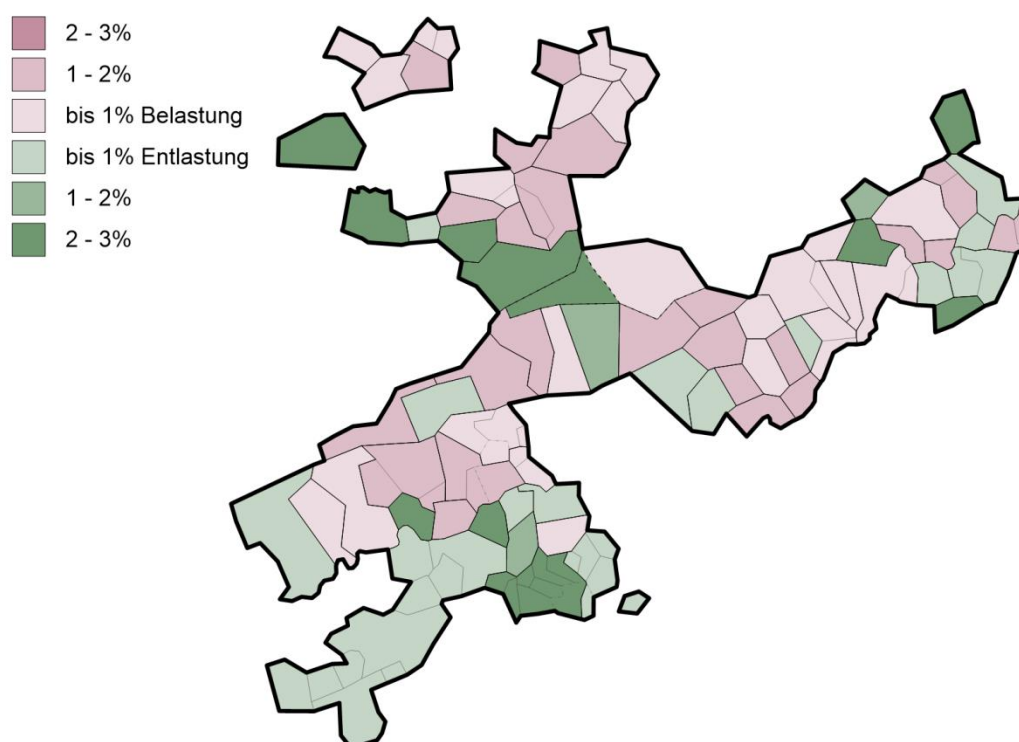


Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des Finanzausgleichs 2016.

Hinweis: Auf der horizontalen Achse sind von links nach rechts in aufsteigender Reihenfolge die Kirchgemeinden nach SKI sortiert. Die gestrichelte Linie (0.0%) stellt den Referenzfall dar. Liegt die blaugraue Linie auf der gestrichelten, so entspricht die Verteilung im NFA derjenigen im Referenzfall. Die Kirchgemeinden Welschenrohr und Gänsbrunnen haben per 1.1.2017 fusioniert.

Das selbe Resultat zeigt sich auch in Abbildung 4-10: Sie zeigt die geografische Verteilung der Gewinner und Verlierer unter den römisch-katholischen Kirchgemeinden. Sowohl Gewinne als auch Verluste fallen dank den neuen Elementen weniger extrem aus. Die Karte veranschaulicht ausserdem die Gliederung der römisch-katholischen Kirchgemeinden in viele kleine geografische Einheiten und nur wenige, grössere, die mehr als eine politische Gemeinde umfassen.

Abbildung 4-10: Differenz NFA zum Referenzfall in % Staatssteueraufkommen



ECOPLAN.
Kartengrundlage: © BFS, ThemaKart/GEOSTAT (2015)

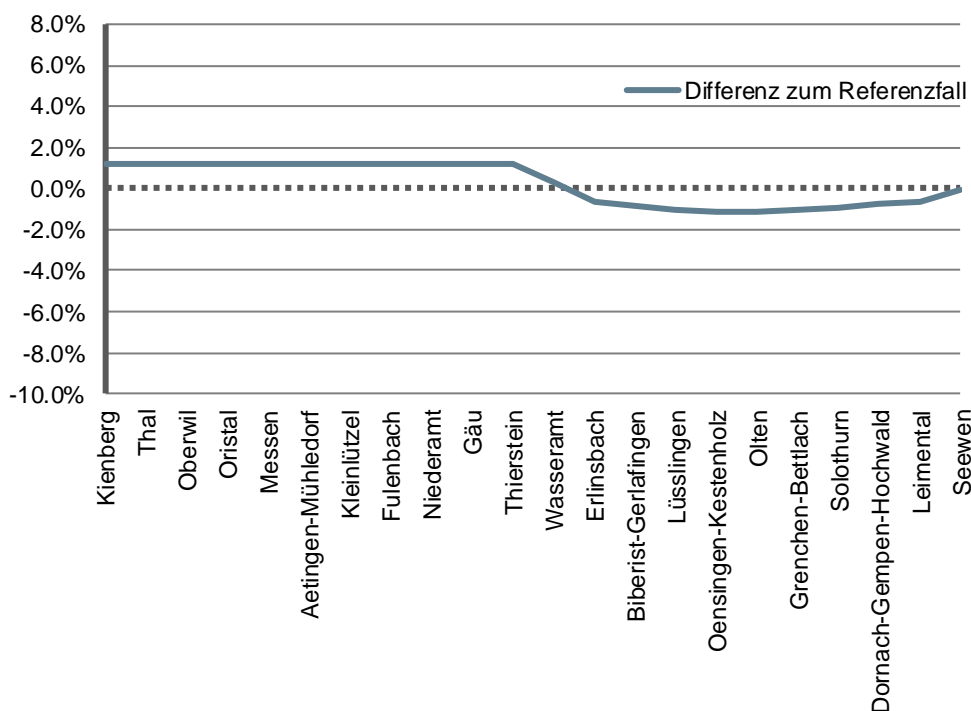
Bemerkungen: Rot = Belastung, grün = Entlastung.

Wegen der gewählten Belastungsgrenze von -2% fällt keine Kirchgemeinde (KG) in die Kategorie «Belastung 2-3%». Die Entlastungsgrenze bei 2% führt dazu, dass keine KG wesentlich mehr als 2% entlastet wird. Da die Mittel, die durch die Entlastungsgrenze abgeschöpft werden, wiederum pro-Kopf auf die KG verteilt werden, liegen einige KG minim über der 2%-Grenze (dunkelgrün). Eingezeichnet sind die römisch-katholischen KG (Stand 2015). Als feine graue Linien sind die Grenzen der Einwohnergemeinden (EG) hinterlegt (teils Gemeindestand vor 2015). Die gestrichelte Linie teilt die EG Mümliswil-Ramiswil in die beiden KG Ramiswil und Mümliswil. Auch die EG Drei Höfe liegt teilweise in der KG Kriegstetten-Gerlafingen und teilweise in der KG Aeschi. Die EG Riedholz gehört teils zur KG St. Niklaus, der Gemeindeteil Niederwil gehört jedoch zur KG Günsberg. Die KG Welschenrohr und Gänsbrunnen haben per 1.1.2017 fusioniert.

b) Reformierte Kirchgemeinden

Bei den reformierten Kirchgemeinden wird aufgrund der gewählten Parameter (vgl. Abbildung 4-8) lediglich die Entlastung der steuerkraftschwachen Kirchgemeinden begrenzt. Ein zusätzlicher Ausgleich unter den Kirchgemeinden ist nicht erforderlich, da der Systemwechsel bereits in die erwünschte Richtung wirkt. Die überschüssigen Mittel aufgrund dieser Entlastungsgrenze werden unter allen Kirchgemeinden gemäss Mitgliederzahl aufgeteilt, haben aber kaum Einfluss auf die Verteilung in Abbildung 4-11. Wie aus der Abbildung ersichtlich, werden die Verluste hauptsächlich durch die steuerkraftstarken Kirchgemeinden getragen, während die Gewinne am linken Rand der Skala (vgl. auch Abbildung 4-4) gedeckelt werden. Da die Entlastungsgrenze sehr tief angesetzt wird (1%) – und deshalb mehr Mittel abgeschöpft und in einer zweiten Runde pro-Kopf verteilt werden – erreicht die Hälfte der Kirchgemeinden rund 1.2%.

Abbildung 4-11: Differenz NFA zum Referenzfall in % Staatssteueraufkommen

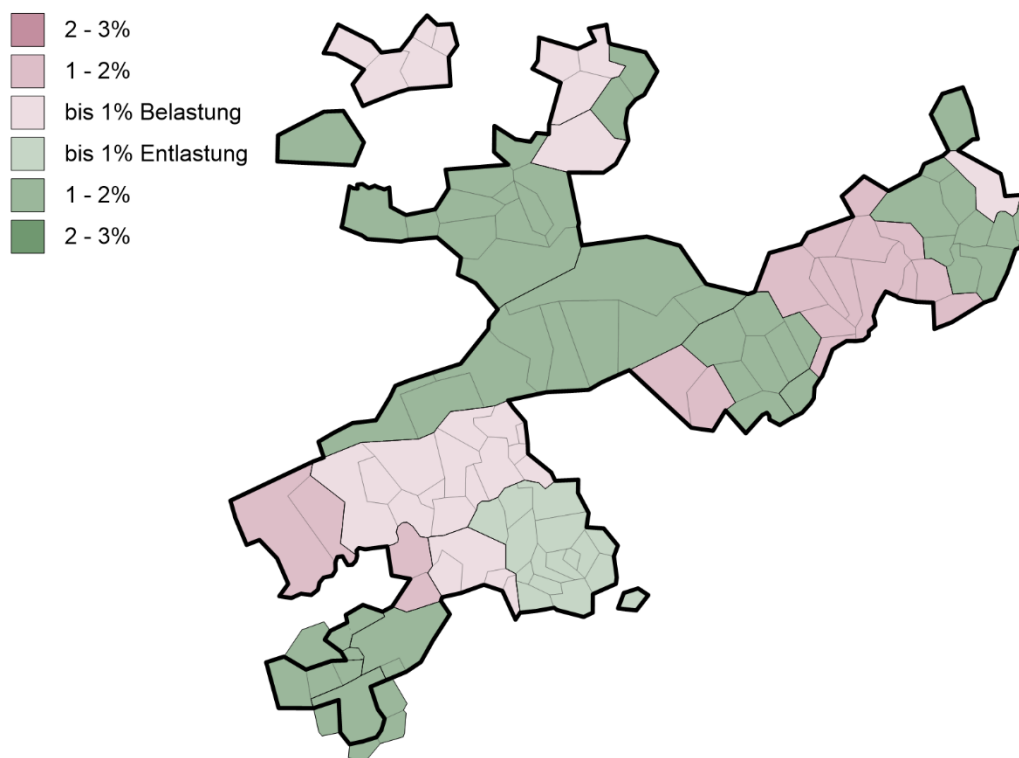


Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des Finanzausgleichs 2016.

Hinweis: Auf der horizontalen Achse sind von links nach rechts in aufsteigender Reihenfolge die Kirchgemeinden nach SKI sortiert. Die gestrichelte Linie (0.0%) stellt den Referenzfall dar. Liegt die blaugraue Linie auf der gestrichelten, so entspricht die Verteilung im NFA derjenigen im Referenzfall.

Abbildung 4-12 macht deutlich, dass die reformierten Kirchgemeinden eine ganz andere territoriale Struktur aufweisen als die römisch-katholischen Kirchgemeinden. Die reformierten Synoden sind (mit einzelnen Ausnahmen) in wenigen, grossen Kirchgemeinden organisiert, die in der Regel mehrere politische Gemeinden umfassen. Dadurch werden bereits viele regionale Disparitäten ausgeglichen.

Abbildung 4-12: Differenz NFA zum Referenzfall in % Staatssteueraufkommen



ECOPLAN.
Kartengrundlage: © BFS, ThemaKart/GEOSTAT (2015)

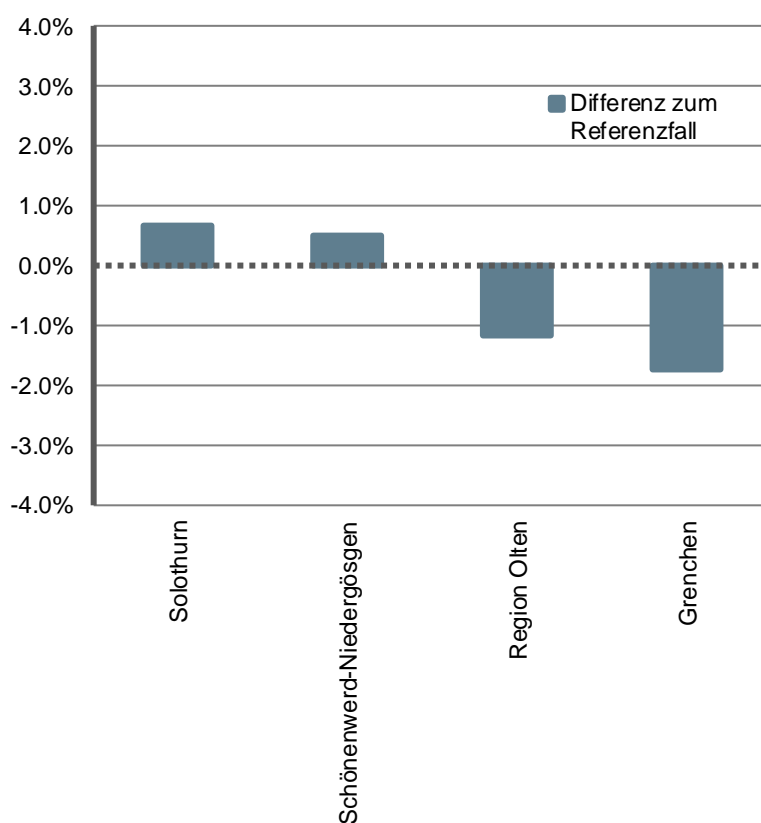
Bemerkungen: Rot = Belastung, grün = Entlastung.

Die Entlastungsgrenze bei 1% führt dazu, dass keine Kirchgemeinde (KG) um viel mehr als 1% entlastet wird. Da die Mittel, die durch die Entlastungsgrenze abgeschöpft werden, wiederum pro-Kopf auf die KG verteilt werden, liegen einige KG über der 1%-Grenze (mittlere Grünstufe, 1 - 2%). Eingezeichnet sind die reformierten KG (Stand 2015). Als feine graue Linien sind die Grenzen der Einwohnergemeinden (EG) hinterlegt (teils Gemeindestand vor 2015). Die EG Buchegg gehört grösstenteils zur KG Aetingen-Mühledorf, die Gemeindeteile Bibern und Gossliwil sind jedoch Teil der KG Oberwil. Zur KG Oberwil gehören zudem der Gemeindeteil Lüterswil, der EG Lüterswil-Gächliwil sowie die EG Oberwil b. Büren (Kanton BE). Die Kirchgemeinde Messen umfasst neben der gleichnamigen EG auch Gächliwil sowie die Berner Gemeindeteile Mülchi und Etzelkofen (Teile der EG Fraubrunnen), Scheunen (Teil der EG Jegenstorf) und Waltwil-Ruppoldsried (Teil der EG Rapperswil).

c) Christkatholische Kirchgemeinden

Die Entlastungs- bzw. Belastungsgrenze kommt nicht zum Tragen, da keine Kirchgemeinde die Obergrenze von +1% bzw. die Untergrenze von -3% erreicht (Abbildung 4-13). Die SKI der Kirchgemeinden liegen bei den Christkatholiken von allen Konfessionen am nächsten beieinander. Es bestehen also kleinere Unterschiede bezüglich Steuerkraft und somit auch wenig Bedarf, Mindestausstattung oder Disparitätenausgleich einzusetzen.

Abbildung 4-13: Differenz NFA zum Referenzfall in % Staatssteueraufkommen



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des Finanzausgleichs 2016.

Hinweis: Auf der horizontalen Achse sind von links nach rechts in aufsteigender Reihenfolge die Kirchgemeinden nach SKI sortiert. Die gestrichelte Linie (0.0%) stellt den Referenzfall dar. Bei der Kirchgemeinde Grenchen schwankt das Staatssteueraufkommen über die letzten drei Jahre ungewöhnlich stark. Anstelle der jährlichen Werte wurde für Grenchen daher das mittlere Staatssteueraufkommen der Jahre 2004 bis 2013 verwendet. Der Referenzfall wurde anschliessend auf diesem Staatssteueraufkommen simuliert.

d) Fazit

Disparitätenausgleich und Mindestausstattung verringern Steuerkraftunterschiede zwischen finanzstarken und -schwachen Kirchgemeinden und helfen so, die negativen Effekte abzumildern, die sich für Kirchgemeinden mit tiefer Steuerkraft und in der Vergangenheit hohem Steuerbedarf durch den Systemwechsel ergeben. Ohne Disparitätenausgleich würde der Systemwechsel bei den römisch-katholischen Kirchgemeinden zu grossen Verwerfungen führen. Mit

dem Härtefallausgleich wird sichergestellt, dass die Kirchgemeinden nicht zu stark durch den Systemwechsel entlastet bzw. belastet werden.

4.4 Zusammenfassende Darstellung des Szenarios «NFA Kirchen»

Abbildung 4-14 zeigt eine Übersicht über die Ergebnisse des Szenarios «NFA Kirchen» für die drei Synoden. Es wird jeweils aufgezeigt, wie viele Kirchgemeinden (und teilw. Kirchgemeindeglieder) durch die Reform NFA Kirchen SO besser- bzw. schlechtergestellt werden. Weiter wird differenziert, ob diese Gemeinden eine überdurchschnittliche (SKI über 100), unterdurchschnittliche (SKI unter 100) oder tiefe (SKI unter 70) Steuerkraft aufweisen.

Abbildung 4-14: Ergebnisse Szenario «NFA Kirchen» für die drei Synoden

	Szenario «NFA Kirchen» 10 Mio. Franken
Römisch-Katholische Kirchgemeinden	
Anzahl bessergestellte KG / Mitglieder	28 / 37'719
mit SKI über 100	0
mit SKI unter 100	28
mit SKI unter 70	6
Anzahl schlechtergestellte KG / Mitglieder	47 / 55'726
mit SKI über 100	22
mit SKI unter 100	25
mit SKI unter 70	1
Evangelisch-Reformierte Kirchgemeinden	
Anzahl bessergestellte KG / Mitglieder	12 / 25'671
mit SKI über 100	0
mit SKI unter 100	12
mit SKI unter 70	0
Anzahl schlechtergestellte KG / Mitglieder	10 / 37'644
mit SKI über 100	7
mit SKI unter 100	3
mit SKI unter 70	0
Christkatholische Kirchgemeinden	
Anzahl bessergestellte KG / Mitglieder	2 / 604
mit SKI über 100	0
mit SKI unter 100	2
mit SKI unter 70	0
Anzahl schlechtergestellte KG / Mitglieder	2 / 747
mit SKI über 100	2
mit SKI unter 100	0
mit SKI unter 70	0

Im Szenario «NFA Kirchen» werden im Vergleich zum bisherigen System 28 von 75 römisch-katholischen Kirchgemeinden bessergestellt. Bei den evangelisch-reformierten sind es 12 von 22 Kirchgemeinden, bei den christkatholischen 2 von 4 Kirchgemeinden. Im Vergleich zum

Referenzszenario stehen im Szenario «NFA Kirchen» mit 10 Mio. CHF weniger Mittel zur Verfügung. In keiner der drei Konfessionen fährt eine Kirchgemeinde mit einem Steuerkraftindex von über 100 besser. Entlastet werden mehrheitlich die steuerkraftschwachen Kirchgemeinden. Eine vertiefte Betrachtung der schlechtergestellten Kirchgemeinden (SKI unter 100) findet sich im nächsten Abschnitt.

4.5 Schlechtergestellte Kirchgemeinden mit SKI unter 100

a) Römisch-Katholische Kirchgemeinden

Insgesamt werden im Szenario «NFA Kirchen» 25 von 53 römisch-katholische Kirchgemeinden mit einem SKI von unter 100 schlechtergestellt, darunter auch Herbetswil, eine der steuerkraftschwächsten Kirchgemeinden (SKI von 67).

Abbildung 4-15 zeigt, dass sich die betroffenen Kirchgemeinden anhand der Mitgliederzahl und ihres SKI grob in 3 Gruppen einteilen lassen:

1. Kleine Kirchgemeinden mit einer geringen Anzahl Angehöriger und mit tiefem SKI
2. Mittel bis grosse Kirchgemeinden mit einem SKI zwischen 87 und 97
3. Mittel bis grosse Kirchgemeinden mit einem SKI knapp an der Grenze zu 100

Abbildung 4-15: Schlechtergestellte Kirchgemeinden nach Mitgliederzahl und SKI (<100)

Grösse (Angehörige)	Steuerkraftindex (SKI)			
	unter 70	70 bis 80	80 bis 90	90 bis 100
< 500	Herbetswil	Meltingen Holderbank Ifenthal- Hauenstein Aedermannsdorf	Himmelried	
500 bis 1'000		Niederbuchsiten	Matzendorf Winznau	<i>Flumenthal- Hubersdorf*</i> Oberbuchsiten Stüsslingen-Rohr <i>Subingen*</i> <i>Obergösgen*</i>
1'000 bis 1'500			Selzach	Wolfwil Neuendorf Fulenbach Günsberg
1'500 bis 2'000		Mümliswil	Oberkirch- Nunningen- Zullwil	Schönenwerd
>2'000			Breitenbach	<i>Lostorf*</i> Balsthal

* Kirchgemeinden mit SKI knapp unter 100 (SKI über 98).

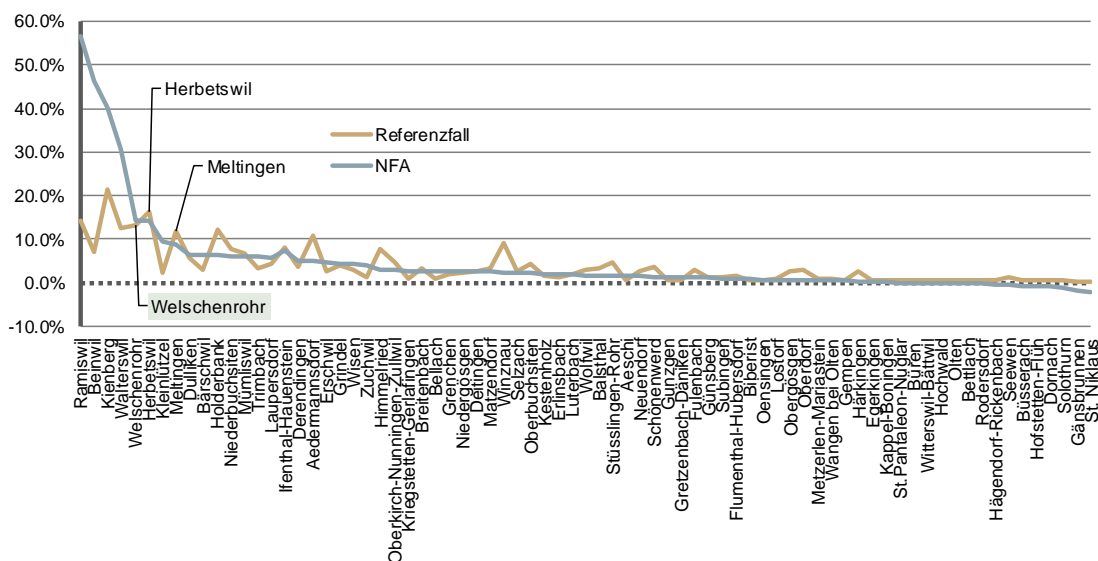
Die erste Gruppe besteht aus kleinen und ländlichen Gemeinden. Dazu gehören Herbetswil, Meltingen, Holderbank, Ifenthal-Hauenstein, Aedermannsdorf und mit nur wenig mehr als 500 Angehörigen auch Niederbuchsiten. Die zweite und dritte Gruppe umfassen grössere Gemeinden in Agglomerationen und regionalen Zentren. In der zweiten Gruppe finden sich mit einem SKI von 87 und 88 die Gemeinden Oberkirch-Nunningen-Zullwil und Breitenbach sowie mit einem SKI von knapp 90 die Gemeinden Matzendorf, Winznau und Selzach und schliesslich mit einem SKI über 90 die Gemeinden Oberbuchsiten, Stüsslingen-Rohr, Wolfwil, Neuendorf, Fulenbach, Günsberg, Schönenwerd und Balsthal. Die dritte Gruppe bilden die Kirchgemeinden, die nur knapp einen SKI von unter 100 aufweisen: Flumenthal-Hubersdorf (98.1), Subingen (98.1), Obergösgen (99.6) und Lostorf (99.4).³⁰

Mit dieser Einteilung wird ersichtlich, dass die Mehrheit der 25 betroffenen Kirchgemeinden zur zweiten und dritten Gruppe gehört, deren Steuerkraft nicht weit unter dem kantonalen Durchschnitt liegt. Dagegen dürfte für die Kirchgemeinden in der ersten Gruppe mit deutlich unterdurchschnittlicher Steuerkraft eine Schlechterstellung gegenüber dem Referenzfall sensiblere Einbussen bedeuten. Es ist daher angezeigt, diese Gruppe etwas genauer zu betrachten.

Die Kirchgemeinden der ersten Gruppe weisen alle einen deutlich überdurchschnittlichen Steuerbedarf aus. Dass sie im Szenario «NFA Kirchen» gegenüber dem Referenzfall schlechtergestellt werden, ist daher primär dem Umstand geschuldet, dass diese Gemeinden im Referenzfall aufgrund von hohem Steuerbedarf, hohe Beiträge aus dem Finanzausgleich erhalten. Die nachfolgende Abbildung verdeutlicht dies am Beispiel von Herbetswil und Welschenrohr:

³⁰ Zwei Kirchgemeinden lassen sich nicht ganz in dieses Schema einordnen: Mümliswil gehört mit rund 1'600 Angehörigen zu den grösseren Kirchgemeinden, zählt aber wegen des tiefen SKI von rund 74 am ehesten zur ersten Gruppe. Himmelried dagegen ist mit rund 300 Angehörigen eine der Kleinsten, kann jedoch aufgrund des SKI von 86 zur zweiten Gruppe gezählt werden.

Abbildung 4-16: NFA (vor Härtefallausgleich) und Referenzfall in % Staatssteueraufkommen: Schlechtergestellte KG mit SKI unter / knapp über 70 (Welschenrohr als Vergleich)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des Finanzausgleichs 2016.

Hinweis: Die blaugraue Linie entspricht nicht der effektiven Verteilung im Szenario «NFA Kirchen», es handelt sich um die Verteilung, die sich ohne Entlastungs- und Belastungsgrenze (Härtefallausgleich) ergeben würde. Auf der horizontalen Achse sind von links nach rechts in aufsteigender Reihenfolge die Kirchgemeinden nach SKI sortiert.

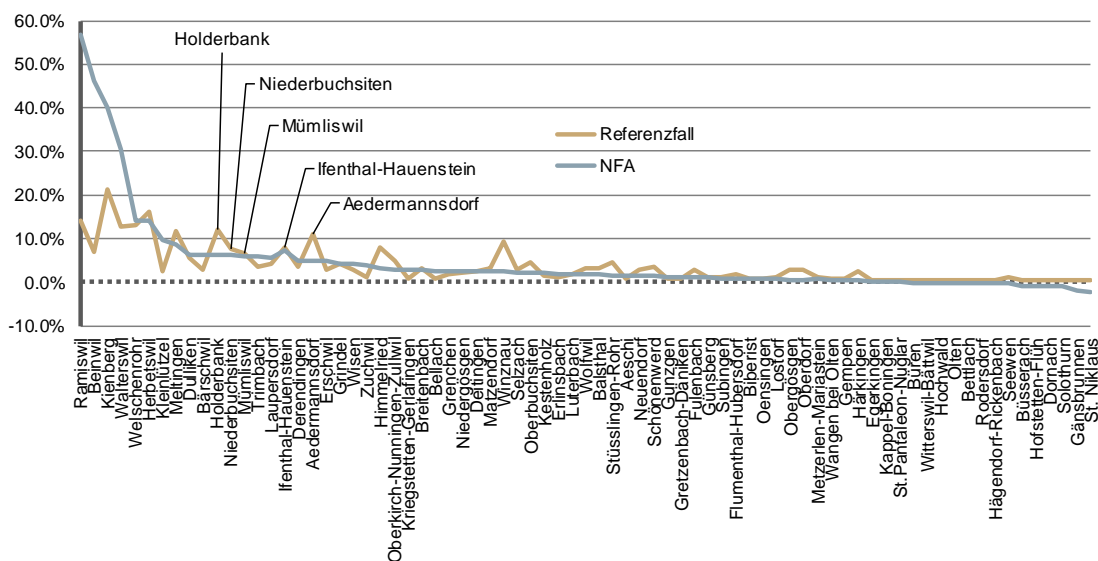
Die Kirchgemeinden Welschenrohr und Gänsbrunnen haben per 1.1.2017 fusioniert.

Die beiden Kirchgemeinden Welschenrohr und Herbetswil haben beinahe den gleichen SKI weshalb ihnen im Szenario «NFA Kirchen» in Prozent ihres Staatssteueraufkommens nahezu der gleiche Betrag zusteht (blaugraue Linie). Beide Gemeinden gehören zu den Kirchgemeinden mit dem höchsten Steuerbedarf, jener von Herbetswil ist jedoch höher als derjenige von Welschenrohr, daher erhält Herbetswil im Referenzfall mehr Mittel (braune Linie). Im Szenario «NFA Kirchen» wird Herbetswil dadurch schlechtergestellt, während Welschenrohr knapp bessergestellt wird. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei Meltingen (SKI knapp über 70).

In Abbildung 4-17 sind die restlichen Kirchgemeinden mit SKI zwischen 70 und 80 dargestellt, die durch die Reform schlechtergestellt werden. Auch hier liegt die braune Linie (Referenzfall) bedingt durch den hohen Steuerbedarf über der blaugrauen Linie (NFA).

Da ein hoher Steuerbedarf oft aufgrund von baulichen Sanierungsprojekten zustande kommt, ist es wahrscheinlich, dass dieser künftig auch wieder sinken wird. Zum Zeitpunkt der Einführung der Reform «NFA Kirchen» besteht daher die Möglichkeit, dass die betroffenen Kirchgemeinden keine Schlechterstellung mehr erfahren.

Abbildung 4-17: NFA (vor Härtefallausgleich) und Referenzfall in % Staatssteueraufkommen: Schlechtestgestellte KG mit SKI zwischen 70 und 80 (ohne Meltingen)³¹



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des Finanzausgleichs 2016.

Hinweis: Die blaugraue Linie entspricht nicht der effektiven Verteilung im Szenario «NFA Kirchen», es handelt sich um die Verteilung, die ohne Entlastungs- und Belastungsgrenze (Härtefallausgleich) realisiert würde. Auf der horizontalen Achse sind von links nach rechts in aufsteigender Reihenfolge die Kirchgemeinden nach SKI sortiert.

Die Kirchgemeinden Welschenrohr und Gännsbrunnen haben per 1.1.2017 fusioniert.

b) Reformierte Kirchgemeinden

Bei den Reformierten gibt es keine Kirchgemeinde mit einem SKI unter 70 (der tiefste SKI liegt bei 73). Nur 3 Kirchgemeinden mit einem SKI unter 100 werden schlechtestgestellt: Erlinsbach, Biberist-Gerlafingen und Lüsslingen. Die betroffenen Kirchgemeinden weisen alle einen SKI knapp unter 100 auf (zwischen 97 und 99). Mit rund 5'000 Angehörigen ist Biberist-Gerlafingen eine der grösseren Gemeinden, während Erlinsbach und Lüsslingen mit rund 800 und 900 Angehörigen eher zum Mittelfeld gehören.

³¹ In Abbildung 4-16 dargestellt.

5 Fazit

In Zukunft zur Verfügung stehende Mittel

Den drei Landeskirchen und deren Kirchgemeinden werden künftig etwas weniger Mittel aus der Finanzausgleichssteuer zur Verfügung stehen. Mit der Massnahme VWD_K19 wird eine Deckelung bei 10 Mio. CHF eingeführt. Im Zuge der Diskussion um die (vorderhand abgelehnte) Unternehmenssteuerreform III hat der Regierungsrat des Kantons Solothurn im RRB Nr. 2017/194 festgelegt, dass die Deckelung auch von unten gilt. Den Kirchen ist also auch bei Einführung einer überarbeiteten Unternehmenssteuerreform III eine Summe von 10 Mio. CHF garantiert.

Mit der Zusage, dass den Kirchen auch bei der Einführung einer revidierten USR III 10 Mio. CHF zur Verfügung stehen, entschärft sich die Diskussion der Mittelkürzung nachdrücklich. Trotzdem stehen sowohl den Kirchgemeinden wie den Synoden in Zukunft weniger Mittel zur Verfügung als heute. Die Synoden erbringen gesellschaftliche Leistungen, die insgesamt ein Finanzierungsvolumen von rund 4.25 Mio. CHF aufweisen. Sie sind ausserdem stärker auf die Gelder aus dem Finanzausgleich angewiesen als die Kirchgemeinden – bei Letzteren machen diese gut 10% ihrer Einnahmen aus. So ist auch periodisch zu prüfen, ob die Mittelverteilung aus dem Finanzausgleich zwischen Kirchgemeinden und Synoden (aktuell 60:40) sinnvoll und bedürfnisgerecht ist oder ob eine Neuverteilung der Mittel zwischen Synoden und Kirchgemeinden innerhalb einer im Gesetz bestimmten Bandbreite anzustreben ist.

Um die geringeren Erträge aus der Finanzausgleichssteuer zu kompensieren, stehen den Synoden grundsätzlich drei Optionen zur Verfügung:

- Effizienzsteigerung
- Verzichtsplanning
- Gegenfinanzierung bzw. Finanzierung durch andere Quellen

Effizienzsteigerungen sind aus Sicht der Kirchen nur sehr bedingt möglich, eine Verzichtsplanning hätte unweigerlich einen Abbau von Leistungen zur Folge. Ebenfalls begrenzt sind die Mittel aus einer zusätzlichen Finanzierung gewisser Synodenleistungen seitens des Kantons, da der Kanton hier bereits mitfinanziert oder aber die entsprechende gesetzliche Grundlage für eine Finanzierung fehlt. Zudem hat sich die Regierung mit der Zusage bereit erklärt, Mittel aus der allgemeinen Staatskasse zu verwenden, wenn die Finanzierung der 10 Mio. CHF aus der Finanzausgleichssteuer nicht mehr gewährleistet sein sollte. Konsequenterweise wird der Kanton keine weiteren Mittel für spezifische Synodenleistungen sprechen – auch wenn die Gesellschaft davon einen Nutzen zieht. So bleibt den Synoden wohl nichts Anderes übrig, als die fehlenden Mittel über Effizienzsteigerungen und Verzichtsplanning zu kompensieren.

Ausgestaltung des neuen Finanzausgleichs

Bei der Ausgestaltung des bestehenden Finanzausgleichs der Kirchengemeinden zeigen sich wesentliche Unterschiede zwischen den Konfessionen. Massgebend für die Verteilung der Mittel nach Finanzkraft unter den römisch-katholischen Kirchengemeinden ist im bisherigen System vor allem der Steuerbedarf. Während die reformierten Kirchengemeinden Steuerbedarf und Steuerkraft gleich gewichten, wird auch bei den Christkatholiken der Steuerbedarf stärker gewichtet. Ein weiterer Unterschied besteht in der maximalen Steuerkraft, die eine Kirchengemeinde aufweisen darf, um noch einen Beitrag nach Finanzkraft erhalten zu können. Bei den Reformierten wurde diese Schwelle so hoch angesetzt, dass bisher praktisch alle Kirchengemeinden einen Beitrag erhielten.

Auch bezüglich der Struktur der Kirchengemeinden sind die Konfessionen verschieden aufgestellt. Die römisch-katholischen Kirchengemeinden sind historisch in viele, kleine Gemeinden aufgeteilt. Eine Kirchengemeinde geht nur vereinzelt über die Grenzen der Einwohnergemeinde hinaus. Ganz anders sieht es bei den Reformierten aus, deren Kirchengemeinden um die regionalen Zentren herum organisiert sind und meist mehrere politische Gemeinden umfassen. Noch stärker ausgeprägt ist diese Tendenz bei den Christkatholiken, die vier Amteien mit lediglich vier Kirchengemeinden abdecken.

Aufgrund der unterschiedlichen Gegebenheiten sind die Kirchengemeinden der drei Konfessionen verschieden stark vom Systemwechsel betroffen. Bei den römisch-katholischen Kirchengemeinden führt der Wechsel zu einem rein steuerkraftbasierten System zu teilweise grossen Verwerfungen. Hauptgrund dafür ist, dass sie im bisherigen System den Steuerbedarf von allen Konfessionen am stärksten gewichteten. Ausserdem bestehen unter den römisch-katholischen Kirchengemeinden die grössten Unterschiede bezüglich Steuerkraft. Bei den Reformierten und den Christkatholiken sind durch die grösseren geographischen Einheiten Steuerkraftunterschiede weniger ausgeprägt.

Dank den neuen Finanzausgleichs-Elementen (Disparitätenausgleich, Mindestausstattung) können unter den römisch-katholischen Kirchengemeinden grössere Verwerfungen verhindert werden, von denen insbesondere die Steuerkraftschwächsten betroffen wären. Bei den Reformierten und den Christkatholiken findet alleine durch den Wechsel zur Steuerkraft eine stärkere Korrektur statt, wodurch steuerkraftschwache Kirchengemeinden bessergestellt werden.

6 Anhang A: Ergebnisse pro Kirchgemeinde

Lesehilfe zu den nachfolgenden Abbildungen

Die nachfolgenden Abbildungen 6-1 bis 6.3 lesen sich wie folgt:

- Am Beispiel der römisch-katholischen Kirchgemeinde **Aedermannsdorf** zeigt sich in der Abbildung 6-1 unter der Spalte «Systemwechsel», dass der Systemwechsel von der heutigen Regelung mit Steuerkraft und Steuerbedarf zu einem rein steuerkraftbasierten System für die Kirchgemeinde Aedermannsdorf mit einer beträchtlichen Einbusse von **39'022 Franken** verbunden wäre. Dabei sind in der Spalte «Systemwechsel» immer noch die heutigen 12 Mio. Franken Finanzausgleichssteuer berücksichtigt. So kann der Effekt des Systemwechsels isoliert betrachtet werden.
- Mit Hilfe der Instrumente des neuen Finanzausgleichs Kirchen kann der Verlust für das steuerkraftschwache Aedermannsdorf aber auf eine Einbusse von **12'935 Franken** begrenzt werden (Spalte Szenario «NFA Kirchen»). Dabei werden in der Spalte Szenario «NFA Kirchen» nur noch die zukünftigen 10 Mio. Franken Finanzausgleichssteuer berücksichtigt (also insgesamt weniger zu verteilen ist).
- Die nachfolgenden beiden Spalten weisen das Ergebnis in % des Staatssteueraufkommens aus. Für Aedermannsdorf würde der blosse Systemwechsel eine Einbusse von **5.7% des Staatssteueraufkommens** nach sich ziehen. Mit Hilfe der Instrumente im neuen Finanzausgleich wird der Verlust auf **1.9% des Staatssteueraufkommens** begrenzt.
- Die Spalte «Steuersatz 2016» führt den jeweiligen Steuersatz für natürliche Personen der Kirchgemeinde für das Jahr 2016 auf. Im Fall von Aedermannsdorf sind das **24.0%**.
- Die letzte Spalte «relative Veränderung in % des Staatssteueraufkommens» setzt die Mehrbelastung in Relation zum heutigen Steuersatz. Wie oben erwähnt, führt das Szenario «NFA Kirchen» für die Kirchgemeinde Aedermannsdorf zu einer Einbusse von gerundet 1.9% des Staatssteueraufkommens. Um diese rund 1.9% müsste der heutige Steuersatz von 24.0% auf neu 25.9% erhöht werden, damit die Kirchgemeinde Aedermannsdorf dieselben Mittel zur Verfügung hat wie heute. Diese aufgerundeten 1.9% wären relativ zu den 24.0% eine relative Erhöhung um **7.8%** (es gilt $\frac{1.9\%}{24.0\%} \approx 7.8\%$).

Diese Herleitung gilt nicht nur für die römisch-katholischen Kirchgemeinden in Abbildung 6-1, sondern auch für die reformierten und christkatholischen Kirchgemeinden in den Abbildungen 6-2 resp. 6-3.

Abbildung 6-1: Modellergebnisse römisch-katholische Kirchgemeinden

	in Franken		in % Staatssteueraufkommen		Steuer- satz 2016	relative Veränderung in % des Steuersatzes Szenario «NFA Kirchen»
	Systemwechsel	Szenario «NFA Kirchen»	Systemwechsel	Szenario «NFA Kirchen»		
Aedermannsdorf	-39'022	-12'935	-5.7%	-1.9%	24.0%	-7.8%
Aeschi	22'224	21'931	0.9%	0.9%	15.0%	6.2%
Balsthal	-80'823	-81'354	-1.5%	-1.5%	20.0%	-7.4%
Bärschwil	32'504	18'154	3.8%	2.1%	16.0%	13.3%
Beinwil	19'648	5'279	8.1%	2.2%	18.0%	12.1%
Bellach	74'540	74'102	2.0%	2.0%	16.0%	12.6%
Bettlach	-666	-33'778	0.0%	-0.7%	17.0%	-4.4%
Biberist	19'719	16'271	0.2%	0.2%	15.0%	1.2%
Breitenbach	-22'211	-22'826	-0.5%	-0.5%	18.0%	-2.6%
Büren	-191	-6'394	0.0%	-0.6%	17.0%	-3.4%
Büsserach	-747	-49'027	0.0%	-1.3%	14.0%	-9.0%
Deitingen	1'316	1'129	0.1%	0.1%	18.0%	0.3%
Derendingen	45'646	44'906	1.5%	1.5%	18.0%	8.1%
Dornach	-959	-75'803	0.0%	-1.3%	17.0%	-7.7%
Dulliken	19'997	19'331	0.7%	0.7%	18.0%	3.9%
Egerkingen	-683	-11'160	0.0%	-0.3%	18.0%	-1.9%
Erlinsbach	25'074	24'930	0.9%	0.9%	17.0%	5.3%
Erschwil	23'671	22'813	2.2%	2.1%	18.0%	11.8%
Flumenthal-Hubersdorf	-9'542	-9'658	-0.7%	-0.8%	18.0%	-4.2%
Fulenbach	-25'570	-25'694	-1.5%	-1.5%	19.0%	-7.8%
Gänsbrunnen	69	-2'004	0.1%	-1.9%	30.0%	-6.5%
Gempfen	-153	-885	0.0%	-0.1%	17.0%	-0.8%
Grenchen	80'877	79'607	0.8%	0.8%	17.0%	4.9%
Gretzenbach-Däniken	25'983	25'571	0.7%	0.7%	19.0%	3.4%
Grindel	1'535	1'436	0.3%	0.2%	20.0%	1.2%
Günsberg	468	-1'210	0.0%	-0.1%	18.0%	-0.4%
Gunzgen	11'539	11'437	0.7%	0.7%	19.0%	3.7%
Hägendorf-Rickenbach	-1'160	-59'807	0.0%	-0.9%	16.0%	-5.4%
Härkingen	-29'631	-31'569	-1.8%	-1.9%	20.0%	-9.6%
Herbetswil	-40'247	-9'131	-8.2%	-1.9%	25.0%	-7.5%
Himmelried	-28'135	-12'209	-4.4%	-1.9%	21.0%	-9.0%
Hochwald	-167	-8'557	0.0%	-0.6%	17.0%	-3.7%
Hofstetten-Flüh	-607	-43'187	0.0%	-1.3%	18.0%	-7.2%
Holderbank	-25'848	-8'921	-5.4%	-1.9%	23.0%	-8.2%
Ifenthal-Hauenstein	-5'045	-1'435	-2.0%	-0.6%	20.0%	-2.9%
Kappel-Boningen	-510	-14'950	0.0%	-0.4%	17.0%	-2.1%
Kestenholz	15'297	14'996	0.7%	0.7%	20.0%	3.3%

	in Franken		in % Staatssteueraufkommen		Steuer- satz 2016	relative Veränderung in % des Steuersatzes Szenario «NFA Kirchen»
	Systemwechsel	Szenario «NFA Kirchen»	Systemwechsel	Szenario «NFA Kirchen»		
Kienberg	-20'239	6'376	-6.9%	2.2%	28.0%	7.7%
Kleinlützel	55'140	22'913	5.1%	2.1%	16.0%	13.3%
Kriegstetten-Gerlafingen	134'581	133'797	2.1%	2.1%	16.0%	13.1%
Laupersdorf	30'085	29'705	1.6%	1.6%	19.0%	8.5%
Lostorf	-10'162	-10'360	-0.3%	-0.3%	18.0%	-1.7%
Luterbach	2'866	2'608	0.1%	0.1%	20.0%	0.5%
Matzendorf	-13'035	-13'327	-0.8%	-0.8%	20.0%	-4.1%
Meltingen	-38'316	-13'869	-5.2%	-1.9%	24.0%	-7.8%
Metzerlen-Mariastein	-1'329	-2'762	-0.1%	-0.2%	18.0%	-1.4%
Mümliswil	-20'686	-21'378	-0.8%	-0.8%	18.0%	-4.3%
Neuendorf	-19'010	-19'896	-0.8%	-0.8%	20.0%	-3.9%
Niederbuchsiten	-11'701	-11'886	-1.2%	-1.2%	20.0%	-6.0%
Niedergösgen	11'473	11'111	0.4%	0.4%	16.0%	2.3%
Oberbuchsiten	-42'099	-36'731	-2.2%	-1.9%	20.0%	-9.5%
Oberdorf	-114'660	-99'376	-2.2%	-1.9%	20.0%	-9.5%
Obergösgen	-35'360	-33'196	-2.0%	-1.9%	19.0%	-10.0%
Oberkirch-Nunningen-Zullwil	-50'237	-50'479	-1.6%	-1.6%	18.0%	-9.0%
Oensingen	4'492	4'140	0.1%	0.1%	15.0%	0.6%
Olten	-2'822	-120'902	0.0%	-0.7%	18.0%	-4.0%
Ramiswil	8'847	7'210	2.7%	2.2%	25.0%	8.8%
Rodersdorf	-140	-7'780	0.0%	-0.8%	15.0%	-5.1%
Schönenwerd	-71'916	-66'494	-2.1%	-1.9%	20.0%	-9.5%
Seewen	-9'511	-21'792	-0.7%	-1.5%	16.0%	-9.4%
Selzach	-12'369	-12'946	-0.5%	-0.5%	20.0%	-2.7%
Solothurn	-1'497	-180'060	0.0%	-1.5%	21.0%	-7.0%
St. Niklaus	-949	-184'782	0.0%	-2.0%	14.0%	-14.0%
St.Pantaleon-Nuglar	-256	-8'685	0.0%	-0.6%	15.0%	-3.8%
Stüsslingen-Rohr	-34'407	-22'632	-2.9%	-1.9%	18.0%	-10.6%
Subingen	-5'687	-7'274	-0.2%	-0.3%	21.0%	-1.5%
Trimbach	98'682	86'571	2.4%	2.1%	18.0%	11.8%
Walterswil	-1'616	6'923	-0.5%	2.2%	22.0%	9.8%
Wangen bei Olten	-15'731	-21'112	-0.3%	-0.5%	18.0%	-2.6%
Welschenrohr	-46'820	8'066	-5.0%	0.9%	25.0%	3.4%
Winznau	-98'135	-28'976	-6.4%	-1.9%	22.0%	-8.6%
Wisen	3'592	3'508	1.2%	1.2%	18.0%	6.4%
Witterswil-Bättwil	-345	-13'969	0.0%	-0.6%	15.0%	-4.0%
Wolfwil	-36'240	-36'601	-1.3%	-1.4%	19.0%	-7.2%
Zuchwil	131'615	97'359	2.9%	2.1%	17.0%	12.4%

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des Finanzausgleichs 2016.

Hinweis: - Belastung; + Entlastung. Die Ergebnisse zeigen die durchschnittliche Be- / Entlastung in den Jahren 2015 / 2016 im neuen System im Vergleich zum Referenzfall (altes System).

Abbildung 6-2: Modellergebnisse reformierte Kirchgemeinden

	in Franken		in % Staatssteueraufkommen		Steuer- satz 2016	relative Veränderung in % des Steuersatzes Szenario «NFA Kirchen»
	Systemwechsel	Szenario «NFA Kirchen»	Systemwechsel	Szenario «NFA Kirchen»		
Aetingen-Mühledorf	79'477	35'016	2.7%	1.2%	14.0%	8.6%
Biberist-Gerlafingen	-101'450	-102'123	-0.8%	-0.8%	16.0%	-5.1%
Dornach-Gempen-Hochwald	-40'736	-37'546	-0.8%	-0.7%	15.0%	-4.7%
Erlinsbach	-10'443	-11'672	-0.5%	-0.6%	18.0%	-3.4%
Fulenbach	18'963	10'113	2.3%	1.2%	17.0%	7.1%
Gäu	77'398	56'604	1.6%	1.1%	18.0%	6.4%
Grenchen-Bettlach	-176'403	-165'499	-1.1%	-1.0%	12.5%	-8.4%
Kienberg	14'000	3'152	5.5%	1.2%	10.0%	12.4%
Kleinlützel	10'096	4'764	2.6%	1.2%	8.0%	15.1%
Leimental	-41'381	-38'105	-0.7%	-0.6%	15.0%	-4.2%
Lüsslingen	-22'676	-21'935	-1.1%	-1.0%	15.0%	-6.8%
Messen	73'714	27'813	3.2%	1.2%	12.0%	10.1%
Niederamt	174'278	125'364	1.7%	1.2%	18.0%	6.7%
Oberwil	106'741	34'733	3.7%	1.2%	10.0%	12.2%
Oensingen-Kestenholz	-48'131	-45'293	-1.2%	-1.2%	12.0%	-9.7%
Olten	-320'609	-302'010	-1.2%	-1.1%	18.0%	-6.4%
Oristal	41'887	15'267	3.3%	1.2%	14.0%	8.7%
Seewen	-798	-463	-0.1%	-0.1%	10.0%	-0.6%
Solothurn	-299'523	-280'517	-1.0%	-1.0%	16.0%	-6.1%
Thal	227'700	55'715	5.0%	1.2%	18.0%	6.8%
Thierstein	49'315	36'141	1.6%	1.2%	14.0%	8.2%
Wasseramt	111'187	64'702	0.6%	0.3%	15.0%	2.1%

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des Finanzausgleichs 2016.

Hinweis: - Belastung; + Entlastung. Die Ergebnisse zeigen die durchschnittliche Be- / Entlastung in den Jahren 2015 / 2016 im neuen System im Vergleich zum Referenzfall (altes System).

Abbildung 6-3: Modellergebnisse christkatholische Kirchgemeinden

	in Franken		in % Staatssteueraufkommen		Steuer- satz 2016	relative Veränderung in % des Steuersatzes Szenario «NFA Kirchen»
	Systemwechsel	Szenario «NFA Kirchen»	Systemwechsel	Szenario «NFA Kirchen»		
Grenchen	-8'889	-9'463	-1.6%	-1.7%	20.7%	-8.4%
Region Olten	-21'263	-23'479	-1.0%	-1.2%	18.0%	-6.4%
Schönenwerd-Niedergösgen	5'619	2'974	1.0%	0.5%	23.0%	2.2%
Solothurn	18'145	8'474	1.5%	0.7%	19.0%	3.6%

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des Finanzausgleichs 2016.

Hinweis: - Belastung; + Entlastung. Die Ergebnisse zeigen die durchschnittliche Be- / Entlastung in den Jahren 2015 / 2016 im neuen System im Vergleich zum Referenzfall (altes System).

Literaturverzeichnis

Materialien

Ecoplan (2016)

Zwischenbericht 1: Analyse der Strukturen und Leistungen der Synoden und Kirchgemeinden. Bern.

Ecoplan (2015)

Vorstudie zum Neuen Finanzausgleich Kirchen im Kanton Solothurn (NFA Kirchen SO). Bern.

Fachhochschule Nordwestschweiz (2007)

Die freiwilligen sozialen Leistungen der Kirchen im Kanton Solothurn. Ergebnisse einer Befragung der Kirchgemeinden und kirchlichen Dienststellen im Kanton Solothurn. Olten.

Römisch-Katholische Synode des Kantons Solothurn (2016)

SIKO. Online im Internet: <http://www.synode-so.ch/siko-solothurnische-interkonfessionelle-konferenz.html> (24.03.2016).

BFS Bundesamt für Statistik (2016)

Katalog der Justizvollzugseinrichtungen. Neuchâtel.

Rechtsgrundlagen

Gemeindegesezt (GG) vom 16.02.1992 (Stand 01.01.2017).

Gesezt über den direkten Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesezt) vom 02.12.1984 (Stand 01.01.2016).

Verfassung des Kantons Solothurn (KV) vom 08.06.1986 (Stand 01.07.2016).

Gesundheitsgesezt vom 27.01.1999 (Stand 01.01.2013).

Vollzugsverordnung zum Gesundheitsgesezt vom 28.06.1999 (Stand 01.07.2007).

Gesezt über den Justizvollzug (JUVG) vom 13. November 2013 (Stand 1. Juli 2014).

Verordnung über den Justizvollzug (Justizvollzugsverordnung; JUVV) vom 24. März 2014 (Stand 1. Juli 2014).