



An die Adressaten gemäss Verteiler

Trogen, 20. Februar 2023

Reglement Finanzausgleich; erläuternder Bericht

A. Ausgangslage

Der Kirchenrat erläutert folgend, wie der beiliegende Entwurf des Reglements Finanzausgleich entstanden ist und wie der neue Finanzausgleich funktioniert.

Weiter zeigt er auf, welche Massnahmen für die Umsetzung der Übergangsbestimmungen getroffen werden und welche Schritte bis zur Inkraftsetzung des Reglements erfolgen müssten.

1. Entstehung des Entwurfs Reglement Finanzausgleich

Art. 51 KV 2000 hält fest, dass Kirchgemeinden mit hoher Steuerbelastung unter besonderer Berücksichtigung von Bau- und Unterhaltskosten vom landeskirchlichen Finanzausgleich unterstützt werden.

Im Reglement Finanzausgleich 5.20 (in Kraft seit dem 29. November 2010) ist verankert, dass Kirchgemeinden finanzielle Mittel aus dem Zentralfonds erhalten, wenn eines oder mehrere dieser Ereignisse eintreten:

1. Kirchgemeinde hat eine unterdurchschnittliche Steuerkraft, vgl. Art. 7 RFA 5.20;
2. Kirchgemeinde hat weniger als 800 Mitglieder, vgl. Art. 8 RFA, 5.20
3. Kirchgemeinde tätigt Investitionen, vgl. Art. 9 RFA 5.20.

Die Leistungen an die ausgleichsberechtigten Kirchgemeinden erfolgen aus dem Zentralfonds. Die Hälfte der finanziellen Mittel in den Zentralfonds zahlen alle Kirchgemeinden im Verhältnis ihres Ertrages einer Steuereinheit der ordentlichen Steuern im Vorjahr (vgl. Art. 6 Abs. 2 lit. a RFA 5.20) und die andere Hälfte zahlen Kirchgemeinden mit einer überdurchschnittlichen Steuerkraft im Verhältnis ihrer überdurchschnittlichen Steuerträge (vgl. Art. 6 Abs. 2 lit. b RFA 5.20).

Die Basis bilden 2.8% der Summe des Ertrags einer Steuereinheit aller Kirchgemeinden im Vorjahr, vgl. Art. 6 Abs. 1 RFA 5.20.

Der Finanzausgleich ist in der Vergangenheit mehrfach kritisiert worden: Er wirke strukturerhaltend, die Gebergemeinden würden zu stark belastet (Deckelung der Beiträge, vgl. Motion Synodale Kirchgemeinde Appenzell im Jahr 2015), die Vergleichbarkeit der Steuerfüsse der Ausserrhoder Kirchgemeinden und der Kirchgemeinde Appenzell sei nicht mehr aktuell.



Darüber hinaus ist die Funktionsweise im Grundsatz unübersichtlich, schwierig lesbar und kaum verständlich. Besonders verwirrend ist der Umstand, dass eine Gebergemeinde gleichzeitig eine Empfängergemeinde sein kann.

Die nachfolgende Tabelle demonstriert anhand von vier Beispielen anschaulich die unterschiedlichen Ausprägungen des aktuellen Finanzausgleichs.

So bezahlt beispielsweise die Kirchgemeinde Walzenhausen aufgrund ihrer klar überdurchschnittlichen Steuerkraft CHF 19'443 in den Zentralfonds ein und bezieht aufgrund ihrer Kleinheit an Mitgliedern Grundbedarfsausgleich in der Höhe von CHF 15'840. Per Saldo bezahlt die Kirchgemeinde CHF 3'603 in den Zentralfonds.

Kirchgemeinde	Abweichung von der durch- schnittli. Steuerkraft	Einzahlung Zentralfonds		Bezug Zentralfonds		Nettozahlung an + / von - Kirchgemeinde
		alle KG	überdurchschnitt- liche KG	für Steuerkraft	für weniger als 800 Mitglieder	
Bühler	-14.1%	-4'953	-	13'617	15'470	24'134
Herisau	-1.1%	-54'987	-	8'939	-	-46'048
Urnäsch	-29.4%	-10'686	-	64'374	-	53'688
Walzenhausen	27.3%	-6'877	-12'566	-	15'840	-3'603

Der Kirchenrat hat auf diese Kritik reagiert und im Jahr 2017 eine Arbeitsgruppe beauftragt, einen neuen Finanzausgleich auszuarbeiten. Im Jahr 2018 hat der Kirchenrat der Synode den neuen Finanzausgleich vorgelegt. Die Synode hat den Vorschlag kritisiert, worauf der Kirchenrat seinen Antrag zurückgezogen hat.

Der Entwurf des Reglements sah als Berechnungsbasis die direkte Bundessteuer vor. Damit sollte die Kritik ausgeräumt werden, dass die Vergleichbarkeit der Steuerfüsse der Ausserrhoder Kirchgemeinden und der Kirchgemeinde Appenzell zu ungenau sei.

Die Synode hat an diesem Entwurf allerdings bemängelt, dass er zwei Faktoren zu wenig berücksichtige: Vermögen würden nur beim Kanton und bei den Gemeinden versteuert, aber nicht beim Bund, und die direkte Bundessteuer unterliege einer viel stärkeren Progression als die Kantons- und Gemeindesteuer, vgl. Bericht BSS, Volkswirtschaftliche Beratung, Seiten 3 und 4.

2. Funktionsweise des neuen Reglements Finanzausgleich

In Folge der Totalrevision der Kirchenverfassung hat der Kirchenrat dieses Geschäft wieder an die Hand genommen.

Er hat der Firma BSS, Volkswirtschaftliche Beratung, Basel, den Auftrag erteilt, den Finanzausgleich 2017/18 zu analysieren und der Arbeitsgruppe technisch unterstützend zur Seite zu stehen. Auf dieser Basis hat die Arbeitsgruppe zur Überarbeitung der Reglemente Finanzen und Finanzausgleich das beiliegende Reglement erarbeitet.

Die Arbeitsgruppe setzte sich wie folgt zusammen: Ursi Baumann, Finanzverantwortliche Kirchgemeinde Appenzeller Hinterland; Gabriela Droll, Finanzverantwortliche Kirchgemeinde Heiden; Vreni König, Finanzverantwortliche Kirchgemeinde Reute-Obereggen; Werner Nef, Leiter Steueramt, Appenzell; Hansueli Sutter, demissionierter Finanzverantwortlicher Kirchgemeinde Teufen



und Lars Syring, Pfarrer in Bühler. Geleitet wurde die Arbeitsgruppe von Kirchenrat Thomas Gugger und Kirchenrätin Regula Ammann war als weitere Vertreterin des Kirchenrats darin vertreten. Die Regionen Vorder-, Mittel- und Hinterland und die Kirchgemeinde Appenzell sowie Delegierte aus grossen und kleinen Kirchgemeinden waren somit in der Arbeitsgruppe vertreten. In der Arbeitsgruppe nicht vertreten waren die grossen Bezügergemeinden Wald, Urnäsch und Hundwil.

Die Arbeitsgruppe hat ihre Arbeit am 19. Dezember 2022 abgeschlossen.

3. Entwurf Reglement Finanzausgleich

Als grundsätzliche Orientierung hat der Satz aus dem Leitbild gedient: «Die Gemeinden sind untereinander solidarisch». Der Finanzausgleich soll dazu beitragen, dass die Solidarität in finanzieller Hinsicht gelebt wird.

Folgende Ereignisse und Entwicklungen haben darüber hinaus darauf hingewirkt, dass sich das Reglement heute in dieser Form präsentiert.

Die seit rund 40 Jahren anhaltende Entwicklung des starken Rückgangs der Mitgliederzahl soll auch Massnahmen im Reglement Finanzausgleich zur Folge haben.

Die erfolgreiche Fusion der Kirchgemeinden Herisau, Schönengrund, Schwellbrunn und Waldstatt zeigt, dass die Zeit für Fusionen bei den Kirchgemeindemitgliedern auf hohe Akzeptanz stösst.

Innerhalb von wenigen Jahren sind die Mitgliederzahlen von mehreren mittelgrossen Kirchgemeinden wie Bühler, Walzenhausen und Wolfhalden überdurchschnittlich rasch auf einen sehr kleinen Mitgliederstand gesunken (Bühler hatte per Ende 2022 550, Walzenhausen 562 und Wolfhalden 540 Mitglieder). Alle drei Kirchgemeinden sehen sich übrigens keiner überdurchschnittlichen Anzahl an Austritten gegenüber, viel mehr hat die Bevölkerungsstruktur diese Entwicklung begünstigt. Daneben weisen auch die Kirchgemeinden Hundwil und Reute-Oberegg geringe Mitgliederzahlen aus.

Folgende Punkte kommen in der Diskussion um Zusammenschlüsse von Kirchgemeinden nach Auffassung des Kirchenrats zu kurz:

- lebendiges Leben in einer Kirchgemeinde bedingt eine gewisse Grösse;
- den Kirchgemeinden steht eine sehr kleine Anzahl an möglichen Personen zur Verfügung, die ein Amt ausführen wollen (Mitglieder Kirchenvorsteherschaft und GPK, Synodale);
- der Pool an Menschen, die sich freiwillig engagieren, ist klein;
- Kirchgemeinde ist keine attraktive Arbeitgeberin (kleine Pensen);
- für die Mitarbeitenden ist eher keine Arbeit im Team möglich;
- der Kirchenvorsteherschaft und den Mitarbeitenden stehen tendenziell keine oder eine gering dotierte Verwaltung zur Seite.

Der Entwurf des Reglements Finanzausgleich sieht einen Steuerkraftausgleich vor und verzichtet auf den Grundbedarfsausgleich und jegliche Art von Lastenausgleich.

Er verzichtet auf Anreize, die kleine und kleinste Kirchgemeinden begünstigen und strukturerhaltend wirken.



Auf einen Lastenausgleich verzichtet der Finanzausgleich, weil dieser nur Sonderlasten ausgleichen sollte; Lasten, von denen einzelne Kirchgemeinden gegenüber allen anderen im besonderen Mass betroffen sind. Das gibt es in unserer Landeskirche nicht. Weder die Arbeitsgruppe noch der Kirchenrat konnten Sonderlasten eruieren.

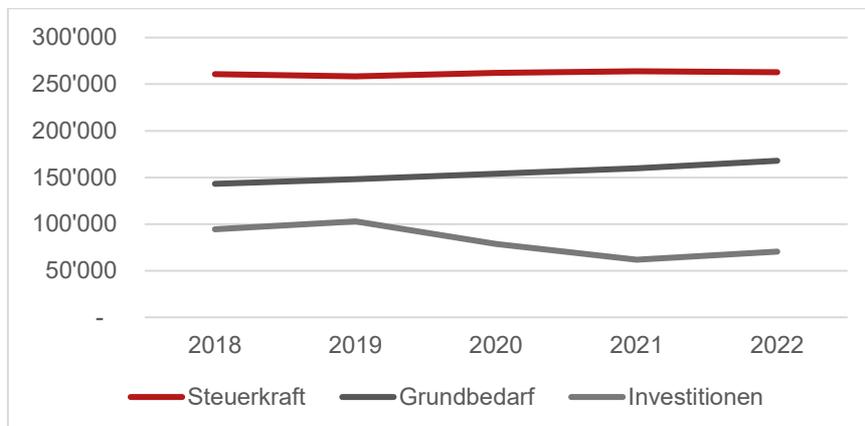
Investitionslasten trägt jede Kirchgemeinde – nicht jede Kirchgemeinde im gleichen Ausmass, aber im Verhältnis zu ihrer Grösse sind die Lasten vergleichbar.

(Sonderlasten im Kanton Appenzell Ausserrhoden sind beispielsweise der Schulkostenausgleich oder der Soziallastenausgleich.)

Der neue Finanzausgleich ist so ausgestattet, dass eine Kirchgemeinde entweder eine Geber- oder eine Empfängergemeinde ist. Einen Ausgleichsfonds soll es nicht mehr geben. Die Mittel der Gebergemeinden fliessen im gleichen Umfang an die Empfängergemeinden.

Das Verteilvolumen soll neu zwischen 240'000 und 280'000 Franken liegen. Die Differenz zum vorangehenden Volumen von rund 500'000 Franken erklärt sich wie folgt (Schnitt der vergangenen fünf Jahre):

- ~ CHF 261'000 Steuerkraftausgleich, gleichbleibend;
- ~ CHF 155'000 Grundbedarfsausgleich, Tendenz steigend;
- ~ CHF 82'000 Investitionsausgleich, dieser Betrag unterliegt Schwankungen.



Die 240'000 bis 280'000 Franken entsprechen somit dem Steuerkraftausgleich des geltenden Finanzausgleichs.

Weil der neue Finanzausgleich auf den Grundbedarfsausgleich und den Investitionsausgleich verzichtet, ist die Last für die Gebergemeinden vertretbar.

Eine Kirchgemeinde erhält finanzielle Mittel, wenn ihre Steuerkraft unterdurchschnittlich ist. Art. 10 Abs. 2 des Entwurfs Reglement Finanzausgleich formuliert eine Einschränkung für Kirchgemeinden mit unter 500 Mitgliedern. Diese Kirchgemeinden sollen nach Eintreten des Ereignisses nur noch für weitere drei Jahre finanzielle Mittel aus dem Finanzausgleich beziehen können.



Von der Bestimmung betroffen wäre die Kirchgemeinde Wald. Diese Kirchgemeinde hatte per 31.12.2022 noch 318 Mitglieder.

Der Kirchenrat ist sich dessen bewusst, dass das Kriterium der Mitgliederzahl im Einzelfall zu kurz greift. Er ist aber der Auffassung, dass die Grösse einer Kirchgemeinde für das lebendige Leben in einer Kirchgemeinde ein bedeutender Faktor ist.

Die Übergangsbestimmungen formulieren für besonders betroffene Kirchgemeinden einen Härtefallausgleich. Weiter sehen die Übergangsbestimmungen einen Investitionsausgleich vor für Kirchgemeinden, deren Gesuch in den vergangenen Jahren vom Kirchenrat genehmigt wurde. Theoretisch könnte auf eine übergangsrechtliche Regelung verzichtet werden. In diesem Fall besteht jedoch eine Vertrauensgrundlage, deshalb liegt ein grundsätzlicher Anspruch auf Übergangsrecht vor.

Für die Umsetzung der Übergangsbestimmungen, Härtefallausgleich und Investitionsausgleich, sind einmalige Mittel in der Höhe von 336'000 Franken notwendig. Weil die Landeskirche über keine eigenen Finanzmittel verfügt, sollen diese Mittel aus drei Quellen generiert werden:

1. der Zentralfonds soll in den Fonds «Härtefall- und Investitionsausgleich» umgewidmet werden.
2. Der Erwachsenenbildungsfonds sieht einen Fondsbestand von 60'000 Franken vor, Art. 3 Abs. 2 Reglement Erwachsenenbildungsfonds 11.10. Der Fonds soll aufgelöst und ebenfalls dem Fonds «Härtefall- und Investitionsausgleich» gewidmet werden.
3. Der Kirchenrat wird im Sommer 2023 der Synode einen Bezug aus dem Projektfonds von rund 26'000 Franken vorlegen. Dieses Kapital soll ebenfalls dem Fonds «Härtefall- und Investitionsausgleich» zugeführt werden.

Bestand des Zentralfonds per 31.12.2023	250'000
Umwidmung Fondsbestand Reglement Erwachsenenbildungsfonds	60'000
Bezug aus dem Projektfonds (maximal 41'960)	<u>26'000</u>
Total	<u>336'000</u>

Erforderliche Mittel für den Härtefallausgleich	134'000
Erforderliche Mittel für den Investitionsausgleich	<u>202'000</u>
Total	<u>336'000</u>

Der Härtefallausgleich soll den Kirchgemeinden Hundwil, Reute-Oberegg, Wald und Wolfhalden während 3 Jahren einen Härtefallausgleich gewähren; im ersten Jahr des Übergangs 75%, im zweiten 50% und im dritten 25% der finanziellen Verschlechterung, vgl. Art. 16 Abs. 1 und Art. 17 Abs. 2 Entwurf Reglement Finanzausgleich 5.20.

Die Synode hat am 21. November 2022 die Änderungen in den Reglementen Finanzen und Finanzausgleich genehmigt. Das Ergebnis ermöglicht es dem Kirchenrat, 25% des gesamten Guthabens an Investitionsbeiträgen, die den einzelnen Kirchgemeinden nach den Bestimmungen des Reglement Finanzausgleich vom 29.10.2010 gewährt wurden, im Jahr 2023 an die Kirchgemeinden auszuhahlen.



Für die Berechnung des Bedarfs für den Härtefall- und Investitionsausgleich sind stabile Zahlen erforderlich. Der Bedarf muss exakt dem Aufwand entsprechen.

B. Massnahmen

Damit das Reglement im Grundsatz wie angedacht umgesetzt werden kann, wird sich die Synode an den folgenden Sitzungen mit einer Reihe von Geschäften auseinandersetzen müssen:

- a) Im Juni 2023 wird der Kirchenrat der Synode folgende Vorlagen unterbreiten:
 - Umwidmung Zentralfonds in den Fonds «Härtefall- und Investitionsausgleich»;
 - Umwidmung CHF 60'000.- vom Erwachsenenbildungsfonds in den Fonds «Härtefall- und Investitionsausgleich»;
 - Bezug aus dem Projektfonds von rund 26'000.- Franken und Zuweisung in den Fonds «Härtefall- und Investitionsausgleich».
- b) An der Synode im September 2023 soll die 1. und im November 2023 die zweite Lesung des Reglements Finanzausgleich erfolgen; am 1.1.2024 soll es in Kraft treten.