



Synode vom 7. Juni 2017

Vorlage zu Traktandum 8

Teilrevision des Reglements über den Finanzausgleich

Der Kirchenrat an die Synode

Anträge

1. Die Synode beschliesst die Teilrevision des Reglements über den Finanzausgleich (SRLA 653.100).
2. Die Synode setzt das revidierte Reglement über den Finanzausgleich auf den 01. Januar 2019 in Kraft.
3. Die Synode beauftragt den Kirchenrat, ihr spätestens bis zur Herbstsynode 2018 *Bericht und Antrag betreffend Baubeiträge der Landeskirche zugunsten der Kirchgemeinden* zu unterbreiten.

Worum geht es

Immer mehr Kirchgemeinden machen immer grössere Ansprüche auf Defizitbeiträge geltend. Ohne die Erhöhung der jährlichen Einlagen in den Finanzausgleichsfonds ist dieser in absehbarer Zeit erschöpft. Eigentlich wären die Kirchgemeinden gefordert, durch strukturelle Anpassungen ihre Defizite zu beseitigen oder zumindest zu begrenzen, wodurch der Finanzausgleichsfonds entlastet würde und seine Funktion längerfristig erfüllen könnte. Die derzeitige Ausgestaltung des Finanzausgleichs setzt dafür jedoch keinerlei Anreize, da die Kirchgemeinden davon ausgehen können, dass bis zu 40% ihres Aufwands vom Finanzausgleich gedeckt werden, wenn nur ihr Steuerfuss mindestens 21% beträgt. Sowohl aus finanzieller Perspektive als auch im Sinne einer guten Gemeindeentwicklung ist eine Reform des Finanzausgleichs unumgänglich und dringend. Der Kirchenrat legt der Synode ein neues System für den Finanzausgleich vor, das auf der Solidarität von finanzstarken mit finanzschwachen Kirchgemeinden beruht, Anreize für strukturelle Anpassungen setzt und dabei den Kirchgemeinden den grösstmöglichen Gestaltungsspielraum lässt.

Ausgangslage

Die Beanspruchung des Finanzausgleichsfonds nimmt seit Jahren zu. Wurde der Fonds 2010 noch mit Fr. 139'899 belastet, so mussten ihm im Jahr 2016 bereits Fr. 815'158 entnommen werden, um Defizite der Kirchgemeinden auszugleichen und Baubeiträge auszurichten. Im gleichen Zeitraum wuchs die Zahl der Kirchgemeinden, welche auf Defizitbeiträge angewiesen waren, von fünf auf zwölf. Ohne Eingriffe in den Steuerungsmechanismus des Finanzausgleichsfonds ist in den nächsten Jahren mit einem weiteren Anstieg sowohl der Defizitbeiträge als auch der Zahl der bezugsberechtigten Kirchgemeinden zu rechnen. Die Reserven werden innerhalb weniger Jahre vollständig aufgebraucht sein und die reglementarischen Beiträge können nicht mehr durch die jährliche Zuweisung in den Fonds in der reglementarischen Höhe von maximal 4% des Zentralkassenbeitrags gedeckt werden. Die notwendige Erhöhung der Einlagen in den Fonds wäre nur mit einer deutlichen Anhebung des Zentralkassenbeitrags zu finanzieren, welche den Kirchgemeinden nicht zuzumuten ist.

Der gegenwärtige Zustand des Finanzausgleichsfonds ist allerdings nur ein Symptom für eine tiefer liegende Ursache. In den vergangenen Jahren ist der Mitgliederbestand der Kirchgemeinden und mit ihm auch der Steuerertrag kontinuierlich gesunken. Betrogen die 100% Staatssteuern der reformierten

Mitglieder im Jahr 2010 noch Fr. 433'588'000, so ist dieser theoretische Betrag im Jahr 2015 auf Fr. 418'635'000 gesunken. Im gleichen Zeitraum ging der Mitgliederbestand von 183'341 auf 171'358 zurück. Solche Rückgänge fordern strukturelle Anpassungen, die teilweise von den Kirchgemeinden umgesetzt, teilweise aber stattdessen offenbar auf den Finanzausgleich abgewälzt wurden. Die massive Zunahme der Bezüge aus dem Finanzausgleichsfonds ist ein klares Indiz dafür, dass sein bisheriger Steuerungsmechanismus notwendige strukturelle Anpassungen verhindert hat. Tatsächlich zeigt eine Analyse entsprechender Kennzahlen, dass sich etliche der bisher bezugsberechtigten Kirchgemeinden ein Anstellungsvolumen bei den ordinierten Diensten leisten, welches deutlich über dem kantonalen Durchschnitt liegt.

Ziel

Die vorliegende Teilrevision will deshalb nicht einfach die Bezüge aus dem Finanzausgleichsfonds linear kürzen, sondern mit einem Systemwechsel die Fehlanreize eliminieren, welche strukturelle Probleme vertuschen, statt deren Bereinigung zu fördern. Folgende Zielsetzungen liegen der neuen Regelung zugrunde:

a) Es werden nur noch finanzschwache Kirchgemeinden unterstützt

Bisher war einzige Voraussetzung für die Bezugsberechtigung ein minimaler Steuerfuss von 21%. So sind auch Kirchgemeinden, die an sich nicht finanzschwach sind, jedoch mehr ausgeben, als sie an Mitteln zur Verfügung haben, in den Genuss von Beitragszahlungen in der Höhe von bis zu 40% ihres Aufwands gekommen. Aufgabe des Finanzausgleichs soll sein, die finanzschwachen Kirchgemeinden zu stützen. Finanzstarke Kirchgemeinden, die über ihre Verhältnisse leben, sollen hingegen zu strukturellen Anpassungen bewegt werden.

b) Es wird die Finanzschwäche ausgeglichen, nicht das Defizit

Bisher wurde bezugsberechtigten Kirchgemeinden das ganze anrechenbare Defizit gedeckt. Ein Anreiz, die eigene Rechnung in Ordnung zu bringen und ausgeglichen zu gestalten, fehlte. Neu soll nur noch die Finanzschwäche ausgeglichen und somit den Kirchgemeinden ein fixer Beitrag zur Verfügung gestellt werden, der von der Höhe des Defizits entkoppelt ist. Die Kirchgemeinden werden damit in die Pflicht genommen, ein Defizit, welches über die fixen Beitragszahlungen hinausgeht, zu vermeiden.

c) Die Autonomie der Kirchgemeinden wird nicht beschnitten

Die Neuregelungen machen Kirchgemeinden, welche ein überdurchschnittliches Stellenvolumen bei den ordinierten Diensten aufweisen, klar, dass strukturelle Anpassungen vorzunehmen sind. Wie sie sich aber dieser Aufgabe stellen, ob durch Erschliessung neuer finanzieller Mittel, ob durch Reduktion der Stellenvolumen, ob durch Einsparungen dank Formen der regionalen Zusammenarbeit, wird vollumfänglich in der Autonomie der Kirchgemeinden belassen. Die im Reglement erwähnte Möglichkeit des Kirchenrats, ein Kuratorium zu errichten, wenn eine Kirchenpflege die Pflicht zur ausgeglichenen Haushaltsführung nicht erfüllt, besteht schon heute und bedeutet deshalb keine neue Rechtsetzung.

Umsetzung / Neue Berechnung

Die Teilrevision des Reglements über den Finanzausgleich will mit dem folgenden Rechnungsmodell die Höhe der Beitragszahlungen an die Kirchgemeinden feststellen: Eine Kirchgemeinde gilt als finanzschwach, wenn die Steuerkraft pro Mitglied und Steuerprozent unter 75% der durchschnittlichen Steuerkraft pro Mitglied und Steuerprozent aller Kirchgemeinden liegt. Zusätzlich muss die Bedingung eines minimalen Steuerfusses von 21% erfüllt sein. Ausgeglichen wird die Differenz zwischen der Steuerkraft der Kirchgemeinde und 75% der durchschnittlichen Steuerkraft aller Kirchgemeinden, multipliziert mit der Zahl der Mitglieder und den Prozenten des Steuerfusses. Begrenzt ist die Auszahlung zudem in der Höhe des anrechenbaren Defizits.

Die Berechnung der künftigen Beiträge aus dem Finanzausgleich ist relativ komplex und kaum so in Worte zu fassen, dass sie leicht verständlich und nachvollziehbar wäre. Deshalb soll hier eine Modellrechnung mit exemplarischen Kirchgemeinden und Zahlen Klarheit schaffen.

A) Berechnung der einprozentigen reformierten Staatssteuer

Kirch- gemeinde	Steuertrag des Jahres Y	geteilt durch	Steuerfuss des Jahres Y	ist gleich	1% reformierte Staatssteuer
X	484'000	:	22	=	22'000

Grundsätzliche Voraussetzung für Beiträge aus dem Finanzausgleich ist, dass eine Kirchgemeinde einen minimalen Steuerfuss von 21% hat.

B) Berechnung, ob eine Kirchgemeinde finanzschwach ist oder nicht

Als weitere Voraussetzung gilt, dass eine Kirchgemeinde finanzschwach sein muss. Finanzschwach ist sie, wenn ihre Steuerkraft pro Mitglied unter 75% der durchschnittlichen Steuerkraft pro Mitglied aller Kirchgemeinden liegt. Die durchschnittliche Steuerkraft variiert von Jahr zu Jahr. In dieser Modellrechnung wird deshalb mit einer Annahme von Fr. 20.00 für 75% gerechnet.

Kirch- gemeinde	1% reformierte Staatssteuer (Ø 3 Jahre)	geteilt durch	Mitgliederbe- stand (Ø 3 Jahre)	ist gleich	Ø Steuerkraft pro Mitglied	75% der Ø Steuerkraft pro Mitglied aller Kirch- gemeinden (Rechnerische Annahme)	Differenz	Finanz- schwach?
A	22'000	:	1000	=	22.00	20.00	+2.00	Nein
B	22'000	:	1200	=	18.33	20.00	- 1.67	Ja
C	22'000	:	1400	=	15.71	20.00	- 4.29	Ja
D	22'000	:	1600	=	13.75	20.00	- 6.25	Ja

C) Berechnung des Beitrages

Ausgeglichen wird die Differenz zu 75% des kantonalen Durchschnitts der Steuerkraft. Ist der so errechnete Anspruch höher als das anrechenbare Defizit, so wird nur das Defizit ausgeglichen.

Kirchge- meinde	Differenz zu 75% der Ø Steuerkraft (20.00)	mal	Mitglieder- bestand	mal	Steuerfuss des Rech- nungsjahres ist gleich	Anspruch	Anrechenba- res Defizit	Auszahlung
A	+2.00	x	1000	x	22%	= Nein	20'000	0
B	- 1.67	x	1200	x	23%	= - 46'092	0	0
C	- 4.29	x	1400	x	21%	= -126'126	145'000	126'126
D	- 6.25	x	1600	x	24%	= -240'000	220'000	220'000

D) Kommentar

Kirchgemeinde A hat wohl einen Steuerfuss von über 21% und auch ein anrechenbares Defizit. Weil sie aber nach der neuen Berechnungsgrundlage nicht als finanzschwach gilt, bekommt sie keine Beiträge aus dem Finanzausgleich.

Kirchgemeinde B hat zwar einen Anspruch, weil sie aber kein anrechenbares Defizit ausweist, bekommt sie keine Beiträge aus dem Finanzausgleich.

Kirchgemeinde C bekommt hohe Beiträge aus dem Finanzausgleich, kann damit aber nicht ihr ganzes Defizit decken. Sie muss die Differenz von Anspruch und Defizit selber tragen.

Kirchgemeinde D hat sehr hohe Ansprüche, die sogar das anrechenbare Defizit übersteigen. Trotzdem erhält sie nur Beiträge in der Höhe des Defizits.

Auswirkungen

Die Teilrevision würde nach dem heutigen Stand die folgenden Auswirkungen zeigen:

- Die Zahl der anspruchsberechtigten Kirchgemeinden sinkt.
- Die Beitragszahlungen (Durchschnitt der letzten drei Jahre) reduzieren sich um rund Fr. 240'000.

- Die Beitragszahlungen der Modellrechnung liegen bei rund Fr. 350'000 und somit im Rahmen der vorgeschriebenen 4% des Zentralkassenbeitrages. Damit ist der Finanzausgleichsfonds längerfristig überlebensfähig.
- Alle Kirchgemeinden, welche ein ausgewogenes Stellenvolumen ausweisen, bleiben handlungsfähig.

Zur Frage der Baubeiträge

Anders als bei den Beitragszahlungen, bei denen Finanzschwäche Voraussetzung ist, zeigt sich die Sachlage bei den Baubeiträgen. Diese können durchaus auch für finanzstarke Kirchgemeinden Sinn machen, wenn zum Beispiel eine zwar finanzstarke, aber kleine Gemeinde ein historisches Gebäude sanieren muss. Baubeiträge haben jedoch sachlich nichts mit dem Finanzausgleich zu tun, der finanzschwachen Kirchgemeinden vorbehalten sein soll. Der Kirchenrat möchte deshalb mit dieser Teilrevision die Bestimmungen über die Baubeiträge aus dem Reglement über den Finanzausgleich herausnehmen. Antrag 3 dieser Vorlage sieht aber vor, dass der Kirchenrat der Synode Bericht und Antrag unterbreiten muss, wie die Zahlung von Baubeiträgen künftig zu gestalten und zu finanzieren wäre. Ohne Erhöhung des Zentralkassenbeitrags wird dies allerdings nicht zu erreichen sein.

Der Kirchenrat beantragt die Teilrevision des Reglements über den Finanzausgleich (SRLA 653.100) gemäss Anhang. Um den Kirchgemeinden notwendige (gegebenenfalls auch personelle) Anpassungen zu ermöglichen, die allenfalls erst auf die neue Amtsperiode hin möglich sind, sollen die Änderungen am 1. Januar 2019, mit Wirkung auf die Kirchgemeinderechnungen ab 2019, in Kraft treten.

Anhänge

- Synopse des Reglements über den Finanzausgleich
- Modellrechnung

Kirchenrat der Reformierten Landeskirche Aargau

Präsident

Kirchenschreiber

Christoph Weber-Berg

Rudolf Wernli