



An die Mitglieder der Synode

Trogen, 4. Juli 2023

XVIII Nr. 23

Synode vom 18. September; Reglement Finanzausgleich, 1. Lesung

Sehr geehrte Damen und Herren Synodale

A. Ausgangslage

Im Zuge der neuen Verfassung müssen die Erlasse der Landeskirche total- oder teilrevidiert werden.

Eine Arbeitsgruppe zusammengesetzt aus Hansueli Sutter, Teufen; Gabriela Droll, Heiden; Vreni König, Reute-Oberegg; Ursi Baumann, Appenzeller Hinterland; Werner Nef, Appenzell, und Lars Syring, Bühler, hat unter der Leitung von Kirchenrat Thomas Gugger und der Stellvertreterin des Ressorts Finanzen, Kirchenrätin Regula Ammann, einen Reglemententwurf zuhanden des Kirchenrats erarbeitet.

Die Regionen Vorder-, Mittel- und Hinterland und die Kirchgemeinde Appenzell sowie Delegierte aus grossen und kleinen Kirchgemeinden waren in der Arbeitsgruppe vertreten. In der Arbeitsgruppe nicht vertreten waren die grossen Empfängergemeinden Wald, Urnäsch und Hundwil.

Der Kirchenrat 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 zuhanden des Kirchenrats einen Entwurf ausgearbeitet.

Der Kirchenrat hat den Entwurf am 20. Februar 2023 in die Vernehmlassung verabschiedet.

Funktionsweise geltendes Reglement Finanzausgleich

Im geltenden 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 Steuererträge (vgl. Art. 6 Abs. 2 lit. b RFA 5.20). Die Basis bilden 2.8% der Summe des Ertrages 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 unübersichtlich, schwierig lesbar und kaum verständlich. Besonders verwirrend ist der Umstand, dass eine Gebergemeinde gleichzeitig eine Empfänger-gemeinde 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 überdurchschnittlichen Steuerkraft 15'659.- Franken in den Zentralfonds und bezieht aufgrund ihrer Kleinheit an Mitgliedern Grundbedarfsausgleich in der Höhe von 15'750.- Franken. Per Saldo bezahlt die Kirchgemeinde CHF 91 in den Zentralfonds.

Kirch-gemeinde	Abweichung von der durch-schnittlichen Steuerkraft	Einzahlung Zentralfonds		Bezug Zentralfonds		Nettozahlung an + / von - Kirchgemeinde
		alle Kirch-gemeinden	überdurch-schnittliche Kirch-gemeinden	Steuerkraft-ausgleich	Grundbedarf, weniger als 800 Mitglieder	
Heiden	-1.6%	-14'528		2'646		-11'882
Stein	-19.9%	-6'367		17'777	5'670	17'080
Urnäsch	-31.3%	-10'470		51'029		40'559
Walzenhausen	-16.3%	-6'591	-9'068		15'750	91

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 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.

B. Entwurf Reglement Finanzausgleich

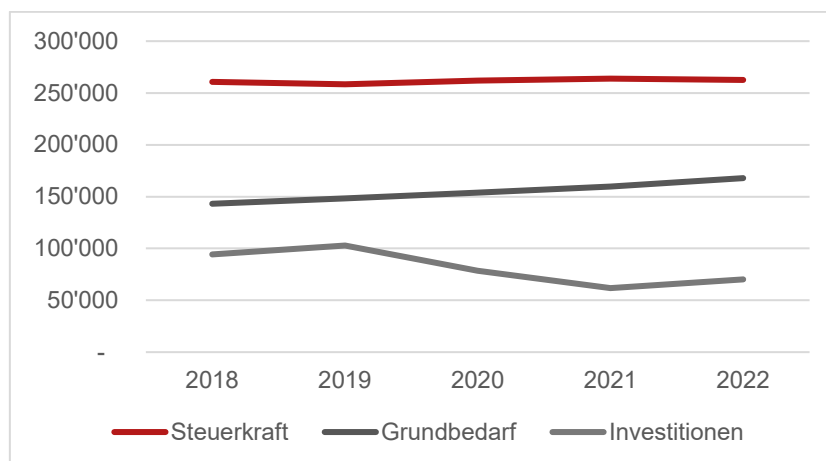
Der Entwurf dieser Vorlage verzichtet auf Anreize, die kleine und kleinste Kirchgemeinden begünstigen und strukturerhaltend wirken.

Darüber hinaus sollte ein Lastenausgleich nur Sonderlasten ausgleichen; Lasten, von denen einzelne Kirchgemeinden gegenüber den anderen im besonderen Mass betroffen sind. Das gibt es in unserer Landeskirche nicht. Weder die Arbeitsgruppe noch der Kirchenrat konnten Sonderlasten eruieren (Sonderlasten im Kanton Appenzell Ausserrhoden sind beispielsweise der Schulkostenausgleich oder der Soziallastenausgleich). Sonderlasten in Form von Investitionen trägt jede Kirchgemeinde – nicht jede Kirchgemeinde im gleichen Ausmass, aber im Verhältnis zur Grösse der Kirchgemeinden sind die Lasten vergleichbar.

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 Umverteilungsvolumen liegt bei rund 260'000 oder 14% der überdurchschnittlichen Steuerkraft aller Kirchgemeinden. 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 260'000 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.

Der Vorschlag der Arbeitsgruppe zuhanden des Kirchenrats und der Entwurf des Kirchenrats zuhanden der Synode enthält gegenüber dem Schlussbericht der BSS zwei Ergänzungen. Art. 3 Abs. 1 lit. d enthält die Einschränkung, dass nur noch Kirchgemeinden mit mehr als 500 Mitgliedern Mittel aus dem Finanzausgleich beziehen können.

Art. 10 Abs. 1 formuliert für die Bezugsberechtigung eine generelle Einschränkung; die Kirchgemeinden müssen ihren Haushalt nach den Grundsätzen des Reglements Finanzen führen. Und Art. 10 Abs. 2 bis 4 halten fest, wie der Ausstieg als Bezugsgemeinde gestaltet ist, wenn eine Kirchgemeinde unter 500 Mitglieder fällt.

Gegenüber der Vorlage, die der Kirchenrat im November 2022 der Synode als Beilage zum Antrag über die Änderungen im Reglement Finanzausgleich vorgelegt hat, wendet der Kirchenrat bei der Festlegung der Kirchgemeinden, die unter den Härtefallausgleich fallen, nicht mehr die Veränderung in % der Ausgaben im Mittel der vergangenen drei Jahre an, sondern die Veränderung des neuen Finanzausgleichs gegenüber dem aktuellen an.

C. Vernehmlassung

Bis zum 28. April 2023 sind von 10 Vernehmlassungsteilnehmer:innen (9 Kirchgemeinden und dem Pfarrkonvent) Stellungnahmen eingegangen. Der Kirchenrat dankt den Kirchgemeinden und dem Pfarrkonvent sehr für die Eingaben.

Der Kirchenrat hat die Stellungnahmen an seinen Sitzungen vom 9. und 20. Mai, 6. Juni und 4. Juli 2023 gewürdigt. Die Zusammenstellung der Antworten auf die Fragen und die Würdigung finden Sie in der Beilage (vgl. XVIII Nr. 23.3 Vernehmlassung Reglement Finanzausgleich Würdigung Synopse).

Es sind Gedanken, Anregungen, Fragen und einzelne Änderungsanträge und Anträge zu Streichungen eingegangen. Die Fragen werden ausnahmsweise in der Synopse beantwortet. Künftig wird der Kirchenrat in der Eröffnung zur Vernehmlassung darauf hinweisen, dass Fragen vorab und generell jederzeit an den Kirchenrat oder an die Kirchenverwaltung gerichtet werden können. Die Stellungnahmen der Vernehmlassungsteilnehmer:innen sollten vornehmlich Änderungsvorschläge, Ergänzungen oder Streichungen des Reglementtextes enthalten.

Art. 3 Abs. 1 lit. d und Art. 10

Zu den Einschränkungen für Empfängergemeinden, die der Kirchenrat im Art. 3 und 10 formuliert hat, sind zahlreiche Stellungnahmen eingegangen.

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmende empfinden die Einschränkung «Verlust der Bezugsberechtigung mit weniger als 500 Mitglieder» als unsolidarisch und einzelne Kirchgemeinden sehen im Entwurf des Finanzausgleichs ein Druckmittel, um Kirchgemeinden zu Fusionen zu zwingen.



Währenddessen die Einschränkung selbst sowohl in der Arbeitsgruppe als auch im Kirchenrat eine Mehrheit gefunden hat, wurde die Art der Einschränkung und die erforderliche Grösse von 500 Mitglieder, um als Kirchgemeinde im Finanzausgleich geführt zu werden, rege diskutiert. Der Kirchenrat möchte zu dieser Frage ergänzend seine Überlegungen anführen und die Zahl 500 begründen.

Er sieht drei relevante Punkte, die einzeln oder kumuliert in kleineren Kirchgemeinden tendenziell häufiger auftreten als in grösseren.

1. Behördenmitglieder der Kirchgemeinde

Rund 80% der Mitglieder einer Kirchgemeinde sind stimmberechtigt und rund 75% der Mitglieder einer Kirchgemeinde können in eine Behörde gewählt werden (passives Stimmrecht). Bei einer Kirchgemeindegösse mit 500 Mitgliedern ergibt das einen Pool möglicher Amtsträger:innen von 420 Personen. Im Jahr 2019 waren gemäss Bundesamt für Statistik im Kanton Appenzell Ausserrhoden 19,9 und im Kanton Appenzell Innerrhoden 19,6 Prozent der Bewohner:innen 65 Jahre alt oder älter. Tendenzuell liegt das Alter der Behördenmitglieder bei unter 70 oder unter 75 Jahren. In der Folge fallen von möglichen Interessent:innen für eine kirchliche Behörde noch einmal ca. 15% weg. Die rund 360 Mitglieder müssen heute wenigstens 10 Sitze (5 Kirchenvorsteherschaft, 3 GPK und 2 Synode) besetzen. Trotz schwindender Relevanz der Kirche, gelingt es den Kirchgemeinden heute noch recht gut, diese Behördenmitglieder zu stellen. Das ist grossartig und der Kirchenrat sieht und würdigt das.

Dessen ungeachtet, ist es auch eine Tatsache, dass bspw. im Jahr 2023 die Kirchgemeinden Rehetobel, Wald und Reute-Oberegg Vakanzen in einer oder mehreren Behörden aufweisen. Im Jahr 2022 haben die Kirchgemeinden Gais, Grub-Eggersriet, Herisau, Rehetobel, Reute-Oberegg, Schönengrund, Wald und Heiden in einer oder mehreren Behörden Vakanzen ausgewiesen. Mit den Kirchgemeinden Gais, Grub-Eggersriet und Herisau bestanden zwar auch in grössere Kirchgemeinden Vakanzen; allerdings bestehen sie in grösseren Kirchgemeinden tendenziell nicht über einen längeren Zeitraum, sondern nur für ein bis maximal zwei Jahre. In kleinen Kirchgemeinden ist das Geflecht der Beziehungen tendenziell zwar sehr gross, aber offenbar genügt dieser Umstand nicht mehr, die Auswirkungen, die der gesellschaftliche Wandel mit sich bringt und die Grenzen, an die das Milizsystem generell stösst, auszugleichen.

2. Mitarbeitende der Kirchgemeinde

Art. 32 Abs. 2 des Entwurfs Reglement Kirchgemeinden bestimmt, dass eine Kirchgemeinde wenigstens 50 Pfarrstellenprozente haben muss. Der Kirchenrat ist davon überzeugt, dass die Gemeindeentwicklung nicht mehr möglich ist, wenn das Pensum der Pfarrstelle bei unter 50 Stellenprozenten liegt.

Ein Stellenpensum von bspw. 30% entspricht einem Jahrespensum von 570 Stunden. Finden in dieser Kirchgemeinde noch zweimal monatlich und an den Feiertagen Gottesdienste statt, stehen einer Pfarrerin oder einem Pfarrer dafür rund 360 Stunden zur Verfügung. Es bleiben noch 210 Stunden. Kommen noch fünf Beerdigungen und der Konfirmandenunterricht hinzu, bleiben noch 130 Stunden. Es bleibt allenfalls noch etwas Zeit für einzelne, kurze Sitzungen in der Kirchenvorsteherschaft, für administrative Arbeiten und Spitalbesuche und oder Besuche und Gottesdienste in Alters- und Pflegeheimen.



Es ist dem Kirchenrat bewusst, dass diese Skizze traditionell ist und die Bemessung individuelle Unterschiede aufweist.

Hinzu kommt, dass Pfarrer:innen in Kleinstgemeinden oft die einzigen Mitarbeitenden mit einem fixen Stellenpensum sind.

Die Erfüllung der Aufgaben und deren Finanzierbarkeit stehen im direkten Zusammenhang mit der Grösse einer Kirchgemeinde.

3. Mitglieder der Kirchgemeinde

Sowohl Kirchgemeindemitglieder als auch Gemeindemitglieder zeigen sich als sehr verantwortungsbewusst, wenn es darum geht, sich veränderten äusseren Bedingungen anzupassen. Die Mitglieder nehmen Veränderungen in Kauf, wenn sie Vertrauen in ihre Behörde haben. Vertrauen entsteht durch gute Kommunikation, durch die Pflege der Beziehungen und der Gemeinschaft, durch verantwortungsvolles Handeln und durch Professionalität.

Es ist fraglich, ob Kleinstkirchgemeinden alle diese Felder finanziell und insbesondere personell ausreichend bespielen können, mit oder ohne Finanzausgleich. Behördenmitglieder sehen sich doch hin und wieder Ereignissen gegenüber, die selten eintreten (bspw. Mutterschaftsurlaub oder Krankheit eines Mitarbeitenden, Investitionen usw.). In diesen Fällen ist ihr Aufwand gross, weil in der Regel die Routine für die Bearbeitung einmaliger Geschäfte und Ereignisse fehlt.

Die Landeskirche besteht aus 17 Kirchgemeinden und zählt per Ende 2022 21'778 Mitglieder. Die Kirchgemeinde Wald hat heute weniger als 500 Mitglieder. Setzt sich die aktuelle Entwicklung fort, fallen folgende Kirchgemeinden in den nächsten Jahren (im Mittel von drei Jahren) unter die Grenze von 500 Mitglieder: Reute-Oberegg im Jahr 2024, Hundwil im Jahr 2027, Wolfhalden im Jahr 2028, Bühler im Jahr 2029, Walzenhausen im Jahr 2030, Trogen im Jahr 2035 und Stein und Rehetobel im Jahr 2037 oder 2038.

Die Mitgliederzahl der Landeskirche wird sich im Jahr 2040 gegenüber jener im Jahr 1980 halbieren (innerhalb von 60 Jahren). Der Kirchenrat bewertet diese Entwicklung nicht. Als oberste, leitende und planende Behörde muss er die Entwicklung der Mitgliederzahlen jedoch im Blickfeld haben.



Tabelle Entwicklung Mitgliederzahlen

	1980	2000	2020	2022	2030*	2040*
Appenzell	594	1041	1404	1417	1460	1475
Appenzeller Hinterland					5766	5265
Bühler	807	676	581	550	455	336
Gais	1517	1441	1253	1204	995	736
Grub-Eggersriet	577	1147	970	885	732	541
Heiden	2236	1886	1374	1307	1081	799
Herisau	8460	7243	5122	4836		
Hundwil	768	698	551	522	432	319
Rehetobel	1161	974	750	684	565	418
Reute-Oberegg	430	717	508	500	413	306
Schönengrund	361	358	328	305		
Schwellbrunn	1044	1068	965	954		
Speicher	2268	1982	1577	1498	1238	916
Stein	791	805	730	733	606	448
Teufen	3090	2663	2204	2124	1756	1299
Trogen	1401	980	684	650	537	398
Urnäsch	1683	1515	1301	1310	1083	801
Wald	519	487	328	318	263	194
Waldstatt	1123	1043	885	879		
Walzenhausen	1376	993	587	562	465	344
Wolfhalden	1276	899	575	540	446	330
Total	31482	28616	22677	21778	18293	14925

* Diese Zahlen beruhen auf der Mitgliederentwicklung der vergangenen Jahre; sie können Änderungen erfahren.

D. Ergebnis

Zweck und Grundlegendes

Ein Finanzausgleich soll den Zweck verfolgen, die Unterschiede in den finanziellen Verhältnissen der einzelnen Kirchgemeinden zu vermindern. Ein Finanzausgleich verfolgt jedoch nicht das Ziel, vollständige finanzielle und strukturelle Gleichheit unter den Kirchgemeinden herzustellen.

Wie einleitend erwähnt, haben sowohl die Arbeitsgruppe als auch der Kirchenrat beschlossen, der Synode einen Finanzausgleich vorzulegen, der nicht mehr strukturerhaltend wirken soll.

Ziel des neuen Finanzausgleichs ist wiederum die finanzielle Solidarität zwischen den Kirchgemeinden; finanzkräftige Kirchgemeinden unterstützen finanzschwache Kirchgemeinden finanziell.



Aus den ergänzenden Ausführungen zu den Einschränkungen der Empfängergemeinden geht hervor, dass der Kirchenrat die Vorschläge nicht aufgenommen hat, diese Bestimmung zu streichen. Die Diskussion und gegebenenfalls alternative Vorschläge zum Umgang mit Kleinstkirchengemeinden im Finanzausgleich unter Berücksichtigung aller Aspekte (Kirchgemeindemitglieder, Behördenmitglieder und Angestellte) interessieren ihn aber sehr.

Der Kirchenrat als oberste, leitende und planende Behörde nimmt seine Verantwortung wahr und zeigt die strukturellen und gesellschaftlichen Veränderungen auf und richtet seinen Blick insbesondere in die Zukunft.

Er möchte vermeiden, handlungsunfähige Kirchgemeinden in einer Fusion zu begleiten. Auf diese Gefahr hat er in der Verfassungsdiskussion bereits hingewiesen.

Er vertraut darauf, dass Kirchenvorsteherschaften von kleinen und grossen Kirchgemeinden ihre Aufgaben als oberste, leitende und planende Behörde wahrnehmen und miteinander Lösungswege finden.

Diverse Anregungen hat der Kirchenrat teilweise aufgenommen. Er formuliert neu das Umverteilungsvolumen im Art. 8 Abs. 1 mit einem Prozentsatz und einer Zahl. Die Nennung des Verteilvolumens von 260'000 Franken ist wichtig, weil dieser Betrag nicht zufällig zustande gekommen ist und künftig als Orientierungsgrösse dienen soll.

Neu nimmt er im Abs. 2 die Bestimmung auf, dass das Umverteilungsvolumen automatisch sinkt, wenn Kirchgemeinden aus dem Finanzausgleich ausscheiden.

Art. 10 Abs. 2 enthält ebenfalls eine Neuerung. Kirchgemeinden erhalten nach Ausscheiden aus dem Finanzausgleich für drei weitere Jahre 100% der Mittel und für zusätzliche drei Jahre 50% der Mittel. Die Bezugsberechtigung entfällt somit erst im siebten Jahr nach Eintreten des Ereignisses.

Tabellarische Darstellung des Art. 10 Abs. 2

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Kirchgemeinde x	Ereignis tritt ein	100%	100%	100%	50%	50%	50%	0

Härtefallausgleich Art. 16

Härtefallausgleich erhalten jene Kirchgemeinden, deren jährlicher Verlust mit dem neuen Reglement im Durchschnitt der vergangenen drei Jahre mehr als 20% beträgt. Wegen des ausserordentlich hohen Steuerertrags der Kirchgemeinde Bühler im Jahr 2022 erhält die Kirchgemeinde Bühler im Jahr 2023 kaum mehr Ausgleichszahlungen. Somit verliert sie im Mittel der vergangenen drei Jahre mehr als 20% ihrer Mittel aus dem Finanzausgleich.

Gegenüber den Berechnungen mit den Zahlen der Jahre 2018-2020 sind somit die Kirchgemeinde Bühler, Hundwil, Reute-Oberegg, Wald und Wolfhalden von der Härtefallregelung betroffen.



Evangelisch-reformierte Landeskirche
beider Appenzell

Kirchgemeinden, die vom Härtefallausgleich profitieren, sollen neu über vier Jahre (anstatt drei) vom Härtefallausgleich profitieren – im ersten Jahr erhalten sie 80, im zweiten 60, im dritten 40 und im vierten 20% der finanziellen Verschlechterung.

Der Zentralfonds soll in den Härtefallfonds umgewandelt werden. Der Zentralfonds hat per Ende 2023 einen Bestand von 138'869 Franken.

Für die Härtefallregelung werden 181'160 benötigt. Die Differenz von 42'291 Franken soll dem Erwachsenenbildungsfonds entnommen werden.

E. Antrag

Der Kirchenrat beantragt Ihnen

1. auf die Vorlage einzutreten
2. dem Reglement Finanzausgleich in 1. Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Kirchenrats

Pfarrerin Martina Tapernoux-Tanner
Kirchenratspräsidentin

Jacqueline Bruderer
Kirchenratsschreiberin

Beilagen:

- 23.2 Entwurf Reglement Finanzausgleich
- 23.3 Vernehmlassung Würdigung Reglement Finanzausgleich Synopse
- 23.4 Schlussbericht BSS