



Römisch-katholische Kantonalkirche Schwyz

KANTONALER KIRCHENVORSTAND

Sekretariat:
Leutschenstrasse 9
8807 Freienbach

An den
Kantonskirchenrat der
Röm.-kath. Kantonalkirche Schwyz

Briefadresse:
Postfach 137
8808 Pfäffikon

Telefon: 055 415 50 56
sekretariat@sz.kath.ch
www.sz.kath.ch

Einsiedeln, 5. April 2023

Motion M 1-2022 "Finanzausgleich für effektiven Normaufwand"

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Kantonskirchenrätinnen und Kantonskirchenräte

Im Anschluss an die Session vom 21. Oktober 2022 ist dem Sekretär des Kantonskirchenrates von Kantonskirchenrat Claude Camenzind eine Motion von ihm und 16 Mitunterzeichnern (Wilhelm Köpfli, Mily Samaz, Erwin Bruhin, Petra Schuh, Luzia Schuler, Josef Reichmuth, Stefan Widmer, Arthur Winet, Josef Cavelti, Urs Peter Seeholzer, Sylvana Waser, Christoph Hahn, Martin Halef, Dr. Patrick Nützi, Andreas Marty und Bruno Grätzer) betreffend "Finanzausgleich für effektiven Normaufwand" übergeben worden. Mit ihr wird verlangt: **Motion "Finanzausgleich für effektiven Normaufwand" eingereicht anlässlich der Session des Kantonskirchenrates der römisch-katholischen Kantonalkirche Schwyz vom 21.10.22**

Motion

Ich beantrage dem Kantonskirchenrat, den Modus der Berechnung der Finanzausgleichsbeträge und damit einhergehend das Finanzausgleichsgesetz anzupassen.

Diese Motion umfasst folgende Anforderungen.

1. **Es wird neu der effektive Normaufwand einer Kirchgemeinde anstelle des heutigen kalkulierten Normaufwandes verwendet.**

Das bedeutet den Ausgleich der Differenz zwischen dem effektiven Normaufwand und dem auf dem anrechenbaren Steuerfuss gerechneten Steuerertrag (anrechenbarer Steuerfuss: FAG § 9 aktuell 30%), beide gemäss letzter Rechnung der Kirchgemeinden.

a. Diese Anforderung bedeutet sicherlich eine Anpassung von § 4 FAG.

2. **Es wird eine Obergrenze des auszugleichenden Normaufwandes festgelegt je Kirchgemeinde.**

Es soll eine Obergrenze bei den Normsätzen geben, welche zum Beispiel nach heutigem § 5 des FAG gerechnet wird.

Neu könnte das also heissen: Die Normaufwand-Obergrenze berechnet sich nach dem Durchschnittswert des Normaufwandes aller Mitglieder der Kirchgemeinden mit mehr als 1000 Mitgliedern.

a. Diese Anforderung bedeutet sicherlich eine Anpassung und Erweiterung von § 5 FAG.

3. **Die Obergrenze berücksichtigt den Strukturzuschlag und Sonderfälle.**

Die Sonderfälle müssen periodisch überprüft werden.

Bei dem neuen Ansatz bezieht sich die Sonderfall-Regelung auf die Festlegung einer separaten Normaufwand-Obergrenze für gewisse Kirchgemeinden und teilweise auch auf die Festlegung des effektiven Normaufwandes dieser Kirchgemeinde.

Aktuelle Sonderfälle aus meiner Perspektive: heute: Riemenstalden. Aber ich sehe auch: Morschach-Stoos, Schübelbach. Die Sonderfälle müssten periodisch beurteilt werden.

a. Ob diese Regelung einen zusätzlichen oder erweiterten Paragraphen bedingt im FAG, gilt es zu überlegen.

4. **Der anrechenbare Steuerfuss wird in regelmässigen Abständen an der Budget-Session betrachtet und allenfalls angepasst.**

Heute im FAG § 9 festgehalten. Aktuell: 30%, Festsetzung für die Dauer von 3 Jahren.

a. Diese Anforderung bedeutet eventuell eine Anpassung von § 9 FAG.

Zu überlegen, ob der Steuerfuss (aktuell 30%) im Gesetz verankert bleiben soll.

5. **Zu überlegen ist die Verwendung eines Zuschlages auf den effektiven Normaufwand, um Planungsschwankungen abzufedern und um die Senkung des Steuerfusses dieser Kirchgemeinde zu begünstigen.**

(Zur Planungsschwankung: Ca. 1.82% beträgt die durchschnittliche jährliche Zunahme des Normaufwandes der Gemeinden mit mehr als 1000 Katholiken betrachtet anhand der FA-Dokumente für FA 2017 bis FA2023)

a. Das würde vermutlich eine Ergänzung im FAG bedeuten.

6. **Zu überlegen ist die Aufstockung des oben berechneten Betrages (z.B. Aufstockung des Ausgleichs totals um 5%) zur Verwendung für Kirchgemeinden mit einem Steuerfuss über dem Basis-Steuerfuss**

- i. Für einen einmaligen anteiligen Beitrag mit dem Ziel einer weiteren Steuerfuss-Senkung in dieser Kirchgemeinde.
- ii. Für besondere Projekte dieser Kirchgemeinden?
- iii. Weitere Beiträge?

b. Dieser Punkt würde vermutlich eine Ergänzung im FAG bedeuten.

7. **Das Ziel des Finanzausgleichsgesetzes, beschrieben in §2, bleibt bestehen.**

“Der Finanzausgleich sorgt dafür, dass übermässige Unterschiede in der Steuerbelastung unter den Kirchgemeinden vermieden werden und trotzdem die nötigen Aufgaben der Kirchgemeinden gemäss der Verfassung erfüllt werden können.”

Begründung

Einleitung

Ich habe im Rahmen meiner Vorbereitung auf die Budget-Session vom 21.10.2022 festgestellt, dass der aktuell verwendete Ansatz zur Ermittlung des Normaufwandes für die Berechnung des Ausgleich-Betrages für Nehmergemeinden (Seiten 2, 7 und 9 des Finanzausgleich-Voranschlags) zu erheblichen Ungerechtigkeiten führt.

Die unten folgenden Kapitel nehmen Bezug auf die Variante “Ausgleich des Normaufwandes mit 97,5%” für den Finanzausgleich 2023.

Normaufwand

Die Berechnung des Normaufwandes geschieht bisher unter korrekter Anwendung des heutigen Paragraphen 5 des Finanzausgleichsgesetzes der römisch-katholischen Kantonalkirche Schwyz vom 5. April 2001, Stand am 1. Januar 2020 (FAG).

Der Normaufwand, nach Normaufwandgruppen der laufenden Rechnung ermittelt, berechnet sich nach dem Durchschnittswert aller Mitglieder der Kirchgemeinden mit mehr als 1000 Mitgliedern.

Berechnung Finanzausgleichs-Bedarf der Nehmergemeinden

Der Kantonskirchenrat befindet sich bisher in seinen Budgetsessionen, welcher Prozentanteil dieses Normaufwandes dann zur Berechnung des Finanzausgleichbedarfes angewendet werden soll. Von diesem errechneten Normaufwand (inklusive Strukturzuschlag je Einwohnerzahl bei Gemeinden unter 1000 Katholiken und inklusive Sonderlösung Riemenstalden) wird der auf dem anrechenbaren Steuerfuss von 30% gerechnete Steuerertrag abgezogen (Siehe Paragraph 9 des FAG). Der nicht gedeckte Teil führt dann zum Finanzausgleichsbetrag.

(Die Steuerertragsbasis 30% wurde vermutlich als aktuelle Zielgrösse für den Steuerfuss für unsere römisch-katholischen Schwyzer-Kirchgemeinden angenommen.)

Vergleich “effektive Normkosten” mit “gerechnetem Normaufwand”

Ich habe in meiner Vorbereitung diesen gerechneten Normaufwand pro Katholik je Nehmergemeinde, wie sie auf den Seiten 7 und 9 des Finanzausgleich-Voranschlags eingetragen sind (bei der 97,5% Variante sind das 298.75 Fr. ohne Strukturzuschlag; und entsprechend höher durch den Strukturzuschlag bei Gemeinden mit kleiner 1000 Katholiken), mit deren effektiven Normkosten je Katholik (siehe Spalte “Aufwand pro Katholik” auf Seiten 2 und 3 des Voranschlags; z.Bsp. 368.86 Fr. für Schwyz auf Seite 2) verglichen.

Dabei stellte ich fest, dass zwischen den Nehmergemeinden grosse Abweichungen zwischen den effektiven Normkosten und dem gerechneten Normaufwand im Finanzausgleich-Voranschlag bestehen. Die Details können in den Anhängen nachgeschlagen werden.

Überdeckung

Von den 15 Nehmergemeinden erhalten 12 Gemeinden mehr, als die effektiven Normkosten 2021 betrugen. Und zwar (ich lasse Riemenstalden als Sonderfall mal weg) zwischen 174 Fr. für Studen (bis 2.40 Fr für Steinerberg).

Studen hat natürlich wegen den 75% Strukturzuschlag eine hohe Differenz zwischen den vorgeschlagenen Normkosten 2023 von 522.80 Fr. und den effektiven Normkosten von 348.81 Fr. (Studen hat gleichzeitig einen Steuerfuss von 12%).

Beispiele ohne Strukturzuschlag mit Überdeckung im 97,5%-Vorschlag sind Rothenthurm mit 67 Fr., Muotathal mit 54 Fr. und Steinen mit 40 Fr.

Unterdeckung

Umgekehrt haben 2 Nehmergemeinden (Sattel, Unteriberg) eine Unterdeckung von ca. 4 Franken und Morschach-Stoos eine von 43.21 Fr.

Konkret wird für Morschach ein gerechneter Normaufwands-Wert von 388.40 Fr. (Seiten 7 und 9) angesetzt. Die effektiven Normkosten pro Katholik betragen gemäss Eintrag auf Seite 3 aber 431.61 Fr.

Im Fall von Morschach-Stoos (Steuerfuss 36%) machen die Varianten-Berechnungen keinen grossen Unterschied. Morschach würde auch bei einem Voranschlag mit 100%-Deckung noch eine Unterdeckung von über 23'000 Fr. haben. Was für die finanziellen Verhältnisse der Kirchgemeinde Morschach-Stoos viel fehlendes Geld bedeutet.

Neutrale Kirchgemeinde Schübelbach

Eine weitere Problematik findet sich im Fall der neutralen Kirchgemeinde Schübelbach. Sie hat einen Steuerfuss von 38%. Schübelbach erhält keinen Finanzausgleich, da der gerechnete Normaufwand von 298.75 Fr. (Variante 97.5%, 1074 Katholiken) kleiner ist als der 30%-Steuerertrag von 343.69 Fr. Der effektive Aufwand beträgt aber 397.65 Fr. Was über dem Pro-Kopf-Steuerertrag (gerechnet mit dem anrechenbaren Steuerfuss von 30%) liegt.

Damit sind eigentlich knapp 58'000 Fr. für die Kirchgemeinde Schübelbach nicht gedeckt. Siehe Anhang.

Gesamt-Differenz

Wir erhalten aktuell mit der 97.5% Variante für 2023 eine Ausgleichssumme von 1'292'069 Fr.

Wenn wir den effektiven Aufwand gegen den 30% Steuerertrag abgleichen würden, ergäbe sich für die aktuell definierten Nehmergemeinden eine Ausgleichssumme von etwas über 771'000 Fr.

Wir zahlen also unter korrekter Anwendung des FA-Gesetzes 520'000 Fr. zu viel aus, verglichen zum Ausgleich basierend auf dem effektiven Normaufwand. (Mit dieser Ausgleichssumme von 771'000 Fr. würden wir es vermutlich aber keiner Kirchgemeinde ermöglichen, an eine Senkung des Steuerfusses zu denken.) Siehe den Anhang "Vergleich Abgeltung mit Variante "97,5% Normaufwand zu "effektivem Normaufwand für Finanzausgleich 2023" II.

Fazit

1. Wir haben ein starkes Ungleichgewicht zwischen effektivem und errechnetem Normaufwand bei den Nehmergemeinden. Gewisse Nehmergemeinden profitieren dadurch überproportional stark bei der Verteilung der Ausgleichsbeträge. Und ich würde grosse Überdeckungen nicht einseitig nur einem grösseren Sparwillen zuschreiben. Vielleicht hat man wirklich den kleineren Normaufwand aus strukturellen Gründen.
2. Wir schaffen es bei einzelnen Nehmergemeinden auch bei einem Ansatz von 97.5% nach bestehender Berechnung nicht, den effektiven Bedarf auszugleichen. Auch wenn wir noch so sehr am berechneten Normaufwand-Prozentsatz schrauben.
3. Zudem gibt es beim heutigen Ansatz auch als "neutral" eingestufte Kirchgemeinden, die eigentlich den Finanzausgleich nötig hätten.

Wir tragen die Verantwortung für eine faire Lösung für die Zahler, die Neutralen wie auch für die Nehmer.

Diese Motion verfolgt also grob zusammengefasst folgende Zielrichtungen:

- Zukünftige Ausgleichsberechnung zu effektiven Normkosten gemäss Rechnung und dem Steuer-Ertrag umgerechnet mit dem sogenannten anrechenbaren Steuerfuss (heute 30%).
- Eine Normaufwands-Obergrenze pro Nehmer-Kirchgemeinde. (Allenfalls auf Basis des heutigen Normkosten-Ansatzes. D.h. eine Obergrenze der Normkosten pro Katholik je Gemeinde im Durchschnitt der Normkosten der Gemeinden mit einer Katholikenzahl ≥ 1000). Unter Berücksichtigung von Strukturzuschlag und Härtefall-Regelung.
- Somit Vermeidung der Festlegung eines nur zum Schein geeigneten Normaufwand-Satzes. Dieser heute kalkulierte Satz (errechnet auf Seite 2; angewendet auf den Seiten 7 und 9 des Voranschlages - "Anrechnung Normkosten pro Katholik" - stellt nicht den tatsächlich auszugleichenden Normaufwand der Nehmergemeinden dar, sondern eher einen "Grenzbetrag".
- Zudem: Der heutige Ansatz legt unabsichtlich den Fokus auf die Steuerung des Normaufwandes. Das Papier, welches wir jährlich zur Budgetsession erhalten, trägt im Titel den Begriff "Ausgleich des Normaufwand mit xy %".

Müsste da nicht eigentlich stehen: "Ausgleich mit Steuerfuss von xy%".

Wir wollen uns ja mit der Entwicklung des Steuerfusses befassen.

So können wir in Zukunft hoffentlich das Geld gerechter verteilen und uns effizienter der Senkung des anrechenbaren Steuerfusses widmen.

Diese Motion wurde den Mitgliedern des Kantonskirchenrats etc. zusammen mit dem Informationsschreiben vom 11. November 2022 betreffend der 2. Session 2022 vom 21. Oktober 2022 (Ziffer 5) als vorläufige Orientierung zugestellt. Für das weitere Vorgehen wurde angemerkt, dass der Kantonale Kirchenvorstand innert Jahresfrist einen Bericht dazu auszuarbeiten hat, welcher dann die Grundlage für die Behandlung der Eingabe im Kantonskirchenrat und zur Festlegung des weiteren Vorgehens bildet.

Die Behandlung einer Motion ist in § 47 GO-KKR geregelt (GO-KKR). Gemäss § 47 Ziff. 2 GO-KKR erstattet der Kantonale Kirchenvorstand zuhanden des Kantonskirchenrates Bericht und Antrag. Das erfolgt hiermit.

Zweck und Ziel des Finanzausgleiches

Die Schweiz ist ein föderalistischer Staat. Die Gemeinden bilden die Grundstruktur der dezentralen Besiedelung des Landes. Sie verfügen über eigene Behörden und finanzieren ihre Aufgaben weitgehend selbständig. Dieses Grundprinzip prägt auch die staatskirchenrechtliche Struktur der röm.-kath. Kirche in der Schweiz und im Kanton Schwyz.

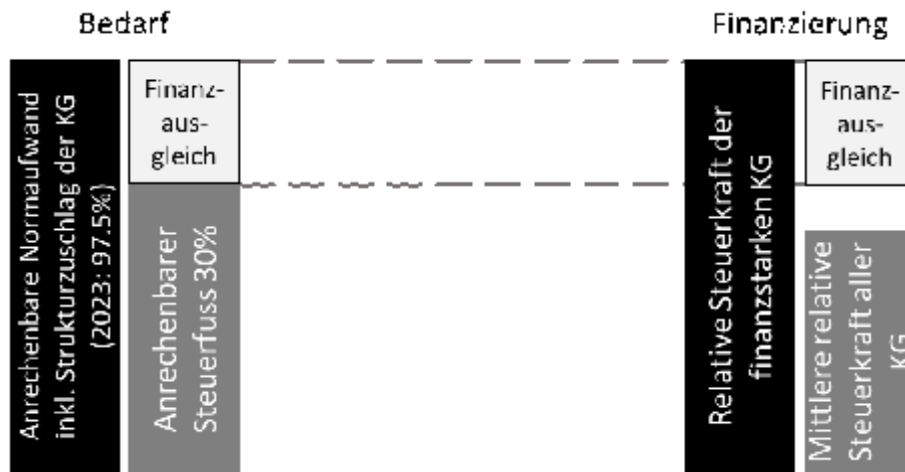
Die Geografie führt dazu, dass die Standortgunst der Kirchgemeinden unterschiedlich ist. Geografisch günstig gelegene Gemeinden verfügen über grössere wirtschaftliche Ressourcen als abgelegene Gemeinden. Der Finanzausgleich unter den Kirchgemeinden trägt dazu bei, dass auch die ressourcenschwachen Kirchgemeinden ein angemessenes Pfarreileben finanzieren können. Die heutigen Finanzausgleichssysteme in der Schweiz haben sich national und kantonale in den 90er-Jahren des letzten Jahrhunderts durchgesetzt und etabliert. Sie haben zum Ziel, die Unterschiede der Steuerbelastung zwischen den Gemeinwesen angemessen anzugleichen, ohne dass die finanzpolitische Autonomie, der vom Finanzausgleich profitierenden Gemeinden beschränkt wird. Das heisst, die ressourcenschwachen Gemeinden sollen bei einem vertretbaren Steuerfuss mit Hilfe von Finanzausgleichsmitteln ein angemessenes Gemeindeleben finanzieren können. Wie stark zwischen ressourcenstarken respektive finanzstarken und ressourcenschwachen respektive finanzschwachen Gemeinden ausgeglichen wird, bleibt ein dauernder politisch zu legitimierender Verhandlungsprozess.

Der geltende Finanzausgleich in der Röm.-kath. Kantonalkirche

Der Finanzausgleich ist im Finanzausgleichsgesetz der Römisch-katholischen Kantonalkirche Schwyz vom 5. April 2001 (FAG) geregelt (RSKK 210). Dieses stützt sich auf § 35 der Verfassung der Röm.-kath. Kantonalkirche Schwyz RKKV ab (RSKK 100, auch SRSZ 160.210.1). Das Gesetz geht vom Grundsatz aus, dass den finanzschwachen Kirchgemeinden der durchschnittliche Normaufwand auszugleichen ist, der nach dem anrechenbaren Steuerfuss nicht selbst finanziert werden kann. Der Kantonskirchenrat kann den Anteil des auszugleichenden Normaufwandes festlegen (2023: 97.5 %). Der anrechenbare Steuerfuss liegt bei 30%. Er kann durch den Kantonskirchenrat für die Dauer von jeweils drei Jahren um 10% geändert werden. Der anrechenbare Steuerfuss kann also zwischen 27% und 33% fixiert werden. Mit andern Worten, die Kirchgemeinden sollten bei einem Steuersatz von 30% den Normaufwand basierend auf den Normkosten pro Katholik decken können.

Die Finanzierung des erforderlichen Finanzausgleichs soll durch diejenigen Kirchgemeinden aufgebracht werden, deren relative Steuerkraft über dem Mittel der relativen Steuerkraft aller Kirchgemeinden liegt (§ 35 Abs. 3 RKKV). Die Verteilung des Finanzausgleichsbetrags unter den ausgleichspflichtigen Kirchgemeinden erfolgt nach der Differenz zwischen der relativen Steuerkraft der ausgleichspflichtigen Kirchgemeinde zum Mittel aller Kirchgemeinden. Dabei wird auf den Durchschnitt der beiden letzten Rechnungsjahre abgestellt, um grössere Schwankungen zu vermeiden. Der Kantonskirchenrat kann zudem ein Progressionszuschlag von bis zu 10% festlegen. Der gesamte Finanzausgleich wird auf maximal 1.4% der relativen Steuerkraft aller Kirchgemeinden gemäss § 12 des Finanzausgleichsgesetz beschränkt. Dadurch wird verhindert, dass die Ansprüche an den Finanzausgleich übermässig hoch werden. Kirchgemeinden mit unter 1'000 Katholiken erhalten einen Strukturzuschlag. Zudem kann der Kantonskirchenrat maximal 5% des gesamten Ausgleichsbetrages für Härtefälle einsetzen. Allerdings können hierfür nur ausserordentliche Gründe in Frage kommen (z.B. Erleichterung von Fusionen von Kirchgemeinden).

Abbildung 1: Schematische Darstellung der Ermittlung und Finanzierung des Finanzausgleiches



Wichtige Begriffe

a. Anrechenbare Normkosten

Basis für die Bestimmung der anrechenbaren Normkosten sind die Jahresrechnungen der Kirchgemeinden aus dem Vorjahr des Berechnungsjahres (für den Finanzausgleich 2023 die Jahresrechnungen 2021). Die Aufwände der Kirchgemeinden werden bereinigt, indem nicht anrechenbare Kosten (z.B. Pfarreiheime, Pfarrhäuser, Finanzausgleichszahlungen und -beiträge) herausgerechnet und einheitliche Sätze für Abschreibungen (5%) und Zinsverrechnungen (1.5%) verwendet werden. 2021 waren 86% des Gesamtaufwandes der Kirchgemeinden anrechenbare Normkosten. Die so ermittelten Normkosten werden durch die Anzahl Katholiken zu Beginn des Berechnungsjahres (für den Finanzausgleich 2023 die Katholikenzahl am 1. Januar 2022) geteilt. Der Normaufwand einer Kirchgemeinde ergibt sich aus der Multiplikation der Anzahl Katholiken mit den anrechenbaren Normkosten (2023: 97.5% der anrechenbaren Normkosten) pro Katholik. Kirchgemeinden von unter 1'000 Katholiken erhalten auf den Normkosten pro Kopf noch einen abgestuften Zuschlag. Mit andern Worten, der Normaufwand einer Kirchgemeinde ergibt sich aus der Anzahl der Katholiken sowie den durchschnittlichen Normkosten pro Katholik aller Kirchgemeinden mit mehr als 1'000 Katholiken im Kanton. Er weicht also vom tatsächlichen Aufwand der Kirchgemeinde ab und ist durch die Kirchgemeinde selbst nicht beeinflussbar. Er kann höher oder tiefer liegen als der tatsächliche Aufwand. Es besteht somit für die finanzausgleichsberechtigten Kirchgemeinden ein Anreiz, mit den Mitteln haushälterisch umzugehen. Übersteigen die effektiven Kosten den Normaufwand, so werden diese nicht durch den Finanzausgleich ausgeglichen.

b. Steuerkraft, anrechenbarer Steuerfuss

Die Steuerkraft einer Kirchgemeinde wird aus den Steuererträgen des letzten abgeschlossenen Rechnungsjahres und dessen Vorjahr ermittelt (für den Finanzausgleich 2023, 2021 und 2020). Der effektive Steuerertrag wird durch die Anzahl Katholiken (Stand am 1. Januar des nächsten Steuerjahres) geteilt und über den Steuersatz auf einen Steuersatz von 100% hochgerechnet. Liegt die durchschnittliche relative Steuerkraft pro Katholik einer Kirchgemeinde über der durchschnittlichen Steuerkraft aller Kirchgemeinden ist diese Kirchgemeinde verpflichtet, den Finanzausgleich mitzufinanzieren. Die relative Steuerkraft zeigt das Ressourcenpotenzial der einzelnen Kirchgemeinden auf. So verfügt die Kirchgemeinde Muotathal mit über 3'000 Katholiken nur über eine relative Steuerkraft von 707.65 und die Kirchgemeinde Merlischachen mit rund 670 Katholiken über eine von 4'525.60 CHF pro Katholik.

Für die Berechnung des Finanzausgleichsbedarfs wird der ermittelte Normaufwand (inkl. allfälligem Strukturzuschlag) einer Kirchgemeinde dem Steuerertrag bei einem anrechenbaren Steuerfuss von 30% gegenübergestellt. Liegt der Normaufwand über dem Steuerertrag bei einem anrechenbaren Steuerfuss von 30%, ist die Kirchgemeinde finanzausgleichsberechtigt. Finanzneutrale Kirchgemeinden können den

Normaufwand mit einem Steuerertrag bei einem Steuerfuss von 30% decken und verfügen über eine relative Steuerkraft, die unter der durchschnittlichen Steuerkraft aller Kirchgemeinden liegt.

Unterschiede zum kantonalen Finanzausgleich

Der Kantonale Finanzausgleich geht von andern strukturellen Grundvoraussetzungen aus als derjenige der Kantonalkirche. Der Kanton verfügt über eine eigene Steuerhoheit zur Finanzierung seiner Aufgaben. Der Kantonale Finanzausgleich ist wesentlich komplexer und mit einer umfangreichen Aufgabenteilung verbunden. Bei Verbundaufgaben kommen zudem noch Elemente des indirekten Finanzausgleiches zum Tragen. Die laufende Revision des kantonalen Finanzausgleiches ist mit einem umfangreichen Aufgabenbereinigungspakt verbunden. Der Kanton will in Zukunft zudem auf den Normaufwandausgleich verzichten und schafft den indirekten Finanzausgleich ab. Dafür wird der Steuerkraftausgleich zum Ressourcenausgleich weiterentwickelt sowie ein fokussierter Lastenausgleich nach bestimmten Merkmalen eingeführt. Der Ressourcenausgleich finanzieren die ausgleichspflichtigen Gemeinden und der Kanton. Der Lastenausgleich wird ausschliesslich vom Kanton finanziert.

Die Kantonalkirche verfügt über keine eigenen Steuereinnahmen. Sie finanziert sich über Pro-Kopf-Beiträge durch die Kirchgemeinden. Die Finanzierung der Aufgaben der Kantonalkirche durch die Kirchgemeinden gehört zu den anrechenbaren Normkosten. Verlagern die Kirchgemeinden eine Aufgabe an die Kantonalkirche führt dies zu einer höheren Pro-Kopf-Quote und entlastet das Budget der Kirchgemeinden nicht, ausser die Aufgabe kann durch Grösseneffekte auf kantonaler Stufe günstiger erfüllt werden. Ferner ist das Aufgabenspektrum der Kirchgemeinden und der Kantonalkirche wesentlich einfacher. Diese Grundvoraussetzung führt dazu, dass der Finanzausgleich ausschliesslich durch die ausgleichspflichtigen Gemeinden finanziert wird.

Rund 80 - 85% der Mittel fliessen in die Seelsorge und die Bildung sowie in den Unterhalt und die Instandsetzung der kirchlichen Infrastrukturen. Die übrigen Aufwände betreffen Behörden, Verwaltung und Beiträge. Diese Aufwände sind im Vergleich zu verschiedenen kantonalen Aufgaben in einem geringeren Ausmass von topografischen, geografischen oder soziodemografischen Standortkriterien abhängig. Im Wesentlichen sind es Grösseneffekte, die die Aufwendungen pro Katholik prägen. Eine angemessene Basisinfrastruktur und ein angemessenes Basisleistungsangebot belasten die einzelnen Katholiken in einer kleinen Kirchgemeinde stärker als in einer grossen Kirchgemeinde. Dafür ist im kirchlichen Finanzausgleich zum Ausgleich der Strukturzuschlag auf den Normkosten vorgesehen. Somit ist ein fokussierter Lastenausgleich nach bestimmten Aufgabenmerkmalen, die stark standortabhängig sind, wenig sinnvoll.

Anliegen der Motionäre

Zur Herleitung der Normkosten stützt sich Berechnung auf die effektiven Aufwände aller Kirchgemeinden ab. Diese werden bereinigt, so dass nur der anrechenbare Aufwand für den Finanzausgleich resultiert. Der so ermittelte anrechenbare Gesamtaufwand aller Kirchgemeinden mit mehr als 1'000 Mitgliedern wird durch die entsprechende Anzahl der Katholiken geteilt. Daraus resultieren die sogenannten Normkosten pro Katholik. Diese wurden in den letzten Jahren nie zu 100% in der Berechnung des Finanzausgleiches berücksichtigt. Der Normaufwand einer Kirchgemeinde ergibt sich aus der Multiplikation der Normkosten pro Katholik mit der Anzahl der Katholiken in der Kirchgemeinde. Der Normaufwand kann den anrechenbaren Aufwand einer Kirchgemeinde übersteigen oder unterschreiten. Im Finanzausgleich 2023 ist der anrechenbare Aufwand in 22 Kirchgemeinden höher als der Normaufwand und in 15 Kirchgemeinden tiefer.

Die Motionäre stören sich daran, dass der errechnete Normaufwand den tatsächlichen Aufwand in den Kirchgemeinden auch übersteigen kann. So könnten Kirchgemeinden vom Finanzausgleich profitieren, obwohl sie nicht darauf angewiesen wären. Umgekehrt ist es auch möglich, dass ein höherer tatsächlicher Aufwand einer Kirchgemeinde durch den Finanzausgleich nicht gedeckt werden. So könnten auch finanzneutrale Kirchgemeinden höhere tatsächliche Aufwände als Normkosten haben, die einen Finanzausgleich rechtfertigen würden. Die Motionäre vermuten also, dass sich mit dem Finanzausgleichssystem störende Ungleichbehandlungen ergeben, die korrigiert werden sollten.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Aufwände der Kirchgemeinden gewissen Schwankungen unterworfen sind. Diese können von grösseren Infrastrukturausgaben ausgehen wie Renovationen von Kirchen und den damit verbundenen Abschreibungen, unerwarteten grösseren Reparaturen oder Schwankungen im Personalbereich, durch nicht besetzte Stellen. Solche Schwankungen sind zu erwarten und können nicht als strukturelle Nachteile bezeichnet werden. Die Berechnung des Normaufwandes berücksichtigt solche Schwankungen, die sich in der Gesamtheit der Aufwendungen der Kirchgemeinden in etwa aufheben.

Das Aufwandniveau wird stark durch die Grösse der Kirchgemeinde beeinflusst. Bei den kleinen Kirchgemeinden wird dieser strukturelle Grössennachteil mit einem Strukturzuschlag auf den Normkosten korrigiert. Dieser Zuschlag wurde letztmals im Jahr 2021 überprüft. Er gleicht die strukturellen Mehrkosten gut aus, so dass keine Anpassung vorgenommen werden musste.

Aber auch die Steuerkraft kann einen Einfluss auf das Ausgabenniveau von Kirchgemeinden haben. Eine hohe Steuerkraft kann in den Kirchgemeinden zu einem höheren Ausgabenniveau oder zu tiefen Steuersätzen führen. Auch die Steuerkraft ist Schwankungen unterworfen (Konjunktur, Zu- und Wegzüge, Austritte).

Der Normaufwand wird deshalb in den Bezug zu einem einheitlichen Steuersatz von 30% (anrechenbarer Steuersatz) gebracht. Kann der Normaufwand mit dem Steuerertrag bei einem Steuersatz von 30% gedeckt werden sind keine Finanzausgleichsbeiträge erforderlich.

Eine Analyse der Finanzausgleichsberechnungen für die Jahre 2017 - 2023 ergibt folgendes:

- Die finanzschwachen Gemeinden konnten mit einem Steuersatz von 30% den Normaufwand nicht decken. Einzig im Basisjahr 2015 für die Berechnung des Finanzausgleichs 2017 war die Deckung des Normaufwandes mit einem Steuersatz von 30% in vier Kirchgemeinden möglich. In den letzten drei Jahren ist es zwei Kirchgemeinden gelungen, den effektiven anrechenbaren Aufwand unter dem Normaufwand zu halten, so dass sie durch den Finanzausgleich einen "Überschuss" erzielten. Das heisst, es ist ihnen gelungen den eigenen Aufwand unter den Normaufwand zu senken.
- In den Vergleichsjahren konnten die finanzneutralen Kirchgemeinden mit dem Steuersatz von 30% den Normaufwand mehr als decken. Nur in wenigen Gemeinden hätte vorübergehend der effektive anrechenbare Aufwand mit dem Steuersatz 30% nicht gedeckt werden können.

Aus der Auswertung der Finanzausgleichsdaten ist keine strukturelle Über- oder Unterdeckung erkennbar. Schwankungen in den Ausgaben können vorübergehend zu überdurchschnittlichen oder unterdurchschnittlichen Ausgaben führen. Der Finanzausgleich darf jedoch nicht auf diese vorübergehenden Schwankungen reagieren, damit er nicht Anreize zu Ausgabensteigerungen bietet. Es sind keine Fehlleistungen des Finanzausgleiches erkennbar, die allenfalls nicht durch die Steuergrössen des Systems durch den Kantonkirchenrat korrigiert werden könnten.

Das Ziel des Finanzausgleiches - die Angleichung der Steuersätze unter den Kirchgemeinden und die selbstverantwortliche Finanzpolitik in den Kirchgemeinden - wird erfüllt.

Zu den konkreten Anträgen der Motionäre

Die Motionäre formulieren konkrete Änderungsanträge für das Finanzausgleichsgesetz. Die Anträge werden vom Kantonalen Kirchenvorstand nachstehend kurz beurteilt:

- a. "Es wird neu der effektive Normaufwand einer Kirchgemeinde anstelle des heutigen kalkulierten Normaufwandes verwendet. Das bedeutet den Ausgleich der Differenz zwischen dem effektiven Normaufwand und dem auf dem anrechenbaren Steuerfuss gerechneten Steuerertrag (anrechenbarer Steuerfuss: FAG § 9 aktuell 30%), beide gemäss letzter Rechnung der Kirchgemeinden. Diese Anforderung bedeutet sicherlich eine Anpassung von § 4 FAG."

Im Finanzausgleichsgesetz wird zwischen dem anrechenbaren Aufwand und dem Normaufwand unterschieden. Der anrechenbare Aufwand entspricht dem tatsächlichen Aufwand der einzelnen Kirchgemeinden im letzten abgeschlossenen Rechnungsjahr, bereinigt um jene Aufwände, die nicht zum erforderlichen Kernaufwand einer Kirchgemeinde gehören. Im Rechnungsjahr 2021 entsprach der anrechenbare Aufwand über alle Kirchgemeinden 96% des effektiven Gesamtaufwandes.

Der anrechenbare Aufwand aller Kirchgemeinden wird durch die Anzahl der Katholiken geteilt, was den durchschnittlichen Aufwand pro Katholik ergibt. Der Normaufwand jeder Kirchgemeinde entspricht dem so ermittelten Durchschnittsaufwand pro Katholik in der entsprechenden Kirchgemeinde.

Folgt man dem Anliegen der Motionäre, würde auf die Berechnung des Normaufwandes verzichtet. Massgebend für den Finanzausgleich wäre der anrechenbare Aufwand. Das hätte zur Folge, dass für die Kirchgemeinden der Anreiz bestünde, den Aufwand zu erhöhen da dieser durch den Finanzausgleich ausgeglichen würde. Damit würde ein wesentliches Prinzip des Finanzausgleiches aufgegeben, wonach der Finanzausgleich keine Anreize zu Mehrausgaben schaffen soll.

- b. "Es wird eine Obergrenze des auszugleichenden Normaufwandes festgelegt je Kirchgemeinde. Es soll eine Obergrenze bei den Normsätzen geben, welche zum Beispiel nach heutigem § 5 des FAG gerechnet wird. Neu könnte das also heissen: Die Normaufwand-Obergrenze berechnet sich nach dem Durchschnittswert des Normaufwandes aller Mitglieder der Kirchgemeinden mit mehr als 1000 Mitgliedern. Diese Anforderung bedeutet sicherlich eine Anpassung und Erweiterung von § 5 FAG."

Wie bereits dargelegt, bestimmt der Normaufwand die Obergrenze des auszugleichenden Aufwandes. Nur bei den Kirchgemeinden von weniger als 1'000 Mitgliedern wird der Normaufwand durch einen gestuften Strukturzuschlag erhöht.

- c. "Die Obergrenze berücksichtigt den Strukturzuschlag und Sonderfälle. Die Sonderfälle müssen periodisch überprüft werden. Bei dem neuen Ansatz bezieht sich die Sonderfall-Regelung auf die Festlegung einer separaten Normaufwand-Obergrenze für gewisse Kirchgemeinden und teilweise auch auf die Festlegung des effektiven Normaufwandes dieser Kirchgemeinde. Aktuelle Sonderfälle aus meiner Perspektive: heute: Riemenstalden. Aber ich sehe auch: Morschach-Stoos, Schübelbach. Die Sonderfälle müssten periodisch beurteilt werden. Ob diese Regelung einen zusätzlichen oder erweiterten Paragraphen bedingt im FAG, gilt es zu überlegen."

Heute werden die seit einigen Jahren geltenden gestuften Strukturzuschläge für die Kirchgemeinden mit weniger als 1'000 Mitglieder verwendet. Dabei wird Riemenstalden als Spezialfall behandelt (vierfache Normkosten). Die bisherige Lösung hat sich bewährt. Sie entspricht recht gut den strukturbedingten Mehrkosten.

- d. "Der anrechenbare Steuerfuss wird in regelmässigen Abständen an der Budget-Session betrachtet und allenfalls angepasst. Heute im FAG § 9 festgehalten. Aktuell: 30%, Festsetzung für die Dauer von 3 Jahren. Diese Anforderung bedeutet eventuell eine Anpassung von § 9 FAG. Zu überlegen, ob der Steuerfuss (aktuell 30%) im Gesetz verankert bleiben soll."

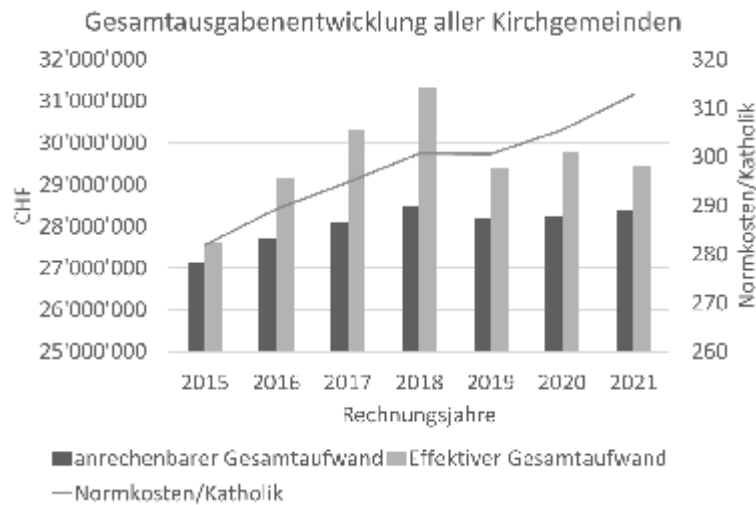
Der anrechenbare Steuerfuss wurde seit der Einführung des Finanzausgleiches nicht angepasst. Es besteht die Möglichkeit gemäss § 9 FAG, dass der Kantonskirchenrat den Steuerfuss maximal um 10% nach oben oder unten für drei Jahre anpassen, könnte. Von dieser Möglichkeit hat der Kantonskirchenrat bisher nicht Gebrauch gemacht. Sie besteht jedoch weiterhin und kann bei einer allfälligen Notwendigkeit angewendet werden.

- e. "Zu überlegen ist die Verwendung eines Zuschlages auf den effektiven Normaufwand, um Planungsschwankungen abzufedern und um die Senkung des Steuerfusses dieser Kirchgemeinde zu begünstigen. Zur Planungsschwankung: Ca. 1.82% beträgt die durchschnittliche jährliche Zunahme des Normaufwandes der Gemeinden mit mehr als 1000 Katholiken betrachtet anhand der FA-Dokumente für FA 2017 bis FA2023. Das würde vermutlich eine Ergänzung im FAG bedeuten."

Die Entwicklung des anrechenbaren Aufwandes verläuft stabil. Die Schwankungen in den Kirchgemeinden werden insgesamt aufgefangen (die Ausgaben in den Kirchgemeinden schwanken nicht gleichmässig). Das Ausgabenwachstum ist mutmasslich auf allgemeine Kostenentwicklungen zurückzuführen. Volatiler ist der effektive Gesamtaufwand. Das ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass es wenige Kirchgemeinden gibt, die einen erheblichen Anteil an nicht anrechenbaren Aufwänden ausweisen.

Aus der nachstehenden Grafik wird zudem deutlich, dass der Rückgang der Anzahl Katholiken in den Kirchgemeinden zu einer Erhöhung der Normkosten pro Katholik führen.

Abbildung 2: Gesamtausgabenentwicklung aller Kirchgemeinden



Aus Sicht des Kantonalen Kirchenvorstandes ist die Volatilität der anrechenbaren Ausgaben nicht so gross, dass ein Korrekturfaktor einzufügen ist.

- f. "Zu überlegen ist die Aufstockung des oben berechneten Betrages (z.B. Aufstockung des Ausgleichtotals um 5%) zur Verwendung für Kirchgemeinden mit einem Steuerfuss über dem Basis-Steuerfuss. Für einen einmaligen anteiligen Beitrag mit dem Ziel einer weiteren Steuerfuss-Senkung in dieser Kirchgemeinde. Für besondere Projekte dieser Kirchgemeinden? Weitere Beiträge? Dieser Punkt würde vermutlich eine Ergänzung im FAG bedeuten."

Mit einer solchen Lösung wird der Finanzausgleich individualisiert. Die Kantonalkirche müsste mit entsprechenden Kirchgemeinden eine vertragliche Lösung vereinbaren und griffe dabei in die Finanzpolitik der Kirchgemeinde ein. Das wäre mit einem zusätzlichen administrativen Aufwand verbunden, der Ressourcen auf der Ebene der Kantonalkirche beansprucht. Dadurch würde aber auch das Grundprinzip der finanzpolitischen Autonomie der Kirchgemeinden durchbrochen.

Schlussfolgerungen

Der Finanzausgleich will übermässige Unterschiede in der Steuerbelastung vermeiden. Dieses Ziel gemäss § 2 FAG und auch bereits § 35 Abs. 1 RKKV soll unter der Beachtung der finanzpolitischen Autonomie der Kirchgemeinden (siehe § 16 Abs. 1 FAG, wonach jede Kirchgemeinde ihren Steuerfuss in eigener Verantwortung festsetzt) und ohne ausgabensteigernde Anreize erreicht werden (so auch § 35 Abs. 2 RKKV). Welche Spannweite von Steuerbelastungen angemessen ist, ist eine politische Frage und wird immer wieder diskutiert werden. Finanzpolitische Autonomie bedeutet auch, dass Kirchgemeinden beim Ausgabenniveau nicht eingeschränkt sind. Aufwendungen, die über dem Normaufwand liegen, sind selbst zu finanzieren. Der Finanzausgleich geht davon aus, dass der Normaufwand bei einem Steuersatz von 30% finanzierbar ist. Ist er das mangels einer tiefen Steuerkraft nicht, dann ist die Kirchgemeinde finanzausgleichsberechtigt. Seit der Berechnung des Finanzausgleichs 2017 konnten die nicht finanzausgleichsberechtigten Kirchgemeinden denn auch den Normaufwand immer mit dem Normsteuersatz von 30% decken. Im Wirksamkeitsbericht zum Finanzausgleich vom 6. April 2022 hat der Kirchenvorstand dargelegt, dass der Finanzausgleich zweckmässig und wirksam ist. Anlässlich der Session vom 21. Oktober 2022 hat der Kantonskirchenrat einer moderaten Erhöhung des Normaufwandausgleiches zugestimmt, um den Spielraum für Steuersenkungen in den Finanzausgleichsgemeinden zu erhöhen. Es ist gleichzeitig festzuhalten, dass auch nach dieser Erhöhung nach wie vor nicht der volle Normaufwand ausgeglichen wird.

Der Kantonale Kirchenvorstand erkennt keine Notwendigkeit, den Finanzausgleich grundlegend zu revidieren. Die von den Motionären angeregten Anpassungen sind nicht zielführend und verletzen die beiden Finanzausgleichsprinzipien der finanziellen Autonomie der Kirchgemeinden sowie der Anreizneutralität. Der bestehende

Finanzausgleich verfügt über verschiedene Steuergrössen, die in der Kompetenz des Kantonskirchenrates liegen. Über diese Grössen lässt sich der Finanzausgleich ausreichend feinsteuern.

Der Kantonale Kirchenvorstand beschliesst (Beschluss KVS 11-2023 vom 5. April 2023):

1. Dem Kantonskirchenrat wird beantragt, die Motion M 1-2022 von Claude Camenzind und 16 Mitunterzeichnern vom 21. Oktober 2022 betreffend “Finanzausgleich für effektiven Normaufwand” für nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung an die Mitglieder des Kantonskirchenrats etc. zusammen mit der Einberufung an die Session vom 26. Mai 2023.

Mit freundlichen Grüssen

Kantonaler Kirchenvorstand

Lorenz Bösch Präsident

Dr. Linus Bruhin, Sekretär