

Neuer Finanzausgleich Kirchen im Kanton Solothurn (NFA Kirchen SO); Gesetz über den Finanzausgleich der Kirchgemeinden (FIAG KG)

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 13. November 2018, RRB Nr. 2018/1772

Zuständiges Departement

Volkswirtschaftsdepartement

Vorberatende Kommissionen

Sozial- und Gesundheitskommission
Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	5
1. Ausgangslage.....	7
1.1 Grundsätze und Zielsetzungen NFA Kirchen SO	8
1.1.1 Grundsätze.....	8
1.1.2 Zielsetzungen.....	9
1.2 Projektorganisation	10
1.3 Zeitliche Vorgaben	10
1.4 Ablauf und Ergebnisse der Hauptstudie	11
1.4.1 Projektverlauf	11
1.4.2 Wie sieht der neue Finanzausgleich Kirchen Solothurn aus?.....	11
1.4.3 Leistungen der Kantonalorganisationen und ihre Finanzierung.....	12
1.4.4 Modellierung / Analyse Finanzausgleich unter den Kirchgemeinden.....	12
1.4.5 Ergebnisse und Fazit.....	13
1.4.6 Beschlussfassung Leitorgan	14
2. Die Teilaspekte der Revision.....	14
2.1 Die Reform im Überblick	14
2.1.1 Funktionsweise und Elemente des Neuen Finanzausgleichs.....	14
2.1.1.1 Steuerkraftindex (SKI).....	14
2.1.1.2 Disparitätenausgleich	15
2.1.1.3 Mindestausstattung.....	15
2.1.1.4 Restsummenausgleich.....	17
2.1.1.5 Härtefallausgleich im Übergang (Systemwechsel, Globalbilanz)	17
2.1.1.6 Ober- und Untergrenze (im neuen System)	18
2.1.1.7 Verteilung des Überschusses aus Härtefallausgleich im Übergang (Systemwechsel) sowie aus Ober- und Untergrenze (im neuen System).....	20
2.1.2 Übersicht der Elemente des Neuen Finanzausgleichs	21
2.2 Finanzausgleich bei Zusammenschlüssen (Kirchgemeindefusionen)	22
2.3 Leistungen der Kantonalorganisationen.....	22
2.3.1 Bestimmung des Leistungskatalogs über die kantonalen Aufgaben.....	22
2.3.2 Rechenschaftsablage	23
2.3.2.1 Öffentliche Leistungsbilanz.....	23
2.3.2.2 Normiertes Reporting	23
2.4 Finanzierung und Kirchgemeindenfinanzausgleichsfonds	24
2.4.1 Finanzausgleichssteuer und Staatsbeitrag	24
2.4.2 Periodische Überprüfung Finanzierung	24
2.4.3 Kirchgemeindenfinanzausgleichsfonds und Mindestbestand	24
2.5 Steuerung und Steuerungsgrößen.....	26
2.6 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens.....	26
2.6.1 Überblick.....	26
2.6.2 Ergebnisse nach Reformelementen.....	27
2.6.3 Anpassungen aufgrund des Vernehmlassungsergebnisses	27
2.6.3.1 Überprüfungsklausel Finanzierung	27
2.6.3.2 Konfessionsspezifischer Ausgleich bei Kirchgemeindefusionen	28
2.6.3.3 Mittelverwendung Kantonalorganisationen.....	28
2.6.4 Verzicht auf Anpassungen aufgrund der Vernehmlassung	28
2.6.4.1 Steuerbedarfselement	28
2.6.4.2 Beibehaltung Bandbreiten bei der Grundverteilung	28
3. Verhältnis zur Planung	28
4. Auswirkungen.....	29
4.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen	29

4.2	Folgen für die Gemeinden.....	29
4.3	Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit.....	29
5.	Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage.....	30
5.1	Gesetzgebung über den Finanzausgleich der Kirchgemeinden.....	30
5.1.1	Gesetz über den Finanzausgleich der Kirchgemeinden (FIAG KG).....	30
5.1.2	Änderung oder Aufhebung weiterer Gesetze.....	37
5.1.2.1	Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern.....	37
5.1.2.2	Gesetz über den direkten Finanzausgleich.....	37
5.2	Steuerungsgrössen im direkten Finanzausgleich.....	37
6.	Rechtliches.....	37
6.1	Gesetz über den Finanzausgleich der Kirchgemeinden (FIAG KG) und Änderung oder Aufhebung weiterer Gesetze.....	37
6.2	Aufhebung der Kantonsratsverordnung Steuerungsgrössen im direkten Finanzausgleich im Zusammenhang mit dem FIAG KG.....	37
7.	Antrag.....	38
8.	Glossar.....	39
9.	Anhang: Ergebnisse der Modellierung nach Kirchgemeinden (Jahr der Einführung des NFA).....	41
9.1	Erläuterung der Szenarien.....	41
9.1.1	Referenzfall.....	41
9.1.2	Szenario "NFA Kirchen": Gesamtverteilungsbetrag von 10 Mio. Franken (Varianten A und B).....	41
9.2	Ergebnisse nach Kirchgemeinden.....	43
9.2.1	Römisch-katholische Kirchgemeinden.....	44
9.2.2	Reformierte Kirchgemeinden.....	47
9.2.3	Christkatholische Kirchgemeinden.....	49
9.2.4	Zusammenzug der Ergebnisse der Variante A.....	49

Beilagen

Beschlussesentwurf 1: FIAG KG (inkl. Anhang)

Beschlussesentwurf 2: Aufhebung Steuerungsgrössen im direkten Finanzausgleich

Synopse FIAG KG

Synopse Aufhebung Steuerungsgrössen im direkten Finanzausgleich

Kurzfassung

Am 24. August 2011 erklärte der Kantonsrat den Auftrag Markus Knellwolf (glp, Obergerlafingen): Optimierung der Kirchensteuer für juristische Personen vom 23. März 2011 (A 45/2011) mit dem von uns geänderten Wortlaut erheblich. Er hat uns damit beauftragt, nach Inkraftsetzung des neuen Finanzausgleichs bei den Einwohnergemeinden eine Vorlage zur Neugestaltung des Finanzausgleichs unter den Kirchgemeinden nach der gleichen Logik wie jener bei den Einwohnergemeinden vorzubereiten.

Im Zusammenhang mit dem Massnahmenpaket 2014 hat uns der Kantonsrat mit Beschluss vom 26. März 2013 zudem beauftragt, die Umsetzung der Massnahme VWD_K19 anzugehen, welche eine Deckelung der Finanzausgleichssteuer für die Kirchen bei 10 Mio. Franken vorsieht. Im Zuge der Diskussion um die Unternehmenssteuerreform III haben wir mit RRB Nr. 2017/194 vom 3. Februar 2017 beschlossen, dass die Deckelung auch von unten gilt. Dieser Beschluss wurde von uns auch nach der Ablehnung der Bundesvorlage zur Unternehmenssteuerreform III mit der Genehmigung der Hauptstudie und Freigabe des Gesetzgebungsverfahrens (RRB Nr. 2017/1226 vom 4. Juli 2017) bekräftigt. In den 10 Mio. Franken sind die bis anhin aufgrund eines Konkordates geleisteten Zahlungen an das Bistum Basel sowie an die Landeskirchen nicht eingeschlossen. Aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung sehen wir nun im Gesetz zusätzlich vor, die Deckelung nach unten im Rhythmus von sechs Jahren auf der Grundlage der Leistungsbilanz der Landeskirchen und eines Berichts zu den Kirchgemeindefinanzen vom Kantonsrat jeweils neu festlegen zu lassen.

Auf der Grundlage einer Vorstudie des federführenden Volkswirtschaftsdepartementes erteilten wir im September 2015 den Auftrag zur Erarbeitung der Hauptstudie. Im Verlauf dieser knapp 2-jährigen Arbeiten wurde in Zusammenarbeit mit Kirchenvertretern das Detailkonzept erarbeitet. Die politisch-strategische Würdigung der Vorlage erfolgte jeweils durch das mit Kantons- und Kirchenvertretern zusammengesetzte Leitorgan zu Händen von uns. Die Projektarbeiten wurden von einer externen Beratungsfirma begleitet, wobei sich das Amt für Gemeinden (AGEM) für die Projektleitung verantwortlich zeichnete. Im Juli 2017 wurde – unter Einbezug der von uns zwischenzeitlich gefassten Beschlüsse – der Schlussbericht zur Hauptstudie vorgelegt, welchen wir am 4. Juli 2017 genehmigten. Die Neugestaltung des Finanzausgleichs Kirchen beinhaltet somit folgende Hauptaspekte:

Der bisherige Grundaufbau des Finanzausgleichs Kirchen, wonach ein Teil der verfügbaren Mittel für den finanziellen Ausgleich unter den Kirchgemeinden verwendet wird, während der andere Teil zur Finanzierung von gesellschaftlichen Leistungen der Landeskirchen (Kantonalorganisationen) dient, soll fortgeführt werden. Die eigentliche Neugestaltung des Finanzausgleichs Kirchen erfolgt innerhalb dieser beiden Teile und unter dem Aspekt, dass im Durchschnitt gut ein Sechstel weniger Mittel als vor der Reform zur Verfügung stehen.

Das Ausgleichssystem unter den Kirchgemeinden wird neu durch einen rein steuerkraftbasierten Finanzausgleich (Disparitätenausgleich) zwischen den Kirchgemeinden (der gleichen jeweiligen Konfession), einen vertikalen Ausgleich (Mindestausstattung) und einem Restsummenausgleich ersetzt. Das Gesetz über den Finanzausgleich der Kirchgemeinden (FIAG KG) bestimmt dabei die Bandbreiten für die Abschöpfungsquote bei den ressourcenstarken Kirchgemeinden (0 bis 8 Prozent der überdurchschnittlichen Ressourcenstärke) respektive für die Mindestausstattung (60 bis 90 Prozent). Damit kommt die gleiche Mechanik zur Anwendung wie sie bereits vom Finanz- und Lastenausgleich bei den Einwohnergemeinden geläufig ist. Aufgrund von spezifischen Gegebenheiten bei den Kirchgemeinden sieht das Gesetz zudem eine Ober- und Untergrenze bei der Ent- und Belastung von einzelnen Kirchgemeinden vor. Im Übergang vom alten zum neuen System kommt zudem ein Härtefallausgleich für die Dauer von sechs Jahren zum Tragen.

Jener Teil der Mittel, welchen die drei Landeskirchen (Kantonalorganisationen) zur Erbringung gesellschaftlicher Leistungen erhalten, wird neu strukturiert: So legt das Gesetz drei Aufgabenbereiche (Verwendungszwecke) fest. Zudem werden Ausgaben für Investitionsvorhaben mit einer maximalen Ausgabequote begrenzt. Das Gesetz sieht weiter vor, dass wir die konkreten Aufgabenfelder innerhalb der drei Aufgabenbereiche auf Stufe Verordnung festlegen.

Über die zielkonforme Mittelverwendung dieser Mittel haben die Landeskirchen (Kantonalorganisationen) Rechenschaft abzulegen. Diese umfasst einerseits die periodische Berichterstattung gegenüber der Öffentlichkeit in Form einer Leistungsbilanz und andererseits die jährliche Rechenschaftsablage gegenüber uns.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über den neuen Finanzausgleich Kirchen im Kanton Solothurn (NFA Kirchen SO); Gesetz über den Finanzausgleich der Kirchgemeinden (FIAG KG).

1. Ausgangslage

Mit RRB Nr. 2015/1512 vom 22. September 2015 haben wir 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 der gleichen Logik wie jener bei den Einwohnergemeinden erarbeitet werden. Dabei gilt es insbesondere zu berücksichtigen, dass künftig weniger Gelder aus der Finanzausgleichssteuer zur Verfügung stehen werden. Der Kantonsrat hat uns damit beauftragt, eine Detailvorlage für eine Gesetzesrevision auszuarbeiten, in welcher die Verwendung des Aufkommens aus der Finanzausgleichssteuer¹⁾ zur Finanzierung des Finanzausgleichs der Kirchgemeinden bei 10 Mio. Franken indexiert gedeckelt werden soll.²⁾

Im Zuge der Diskussion um die Unternehmenssteuerreform III haben wir im RRB Nr. 2017/194 vom 3. Februar 2017 beschlossen, dass die Deckelung auch von unten gilt. Diesen Beschluss haben wir nach der Ablehnung der Bundesvorlage zur Unternehmenssteuerreform III mit der Genehmigung der Hauptstudie und Freigabe des Gesetzgebungsverfahrens (RRB Nr. 2017/1226 vom 4. Juli 2017) bestätigt. Den Kirchen ist also auch bei Einführung einer überarbeiteten Steuerreform eine Summe von 10 Mio. Franken (inkl. periodischer Anpassung nach dem Landesindex der Konsumentenpreise) garantiert. Diesem Umstand wird Rechnung getragen, indem neue Ausgleichsmechanismen eingeführt werden, die helfen, negative Auswirkungen des Rückgangs der finanziellen Mittel auf 10 Mio. Franken abzdämpfen. Diese Deckelung nach unten ist im Rhythmus der von den Kantonalorganisationen gemeinsam zu erstellenden Leistungsbilanz respektive aufgrund eines gesonderten Berichts zu den Kirchgemeindefinanzen jeweils vom Kantonsrat zu beschliessen.

In den erwähnten 10 Mio. Franken sind die bisher aus Steuergeldern geleisteten Staatsbeiträge an das Bistum Basel und an die drei Landeskirchen von jährlich ca. 1.1 Mio. Franken nicht eingeschlossen. Der Grossteil dieser Mittel basiert auf dem Konkordat mit dem Heiligen Stuhl aus dem Jahr 1828. Hinzu kommt ein aus dem Jahr 1946 stammendes Gesetz, welches die Rechtsgrundlage für die Zahlungen des Kantons an die Altersvorsorge von Pfarrpersonen aller drei Landeskirchen darstellt.

¹⁾ 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 der derzeitigen Ausrichtung dieses Steueraufkommens wird auf das Gesetz über den direkten Finanzausgleich (BGS 131.71) verwiesen

²⁾ Beschluss des Kantonsrats vom 26.03.2014 (SGB 212/2013) betreffend die Massnahme VWD_K19.

Funktionsweise des derzeitigen Systems in Kürze

Das Aufkommen aus der Finanzausgleichssteuern wird den solothurnischen Kirchgemeinden und den drei Kantonalorganisationen (Landeskirchen) jährlich wie folgt ausgerichtet:

- 60% der Mittel erhalten die Kirchgemeinden, wobei 20% als Sockelbetrag pro Mitglied und 40% der Mittel nach Finanzkraft (Mischindex mit Bedarfs- und Steuerkraftkomponente) verteilt werden. Diese Mittel stehen den Gemeinden ohne Zweckbestimmung zur Verfügung und dienen zur Finanzierung ihrer öffentlichen Aufgaben dieser Gemeinden oder zur Verringerung ihrer Steuerbelastung.
- 40% der insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel werden an die drei Kantonalorganisationen (Landeskirchen) ebenfalls im Verhältnis der Mitgliederzahlen der zur jeweiligen Landeskirche dazugehörigen Kirchgemeinden verteilt. Die Kantonalorganisationen haben diese Mittel zur Unterstützung ihrer Kirchgemeinden, insbesondere für ausserordentliche Ausgaben wie Investitionsvorhaben und zur Erfüllung von regionalen und kantonalen Aufgaben zu verwenden. Über die konkrete Verwendung haben sie dem Regierungsrat jährlich Rechenschaft abzulegen.
- Die Finanzausgleichsteuer belief sich durchschnittlich auf jährlich etwa 12 Mio. Franken. Der Kanton vollzieht den Finanzausgleich und bringt hierfür seine Verwaltungskosten vor Auszahlung an die Kirchgemeinden und die Kantonalorganisationen in Abzug.

1.1 Grundsätze und Zielsetzungen NFA Kirchen SO

1.1.1 Grundsätze

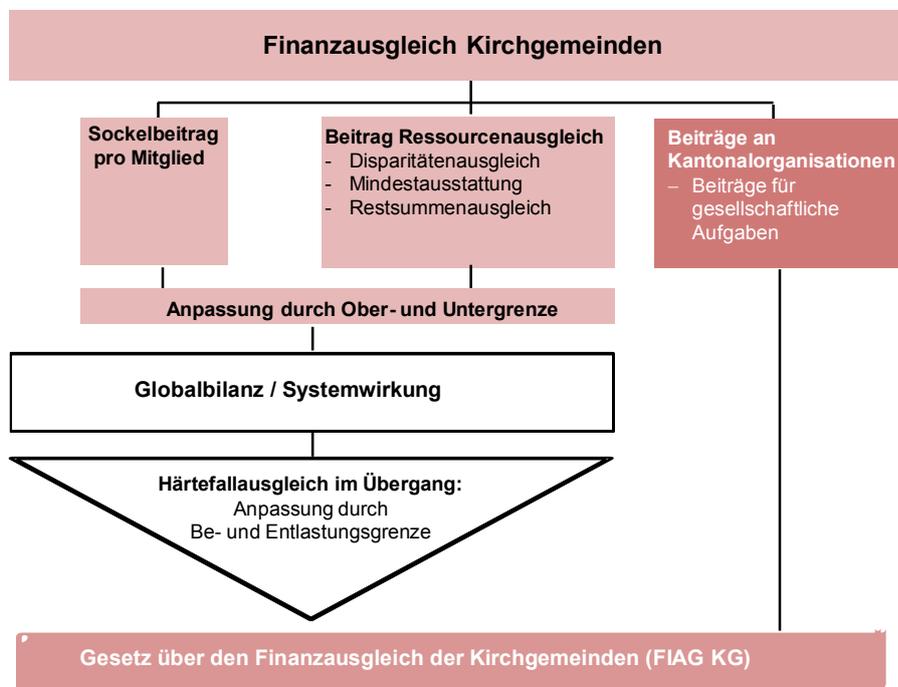
Als ein zentraler Grundsatz findet im neuen Finanzausgleich der Kirchen der Ressourcenausgleich rein auf Basis der Steuerkraft statt – analog zum neuen Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (FILA EG). Der komplexe und schwierig nachvollziehbare Steuerbedarf entfällt, auch deshalb, weil mit dem Pro-Kopf-Beitrag (Sockelbeitrag) bereits eine Bedarfsgrösse berücksichtigt ist. Mit dem steuerkraftbasierten Ressourcenausgleich – der wie bei den Einwohnergemeinden aus einer Kombination von Disparitätenausgleich, Mindestausstattung sowie einem zusätzlichen Restsummenausgleich besteht – werden neue Ausgleichsinstrumente eingeführt (vgl. Ziffern 2.1.1.2 bis 2.1.1.4).

Ebenfalls zu prüfen ist die Aufteilung der Mittel zwischen Kantonalorganisationen und Kirchgemeinden sowie die Verwendungszwecke der Kantonalorganisationen. Zudem soll die Vergleichbarkeit der Mittelverwendung der drei Kantonalorganisationen über ein stärker normiertes Berichtswesen erhöht werden.

Mit der Verwendung der Finanzausgleichsteuer und zusätzlichen Geldern aus dem allgemeinen Staatshaushalt besteht gegenüber einer zunehmend säkularisierten Gesellschaft ein höherer Informationsbedarf von den sogenannten Stakeholdern¹⁾ zur Verwendung dieser Mittel. In Ergänzung zu einer normierten Rechenschaftsablage ist vorgesehen, eine Leistungsbilanz über die erbrachten gesellschaftlichen Leistungen der Kirchen periodisch zu veröffentlichen.

¹⁾ Stakeholder sind Akteure wie Steuerzahler (u.a. Firmen), gesellschaftliche Gruppen und Interessenvertreter, politische Parteien.

Abbildung 1-1: Grundgerüst des Finanzausgleichs der Kirchgemeinden



1.1.2 Zielsetzungen

Die Zielsetzungen des NFA Kirchen SO sind:

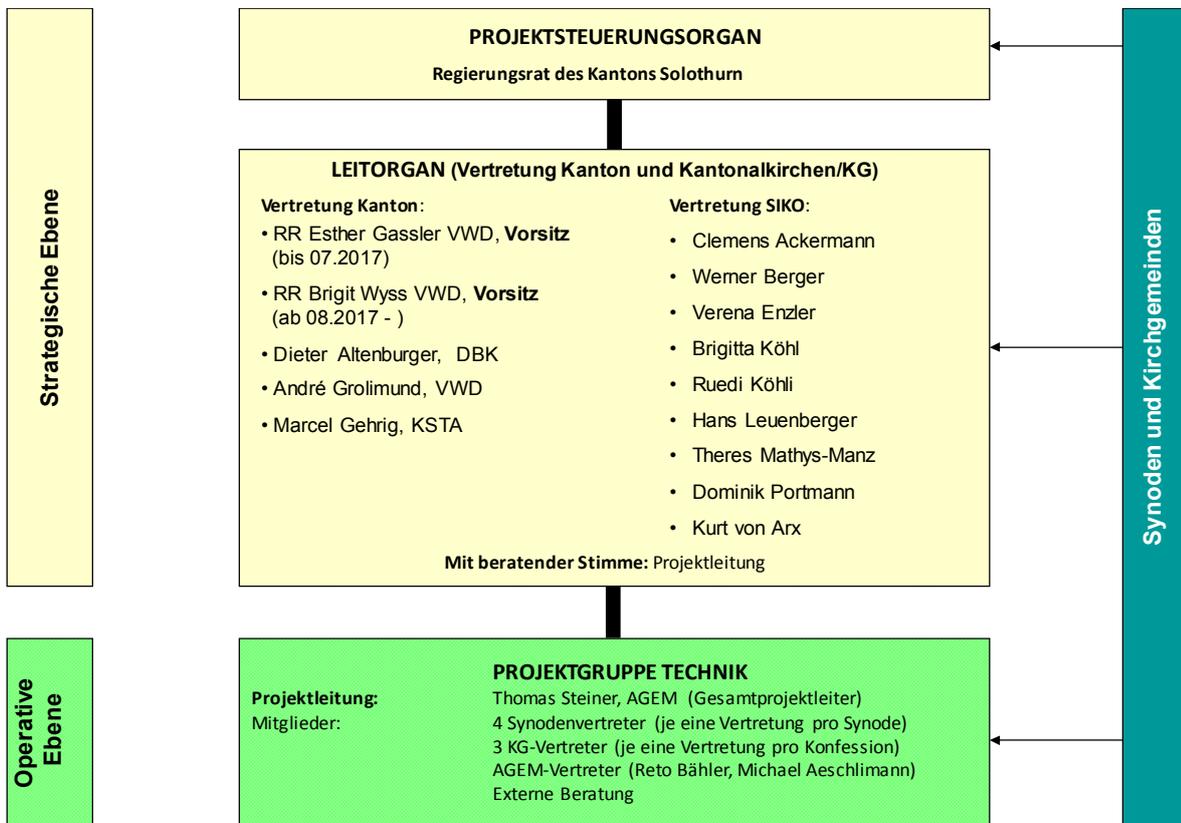
- Die Entwicklung eines Finanzausgleichsmodells unter den Kirchgemeinden, so dass die Grundsätze nach Ziffer 1.1.1 erreicht werden und die Ergebnisse für die finanziell unterschiedlich ausgestatteten Kirchgemeinden tragbar sind;
- Zudem soll ein Leistungskatalog von gesellschaftlichen Aufgaben bestimmt werden, wofür die Kantonalorganisation die aus dem Finanzausgleich zur Verfügung stehenden Mitteln verwenden dürfen.
- Ein normiertes Berichtswesen und eine öffentliche Leistungsbilanz haben periodisch Rechenschaft über die erbrachten Leistungen der Kantonalorganisationen abzulegen.
- Ein Bericht zu den Kirchgemeindefinanzen informiert über die Zielerreichung betreffend die finanzielle Leistungsfähigkeit und der Steuerbelastung der Kirchgemeinden.

1.2 Projektorganisation

Als Projektorganisation wurde eine 3-stufige Aufbauorganisation gewählt. Neben uns als Projektsteuerungsorgan wurde das Leitorgan und die Projektgruppe Technik eingesetzt.

In Analogie zum Vorgängerprojekt bei den Einwohnergemeinden wurde zwischen den Stufen "Projektgruppe Technik" und "Projektsteuerungsorgan" ein strategisches, breit abgestütztes Leitorgan (Vertretung Regierungsrat und Departemente und Vertreter SIKO) eingeführt. Der Vorsitz dieses Gremiums wurde von der Vorsteherin des federführenden Departements wahrgenommen. Neben dem Volkswirtschaftsdepartement waren auch das Departement für Bildung und Kultur (Kirchenwesen) und das Finanzdepartement (Steueramt) einbezogen.

Abbildung 1-2: Projektorganisation



1.3 Zeitliche Vorgaben

Es ist geplant, dass das Gesetz über den Finanzausgleich der Kirchgemeinden (FIAG KG) per 1.1.2020 in Kraft tritt. Im 4. Quartal 2018 soll das Gesetz dem Kantonsrat zum Beschluss vorgelegt werden. Spätestens im 2. Quartal 2019 sollte die Verordnung erstellt und durch uns beschlossen werden. Im zweiten Halbjahr 2019 sollen die Basisdaten zur Einführung des neuen Systems erstmals ermittelt werden. Auf dieser Grundlage sind die Steuerungsgrößen durch uns und die Kantonalorganisationen zu bestimmen, damit den Kirchgemeinden und den Kantonalorganisationen die voraussichtlichen Ausgleichszahlungen für das erste Budgetjahr 2020 bekannt gegeben werden können.

1.4 Ablauf und Ergebnisse der Hauptstudie

1.4.1 Projektverlauf

Die Arbeiten zur Hauptstudie erstreckten sich zwischen September 2015 bis Juni 2017. Im Verlauf dieser Konzeptarbeiten wurde auf Stufe der operativen Ebene das Detailkonzept erarbeitet. Die politisch-strategische Würdigung erfolgte durch das Leitorgan zu unseren Händen.

Als externes Beratungsunternehmen wurde die Firma Ecoplan AG, Bern, verpflichtet. Das Amt für Gemeinden (AGEM) zeichnete für die Gesamtprojektleitung verantwortlich.

Im Juli 2017 wurde der Schlussbericht zur Hauptstudie (Schlussbericht vom 27.06.2017) inklusive der finanziellen Auswirkungen für die Kirchgemeinden vorgelegt. Die Beratung dieses Berichts auf der strategisch-politischen Ebene erfolgte bis Mai 2017.

Nach Konsultationen mit dem Leitorgan genehmigten wir mit RRB Nr. 2017/1226 vom 4. Juli 2017 schliesslich den Bericht zur Neugestaltung und Modellierung des Finanzausgleichs Kirchen (<https://www.so.ch/verwaltung/volkswirtschaftsdepartement/amt-fuer-gemeinden/gemeindefinanzen/nfa-kirchen-so/>).

1.4.2 Wie sieht der neue Finanzausgleich Kirchen Solothurn aus?

Die Aufteilung der Mittel unter den Konfessionen erfolgt wie bisher nach Mitgliederzahl. Dabei wird für die Berechnung des Anspruchs jeder Bezirk einzeln betrachtet: Der Gesamtverteilungsbetrag¹⁾ in einem Bezirk wird nach der Anzahl der Konfessionsangehörigen (in diesem Bezirk) unter den Konfessionen aufgeteilt. Der Gesamtanspruch einer Konfession ergibt sich aus der Summe der Ansprüche aus allen Bezirken.

Die Grundverteilung der Mittel innerhalb einer Konfession dagegen kann im neuen System angepasst werden. Bisher wurden die Mittel wie folgt aufgeteilt:

- 40% an die Kantonalorganisationen;
- 60% der Mittel an die Kirchgemeinden (40% nach Finanzkraft, 20% als Pro-Kopf-Beitrag).

Im neuen Finanzausgleich wird der Prozentsatz für die Grundverteilung alle sechs Jahre durch uns auf Antrag des Departements festgelegt. Der Beitrag an die Kantonalorganisationen muss dabei in einer Bandbreite von 40% bis 60% liegen. Die Kantonalorganisationen sind bei einer allfälligen Anpassung vorgängig anzuhören.

Auch die Aufteilung der Mittel unter den Kirchgemeinden (bisher 1/3 als Pro-Kopf-Beitrag und 2/3 nach Steuerkraft) kann neu angepasst werden. Die Kantonalorganisation der betreffenden Konfession kann den Pro-Kopf-Beitrag (Sockelbeitrag) neu in einer Bandbreite von 20% bis 40% festlegen, der Restbetrag zu 100% wird nach Steuerkraft ausgerichtet.

¹⁾ Abzüglich Verwaltungskosten.

Ebenfalls neu ist die Einführung von Ober- und Untergrenzen: Damit soll eine übermässig starke Entlastung bzw. Belastung einzelner Kirchgemeinden verhindert werden. Es gilt zwei unterschiedliche Arten von Entlastungs- und Belastungsgrenzen zu unterscheiden:

- *Härtefallausgleich* im Übergang (Systemwechsel);
- *Ober- und Untergrenze* (im neuen System).

Mit dem *Härtefallausgleich* werden Entlastungen bzw. Belastungen abgefedert, die durch den Übergang vom alten zum neuen System (Systemwechsel) entstehen. Gleichzeitig soll aber auch im neuen System verhindert werden, dass einzelne Kirchgemeinden übermässig stark vom Finanzausgleich profitieren (*Obergrenze*) oder durch den neu eingeführten Ressourcenausgleich übermässig stark belastet werden (*Untergrenze*). Weitere Ausführungen dazu finden sich in den Ziffern 2.1.1.5. bis 2.1.1.7.

Wir legen die Ausführungsbestimmungen zum Härtefallausgleich für jede Konfession fest, insbesondere die maximale Entlastungs- und Belastungsgrenze sowie die Abstufung während der ersten sechs Jahre. Die Ober- und Untergrenzen im neuen System werden von den Kantonalorganisation der betreffenden Konfessionen festgelegt.

1.4.3 Leistungen der Kantonalorganisationen und ihre Finanzierung

Die bisherigen Leistungen der Kantonalorganisationen (bisher 40% der Finanzausgleichssteuer) lassen sich in drei Gruppen kategorisieren: Sie umfassen einmalige Gebäudesubventionen aufgrund von Bauvorhaben bei Gebäuden in den Kirchgemeinden, die jährliche Finanzierung von kantonal ausgerichteten Fach- oder Arbeitsstellen (u.a. Spezialpfarrämter wie Spital-, Notfall- oder Gefängnisseelsorge, Fachreferat Religionspädagogik) und Zuwendungen an private Institutionen (z.B. überregionale Lebens- und Beratungsstellen oder Hilfswerke) sowie an innerkirchliche Strukturen (SIKO) und Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit.

Mit unserer Zusage, dass den Kirchen auch bei der Einführung einer Nachfolgevorlage zur USR III 10 Mio. Franken zur Verfügung gestellt werden sollen, entschärft sich die Diskussion der Mittelkürzung bei den Kirchen. Dennoch stehen sowohl den Kirchgemeinden wie den Kantonalorganisationen wegen der Deckelung nach oben in Zukunft deutlich weniger Mittel zur Verfügung. Die Kantonalorganisationen erbringen im Mittel und Jahr gesellschaftliche Leistungen mit einem Volumen von rund 4.25 Mio. Franken.

Um die geringere Zuweisung aufgrund der Deckelung nach oben zu kompensieren, sind von den Kantonalorganisationen Effizienzsteigerungen und Verzichtsplanung anzugehen. Ziel muss dabei sein, die knapper werdenden Mittel zu Gunsten von Leistungen für Menschen gegenüber Sanierungen von Bauten zu priorisieren. Unbestritten ist zudem die Zielsetzung, dass die Kernleistungen der Kantonalorganisationen nicht beeinträchtigt werden sollen.

Die Berichterstattung schliesslich hat aufzuzeigen, welche Leistungen die Kirchen erbringen: Diese Leistungen werden auf Gesetzes- und Verordnungsstufe präzisiert. Mit einem normierten Berichtswesen gegenüber dem Kanton und einer öffentlichen Leistungsbilanz der drei Kantonalorganisationen gegenüber der Öffentlichkeit soll eine transparentere Rechenschaftsablage erreicht werden.

1.4.4 Modellierung / Analyse Finanzausgleich unter den Kirchgemeinden

Beim Systemwechsel gibt es Gemeinden, die im Vergleich zum alten System gewinnen und andere, die verlieren. Die finanziellen Auswirkungen des neuen Ausgleichsystems auf die Kirchgemeinden wurden pro Konfession mithilfe eines Modells analysiert. Einbezogen wurde jeweils

der Teil der Mittel aus dem Finanzausgleich, der an die Kirchgemeinden geht.¹⁾ Als **Referenzfall** wurde jeweils der Durchschnitt der Mittel genommen, die die Kirchgemeinden in den Jahren 2017 und 2018 erhielten.²⁾ Der Durchschnitt der Mittel dieser zwei Jahre liegt daher über 10 Mio. Franken.

Mit dem Szenario "NFA Kirchen" wurden die Auswirkungen des Systemwechsels bei gleichzeitigem Rückgang der Mittel aus dem Finanzausgleich und unter Berücksichtigung der neuen Ausgleichsinstrumente betrachtet. Es wurde von einem Gesamtverteilungsbetrag von 10 Mio. Franken ausgegangen³⁾, der für den Finanzausgleich zur Verfügung steht. Davon gehen 4 Mio. Franken an die Kantonalorganisationen und 6 Mio. Franken an die Kirchgemeinden. Die detaillierten Ergebnisse pro Kirchgemeinde sind im Anhang im Szenario "NFA Kirchen" dargestellt.

1.4.5 Ergebnisse und Fazit

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

Auch bezüglich der Struktur der Kirchgemeinden sind die Konfessionen verschieden aufgestellt. Die römisch-katholischen Kirchgemeinden sind historisch in viele, kleine Gemeinden aufgeteilt. Eine Kirchgemeinde geht nur vereinzelt über die Grenzen der Einwohnergemeinde hinaus. Ganz anders sieht es bei den Reformierten aus, deren Kirchgemeinden 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 Kirchgemeinden abdecken.

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

Dank den neuen Finanzausgleichsinstrumenten (Disparitätenausgleich, Mindestausstattung und Restsummenausgleich) können unter den römisch-katholischen Kirchgemeinden grössere Verwerfungen abgefedert werden, von denen insbesondere die ressourcenkraftschwachen Gemeinden betroffen wären. Bei den Reformierten und den Christkatholiken findet allein durch den Wechsel zu einem rein nach Steuerkraft orientiertem System eine stärkere Korrektur statt, wodurch ressourcenkraftschwache Kirchgemeinden bessergestellt werden.

¹⁾ D.h. nur Sockelbeitrag und Beitrag an finanzschwache Kirchgemeinden. Allfällige Subventionen und andere Unterstützungsleistungen der kantonalkirchlichen Organisationen an die Kirchgemeinden wurden hier nicht berücksichtigt.

²⁾ Die Beiträge werden jeweils auf dem drei Jahre zurückliegenden Staatssteueraufkommen berechnet. Basisjahr für die Finanzausgleichsbeiträge im Jahr 2017 bildet also das Staatssteueraufkommen aus dem Jahr 2014. Für die Berechnung der Beiträge 2018 gilt das Jahr 2015 als Basisjahr. Die Beiträge 2018 entsprechen den für das Jahr 2018 eröffneten Zahlen (Verfügung vom 8.11.2018).

der Jahresrechnung 2018 des Kantons.

³⁾ Der Gesamtverteilungsbetrag beträgt 10 Mio. Franken brutto. Davon werden noch die Verwaltungskosten abgezogen. Der Einfachheit halber wurden die Verteilungseffekte mit 10 Mio. Franken berechnet.

1.4.6 Beschlussfassung Leitorgan

Das von uns eingesetzte vorberatende Leitorgan hat den Bericht am 29. Mai 2017 unter dem Vorsitz des Volkswirtschaftsdepartements hinsichtlich Zielerreichung, Wirksamkeit und politischer Akzeptanz beraten. Der Bericht wurde vom Leitorgan gutgeheissen und von uns mit RRB Nr. 2017/1226 vom 4. Juli 2017 genehmigt.

2. Die Teilaspekte der Revision

2.1 Die Reform im Überblick

2.1.1 Funktionsweise und Elemente des Neuen Finanzausgleichs

Aus der Finanzausgleichssteuer wird jährlich der Betrag von 10 Mio. Franken (bzw. der Gesamtverteilungsbetrag) anhand der Mitgliederzahlen auf die drei Konfessionen aufgeteilt.¹⁾ Die Anteile über die letzten zehn Jahre betragen im Durchschnitt 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 Kantonalorganisationen gehen (bisher 40%), 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 Umsetzung übernimmt die reformierte Bezirkssynode.

Derjenige Teil, der an die Kirchgemeinden geht (bisher 60%), wird vom Kanton direkt den Kirchgemeinden überwiesen. Davon wird wiederum ein Teil als Sockelbeitrag ausgerichtet (bisher 20%) und der Rest (bisher 40%) wird nach Steuerkraft unter den Kirchgemeinden verteilt. Der Sockelbeitrag wird pro Kopf²⁾ 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 Franken pro Mitglied). Die Verteilung der restlichen Mittel an die Kirchgemeinden nach Steuerkraft wird nachfolgend beschrieben.

2.1.1.1 Steuerkraftindex (SKI)

Als Basis der Ausgleichsmechanismen dient der Steuerkraftindex (SKI). Dieser berechnet sich als Verhältnis der Steuerkraft einer Kirchgemeinde (Staatssteueraufkommen³⁾ pro Kopf) zur durchschnittlichen Steuerkraft einer Konfession (Summe der massgebenden Staatssteueraufkommen aller Kirchgemeinden einer Konfession zur gesamten Anzahl ihrer Konfessionsangehörigen). 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 wie viel Prozent die Steuerkraft der Kirchgemeinde über bzw. unter dem kantonalen Durchschnitt der Konfession liegt.⁴⁾

¹⁾ Die Anteile der Konfessionen am Gesamtverteilungsbetrag werden jeweils pro Bezirk bestimmt.

²⁾ Massgebend für die Verteilung des Sockelbeitrags sind wiederum die Mitgliederzahlen.

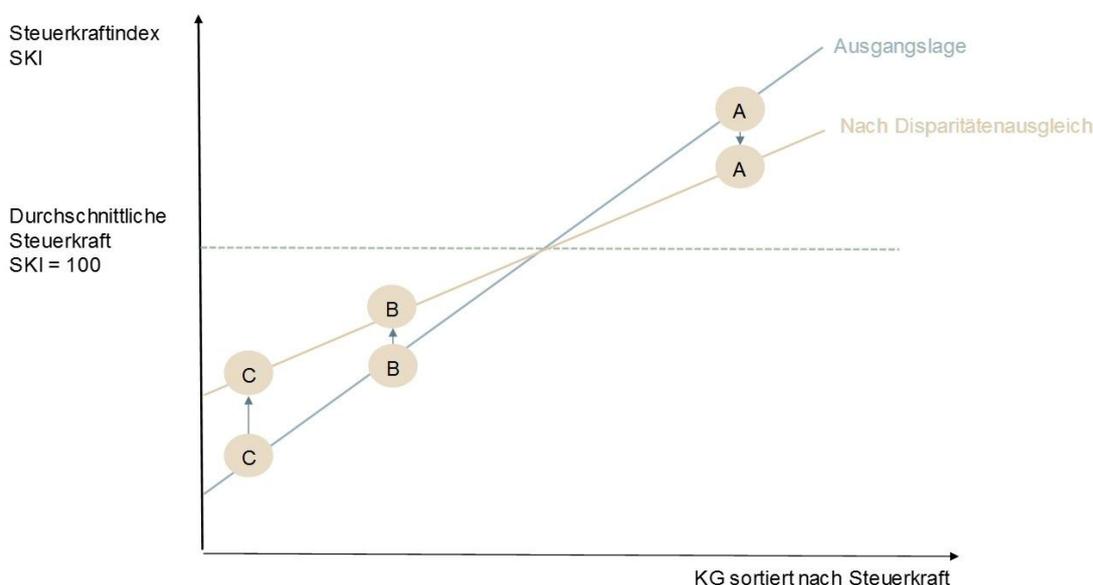
³⁾ Das Staatssteueraufkommen wird auf 100% hochgerechnet, damit Kirchgemeinden mit unterschiedlichen Steuersätzen verglichen werden können.

⁴⁾ 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.

2.1.1.2 Disparitätenausgleich

Der horizontale Ausgleich zwischen den Kirchengemeinden bildet die erste Komponente des Ressourcenausgleichs. Er ist so ausgestaltet, dass jeweils innerhalb einer Konfession die finanzstarken Kirchengemeinden ($SKI > 100$) eine Abgabe an die finanzarmen Kirchengemeinden ($SKI < 100$) zahlen, der die Differenzen zur durchschnittlichen Steuerkraft um einen bestimmten Prozentsatz reduziert. Wird beispielsweise ein Disparitätenausgleich von 5% festgelegt, so reduziert die Abgabe der finanzstarken Kirchengemeinden die Differenz ihrer Steuerkraft zur durchschnittlichen Steuerkraft um 5% (Punkt A in Abbildung 2-1). Die Steuerkraft der finanzschwachen Kirchengemeinden, denen die Abgabe zukommt, wird im Gegenzug um so viel angehoben, dass sich die Differenz zur durchschnittlichen Steuerkraft um 5% verringert (Punkte B und C in Abbildung 2-1).¹⁾ Dieser Mechanismus wird allein durch die finanzstarken Kirchengemeinden mit SKI über 100 finanziert.

Abbildung 2-1: Funktionsweise des Disparitätenausgleichs



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

2.1.1.3 Mindestausstattung

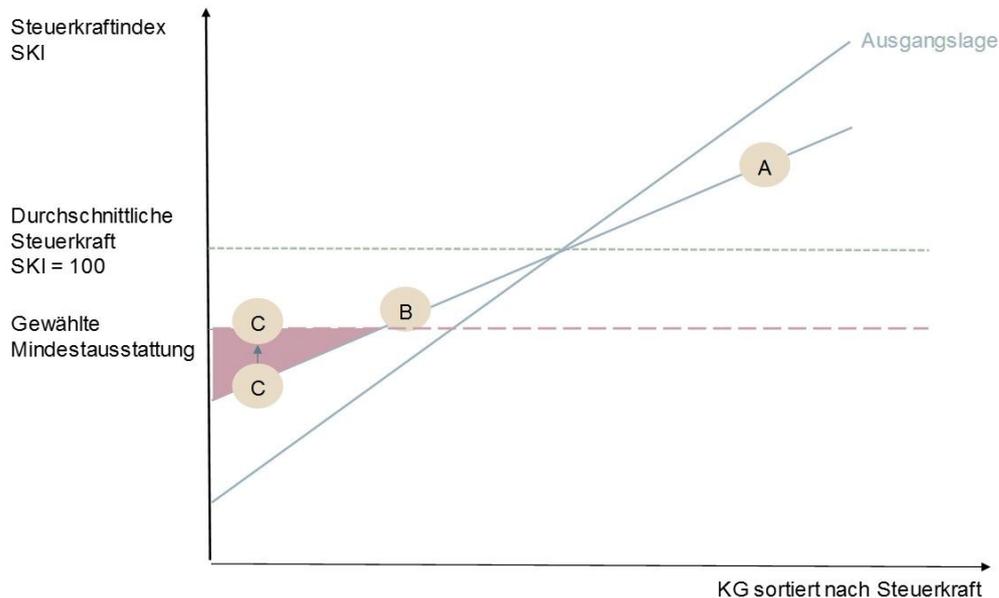
Mit der zweiten Komponente des Ressourcenausgleichs wird ein vertikaler Ausgleich angestrebt. Sie soll sicherstellen, dass auch finanzschwache Kirchengemeinden genügend Ressourcen zur Verfügung haben, um einen gewissen Mindeststandard an Leistungen erbringen zu können. Basis für die Berechnung der Mindestausstattung bildet der SKI **nach** dem horizontalen Ausgleich der Disparitäten unter den Kirchengemeinden. Liegt der SKI nach Ausrichtung des Disparitätenausgleichs unter einem bestimmten Wert, erhalten die betroffenen Kirchengemeinden einen Beitrag (vgl. Punkt C in Abbildung 2-2). Mit diesem werden alle Kirchengemeinden auf eine definierte Mindestausstattung angehoben.²⁾ Der Beitrag wird durch die Mittel aus dem Finanzausgleich für finanzschwache Kirchengemeinden finanziert. Wie hoch die Mindestausstattung angesetzt werden kann, unterliegt daher der Restriktion bzw. Voraussetzung, dass genügend Mittel aus dem Fi-

¹⁾ Bei einem Disparitätenausgleich von 100% würden alle Disparitäten ausgeglichen und jede Kirchengemeinde würde anschließend über dieselbe Steuerkraft verfügen ($SKI = 100$).

²⁾ Beispiel: Der Beitrag für eine Kirchengemeinde mit einem SKI von 66 Indexpunkten (nach Disparitätenausgleich) wird bei einer Mindestausstattung von 70 Indexpunkten so bemessen, dass die Kirchengemeinde damit auf einen SKI von 70 Indexpunkten angehoben wird.

nanzausgleich zur Verfügung stehen, um alle Kirchgemeinden auf das gewünschte Niveau anzuheben. Wie viel Mittel dazu aufgewendet werden müssen, hängt wiederum davon ab, wie viel im Disparitätenausgleich umverteilt wird.¹⁾

Abbildung 2-2: 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

Lesebeispiel mit einer hypothetischen Annahme von 10% zur besseren Verständlichkeit: 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 der Konfession (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

¹⁾ Das rote Dreieck in **Abbildung 2-2** 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.

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.

2.1.1.4 Restsummenausgleich

Die Summe, 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 Konfession.

2.1.1.5 Härtefallausgleich im Übergang (Systemwechsel, Globalbilanz)

Damit nicht einzelne Kirchgemeinden durch den Systemwechsel (von einem Jahr zum nächsten) übermässig stark entlastet bzw. belastet werden, wird eine (vorübergehende) 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 (= Globalbilanz). Liegt der Betrag – ausgedrückt in % des massgebenden 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.

Der Härtefallausgleich wird durch uns für die Dauer von sechs Jahren (voraussichtlich 2020-2025) fix festgelegt:

- *Entlastungsgrenze*: Kirchgemeinden, die bei Einführung des NFA Kirchen um mehr als einen gewissen Prozentsatz¹⁾ des Staatssteueraufkommens per Inkraftsetzung (voraussichtlich 1.1.2020) besser fahren, erhalten die ganze Besserstellung erst nach sechs Jahren vollumfänglich.²⁾
- *Belastungsgrenze*: Kirchgemeinden, die bei Einführung des NFA Kirchen um mehr als einen gewissen Prozentsatz des Staatssteueraufkommens per Inkraftsetzung (voraussichtlich 1.1.2020) schlechter fahren, werden über sechs Jahre schrittweise an die volle Mehrbelastung "herangeführt".

Die Dauer des Härtefallausgleichs von 6 Jahren begründet sich mit der Notwendigkeit eines stärkeren Abfederungsbedarfs im Übergang vom alten zum neuen System besonders bei den kleinräumig strukturierten Kirchgemeinden der römisch-katholischen Landeskirche.

¹⁾ Je nach Konfession unterschiedlich.

²⁾ Im Jahr der Einführung 0, im zweiten Jahr 1/6, im dritten Jahr 2/6, im vierten Jahr 3/6, im fünften Jahr 4/6, im sechsten Jahr 5/6 der Besserstellung und nach sechs Jahren die vollständige Besserstellung.

2.1.1.6 Ober- und Untergrenze (im neuen System)

Auch im neuen System soll verhindert werden, dass einzelne Kirchgemeinden übermässig stark vom Finanzausgleich profitieren (Obergrenze) oder durch den neu eingeführten Ressourcenausgleich übermässig stark belastet werden (Untergrenze). Die Einführung dieses Mechanismus ergibt sich aufgrund des begrenzten Ausgleichsvolumens und der überproportionalen Bedeutung der Finanzausgleichssteuer im Vergleich zu den übrigen Erträgen vieler kleiner Kirchgemeinden.

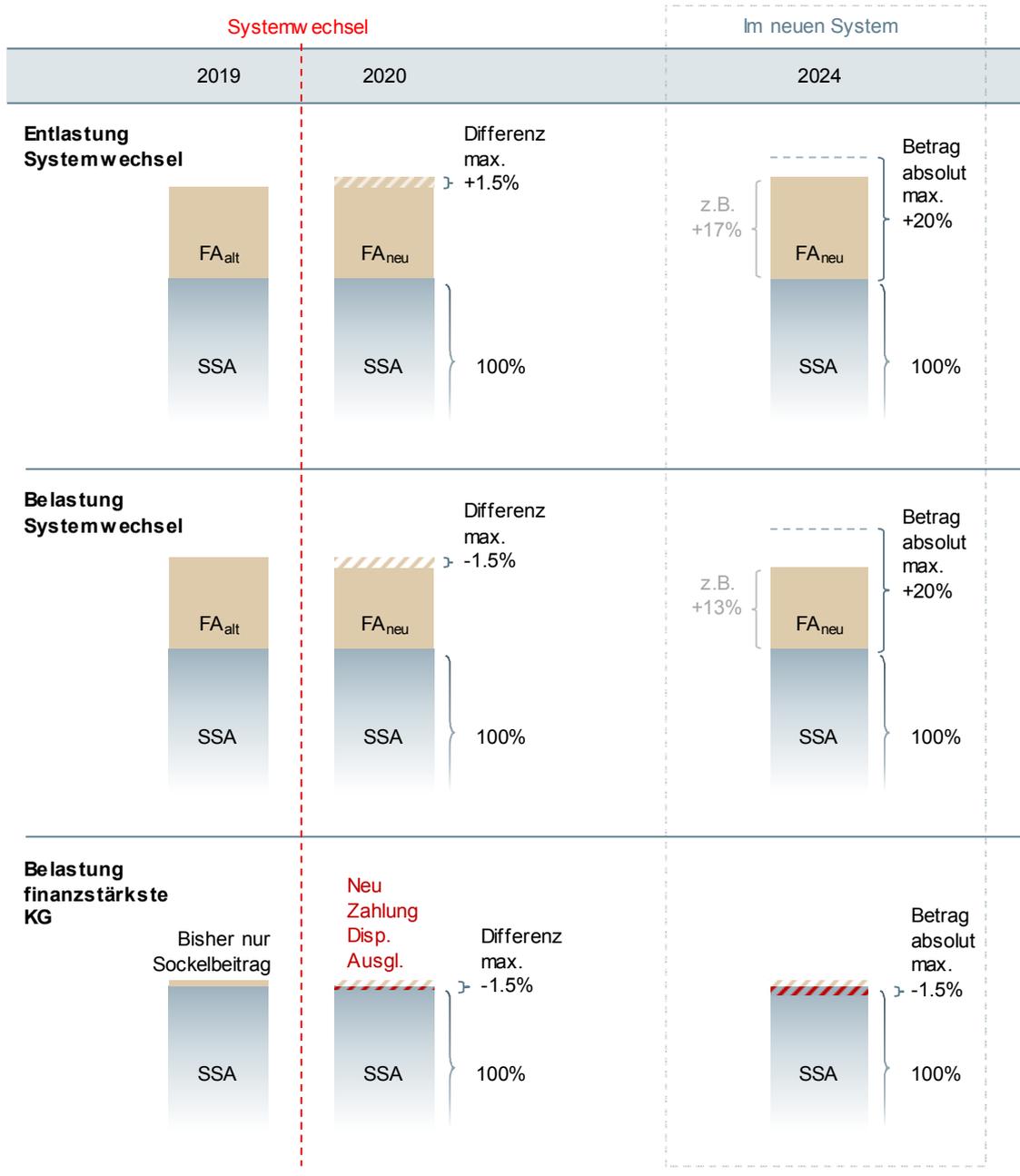
Das Element der Ober- und Untergrenze folgt der gleichen Logik wie die Entlastungs- und Belastungsgrenze beim Systemwechsel. Der entscheidende Unterschied besteht jedoch darin, dass das neue System bereits implementiert¹ ist und kein Referenzpunkt zum alten System (oder dem Vorjahr) genommen wird. Die 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 Obergrenze höher angesetzt werden als beim Härtefallausgleich im Übergang. Die Untergrenze muss dagegen nicht zwingend tiefer angesetzt werden. Die nachfolgende Abbildung 2-3 illustriert diesen Unterschied:

¹) Während der 6 Jahre, in denen der Härtefallausgleich schrittweise aufgelöst wird, kann unter Umständen bereits die neue Ober- bzw. Untergrenze zur Anwendung kommen.

Abbildung 2-3: Härtefallausgleich im Übergang (Systemwechsel) und Ober- und Untergrenze neues System (Bsp. Römisch-Katholische Variante A)



Hinweis: SSA = Staatssteueraufkommen
 FA_{alt} = Beitrag aus dem Finanzausgleich im alten System
 FA_{neu} = Beitrag aus dem Finanzausgleich im neuen System
 KG = Kirchgemeinde(n)

- Abbildung 2-3 zeigt beispielhaft drei unterschiedliche Ausgangslagen:
- In der ersten wird die Entlastungsgrenze im Übergang (+1.5%) der Obergrenze im neuen System (+20%) gegenübergestellt. Übersteigt die **Differenz** zwischen dem Beitrag im neuen System zu jenem im alten +1.5% des Staatssteueraufkommens (SSA) wird im Übergang bei +1.5% gedeckelt (links dargestellt). Geht man vom selben **absoluten Betrag** (FA_{neu}) aus, der in diesem Beispiel 2020 ausbezahlt wird, so würde dieser 2024 im neuen System nicht zwingend die Obergrenze (+20%) erreichen (rechts dargestellt).

- In der zweiten Ausgangslage kommt im Übergang die Belastungsgrenze (-1.5%) zur Anwendung. Die **Differenz** des Beitrags im neuen zum alten System ist negativ (links dargestellt). **Absolut** betrachtet erhält die Kirchgemeinde im neuen System aber immer noch einen Beitrag: In Prozent des SSA ausgedrückt entspricht der Beitrag hier z.B. 13% (rechts dargestellt).
- In der dritten Ausgangslage schliesslich kommt sowohl im Übergang wie auch im neuen System die Belastungs- bzw. Untergrenze (-1.5%) zur Anwendung. Die dargestellte Kirchgemeinde erhielt im alten System lediglich den Sockelbeitrag (links dargestellt), muss aber im neuen System einen Beitrag an den Disparitätenausgleich leisten (rechts dargestellt).

2.1.1.7 Verteilung des Überschusses aus Härtefallausgleich im Übergang (Systemwechsel) sowie aus Ober- und Untergrenze (im neuen System)

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.

Der Überschuss wird anschliessend anhand der Mitgliederzahlen unter jenen Kirchgemeinden verteilt, die einen SKI von unter 100 aufweisen.

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.

2.1.2 Übersicht der Elemente des Neuen Finanzausgleichs

Abbildung 2-4: Elemente und wählbare Parameter

Element NFA	Parameter	Erläuterung
(1) Gesamtverteilungsbetrag	Betrag, der für den Finanzausgleich zur Verfügung steht	Gemäss RRB Nr. 2017/194 jährlich grundsätzlich 10 Mio. Franken, die an die drei Konfessionen ausbezahlt werden (§ 4 FIAG KG und § 109 Steuergesetz)
(2) Beitrag an Kantonalorganisationen	Festlegung der Aufteilung über einen bestimmten Zeitraum und periodische Überprüfung	Der Anteil der Kantonalorganisation (bisher 40%) ist zu verwenden: a) für gesellschaftliche regionale und gesellschaftliche kantonale Aufgaben; b) für die Unterstützung von Leistungen mit gesellschaftlichem Charakter durch Drittorganisationen; c) für Investitionsbeiträge an Kirchgemeinden, jedoch maximal 20 Prozent des zur Verfügung stehenden Betrages; (§ 19 FIAG KG)
(3) Beitrag an Kirchgemeinden	Festlegung der Aufteilung über einen bestimmten Zeitraum und periodische Überprüfung	Der Anteil, der an die Kirchgemeinden geht (bisher 60%) 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 Franken 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) Restsummenausgleich	<i>Kein Parameter wählbar Abhängig von (c)</i>	Die Restsumme entspricht dem Beitrag an Kirchgemeinden minus Sockelbeitrag minus den 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)

Element NFA	Parameter	Erläuterung des Gesetzgebers
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)
Verteilung des Überschusses aus Härtefallausgleich bzw. Ober- / Untergrenze pro Kopf	<i>Kein Parameter wählbar Abhängig von (e) bzw. (f) Rückwirkung auf (a)</i>	Der Überschuss aus dem Härtefallausgleich bzw. Ober- und Untergrenze wird jeweils nach Mitgliederzahl unter jenen Kirchgemeinden aufgeteilt, die einen SKI von unter 100 aufweisen.

2.2 Finanzausgleich bei Zusammenschlüssen (Kirchgemeindefusionen)

In Analogie zu den Gegebenheiten bei den Einwohnergemeinden sollen auch Zusammenschlüsse unter den Kirchgemeinden im Finanzausgleich nicht zu einer Schlechterstellung führen. Die für die Einwohnergemeinden bewährte 3-jährige Besitzstandsregelung im Finanzausgleich wird im Gesetz über den Finanzausgleich der Kirchgemeinden sinngemäss übernommen. Zudem ist für die ersten vier Vollzugsjahre im Übergang eine spezifische Übergangsbestimmung vorgesehen, und zwar für jene Zusammenschlüsse, die ab Inkraftsetzung dieser Gesetzgebung erfolgen, die sich jedoch noch auf frühere Basisjahre (Bemessungsjahre) beziehen.

2.3 Leistungen der Kantonalorganisationen

2.3.1 Bestimmung des Leistungskatalogs über die kantonalen Aufgaben

Auf Gesetzesebene wird aufgrund der Erkenntnisse aus der Hauptstudie festgehalten, welche Aufgabenbereiche die Kirchen mit den Mitteln aus dem Finanzausgleich finanzieren können. Die Leistungen werden im Rahmen der Verordnung konkret aufgeführt. Dieser Leistungskatalog kann bei Bedarf angepasst werden, was eine Verordnungsänderung mit Beschlussfassung durch uns bedingt.

Im **Gesetz** wird die Mittelverwendung für bestimmte Aufgabenbereiche als Grundsatz definiert, nämlich:

- Gesellschaftliche regionale und gesellschaftliche kantonale Aufgaben der Kirchen;
- Unterstützung von Leistungen mit gesellschaftlichem Charakter durch Drittorganisationen;
- Investitionsbeiträge an bauliche Vorhaben der Kirchgemeinden.

Auf Stufe Gesetz wird auch geregelt, wie die Mittelverwendung innerhalb der drei genannten Bereiche gewichtet werden soll: Für Investitionsbeiträge sind maximal 20% des zur Verfügung stehenden Betrags vorgesehen. Entsprechend sollen mindestens 80% der Mittel für gesellschaftliche regionale und gesellschaftliche kantonale Aufgaben und die Unterstützung von Leistungen mit gesellschaftlichem Charakter durch Drittorganisationen aufgewendet werden.

Auf Verordnungsebene wird schliesslich detailliert festzuhalten sein, was unter die jeweiligen Aufgabenbereiche fällt. Dafür ist eine weitere Konsultation bei den Vertretern der Kantonalorganisationen respektive deren Mitglieder der Projektorganisation vorgesehen.

2.3.2 Rechenschaftsablage

Die Rechenschaftsablage der Kantonalorganisationen umfasst einerseits die periodische Berichterstattung gegenüber der Öffentlichkeit in Form einer Leistungsbilanz und die periodische Berichterstattung zu den Gemeindefinanzen durch das Departement sowie andererseits die jährliche Rechenschaftsablage gegenüber uns.

2.3.2.1 Öffentliche Leistungsbilanz

Die Leistungsbilanz soll alle sechs Jahre erstellt werden. Sie ermöglicht den drei Landeskirchen, der Öffentlichkeit aufzuzeigen, welche Leistungen und insbesondere welche gesellschaftlichen Aufgaben sie erbringen. Neben ihrer verbandseigenen Berichterstattung (jährliche Geschäftsberichte) kann mit einer *gemeinsamen* Leistungsbilanz über alle drei Landeskirchen ausserstehenden Akteuren aus Politik, Gesellschaft oder Wirtschaft die Relevanz, die interkonfessionelle und die gesellschaftliche Breite ihrer Tätigkeit offengelegt werden. Diese Leistungsbilanz dient dem Kantonsrat auch als eine der Grundlage zur periodischen Neufestlegung des Gesamtverteilungsbetrages (vgl. Ziffer 2.4.2).

Der wichtigste Aspekt dieser Leistungsbilanz ist die Beschreibung der zentralen Leistungen. Je Leistungen sollten folgende Aspekte berücksichtigt werden:

Grundlagen

- Beschreibung der Dienstleistung
- Gesetzliche Grundlagen
- Leistungsvereinbarung

Input (Ressourcen)

- Personaleinsatz, Quantifizierung
- Qualifikation des Personals
- Kosten der Dienstleistung, Aufteilung Kirche / Dritte
- Organisation der Dienstleistung

Output (Leistungen)

- Definition anhand einfacher Messgrössen (Std., Kontakte etc.)
- Anz. erreichter Personen / Zielgruppen
- Gründe zur (Nicht-)Erreichbarkeit

Outcome (Wirkung)

- Nutzniessende / Zielgruppen
- Erreichbarkeit für Zielgruppen
- Nutzen für Öffentlichkeit

Impact (langfristige Wirkung)

- Langfristiger Effekt auf die Zielgruppen

Die derart gestalteten Beschreibungen der zentralen Leistungen bildet die öffentliche Leistungsbilanz.

2.3.2.2 Normiertes Reporting

Die Kantonalorganisationen haben uns zudem (wie bisher) jährlich über die Verwendung der ihnen zugeteilten Mittel Rechenschaft abzulegen. Über die Art und Weise dieser Berichterstattung (Gliederung der Aufgabenbereiche respektive Kontovorgaben) können wir zwecks Ver-

gleichbarkeit unter den Kantonalorganisationen einheitliche Standards auf Verordnungsstufe erlassen. Darunter fallen u.a. die Bestimmungen zu den massgebenden Rechnungslegungsnormen.

2.4 Finanzierung und Kirchgemeindenfinanzausgleichsfonds

2.4.1 Finanzausgleichsteuer und Staatsbeitrag

Die Massnahme VWD_K19 des Kantonsrates sieht vor, dass die Mittel für den Finanzausgleich der Kirchgemeinden bei 10 Mio. Franken gedeckelt werden, wobei die überschüssigen Mittel – im Sinne der Zielsetzung des Massnahmenpakets 2014 – für anverwandte Staatsaufgaben und damit zur Entlastung der Staatskasse verwendet werden sollen. Wir haben in unserem Beschluss RRB Nr. 2017/194 vom 3. Februar 2017 respektive dem Beschluss über die Genehmigung der Hauptstudie (RRB Nr. 2017/1226 vom 4. Juli 2017) im Zusammenhang mit der geplanten Reform im Unternehmenssteuerrecht (Stichwort Steuervorlage 17) festgehalten, dass den Kirchen eine jährliche Summe von 10 Mio. Franken (indexiert) sichergestellt werden soll. Damit wird die Deckelung sowohl von oben wie auch von unten gewährleistet. Sofern also die Finanzausgleichsteuer aufgrund der Unternehmenssteuerreform oder aufgrund von konjunkturellen Gründen unter die Marke von 10 Mio. Franken fällt, ist vorgesehen, diese allfällige Lücke jährlich aus allgemeinen Staatsmitteln zu Gunsten der Finanzierung der Zielsetzung des Finanzausgleichs Kirchen zu decken. Unter der Annahme, dass die Umsetzung der Steuervorlage 17 (SV 17) nach den von uns in der Vernehmlassungsvorlage vom 5. Juni 2018 vorgeschlagenen Eckwerten umgesetzt wird (Variante 13%), wäre auf der (modifizierten) Grundlage des IAFP 2019-2022 für die ersten drei Jahren ab Inkraftsetzung der SV 17-Vorlage (Annahme ab dem Jahr 2020) mit einem jährlichen Staatsbeitrag an den Finanzausgleich Kirchen von durchschnittlich 3.8 Mio. Franken zu rechnen.

2.4.2 Periodische Überprüfung Finanzierung

Nach Ablauf von sechs Kalenderjahren überprüft der Kanton den Mittelbedarf der Kirchen. Dazu haben die Kantonalorganisationen – wie bereits unter Ziffer 2.3.2.1 erwähnt – eine gemeinsame *Leistungsbilanz* zu erstellen. Diese dient zusammen mit einem *Bericht über die Kirchgemeindefinanzen* als Grundlage zur Beschlussfassung über die zur Verfügung stehenden Mittel für die nächsten sechs Jahre. Ziel der unter § 4 FIAG KG verankerten Überprüfungsklausel ist es regelmässig festzustellen, ob der Bedarf an den in der Vorperiode zur Verfügung gestellten Mitteln unverändert gerechtfertigt ist.

Neben den Leistungen der Kantonalorganisationen, welchen gemäss Gesetzgebung maximal 60% zur Verfügung stehen, gilt es zweitens, den Bedarf der Kirchgemeinden selbst, welche diese als Ausgleichsvolumen für den eigentlichen Finanzausgleich unter den Kirchgemeinden benötigen, zu überprüfen. Zu diesem Zweck ist ebenfalls im Rhythmus von jeweils sechs Jahren ein Bericht über die Entwicklung der Kirchgemeindefinanzen zu erstellen. Dieser Bericht hat über die Wirksamkeit der Zielerreichung im Hinblick auf die Verringerung der finanziellen Leistungsfähigkeit und der Steuerbelastung Auskunft zu geben. Daraus kann der finanzielle Bedarf bezüglich des Ausgleichsvolumen für die Kirchgemeinden abgeleitet werden.

2.4.3 Kirchgemeindenfinanzausgleichsfonds und Mindestbestand

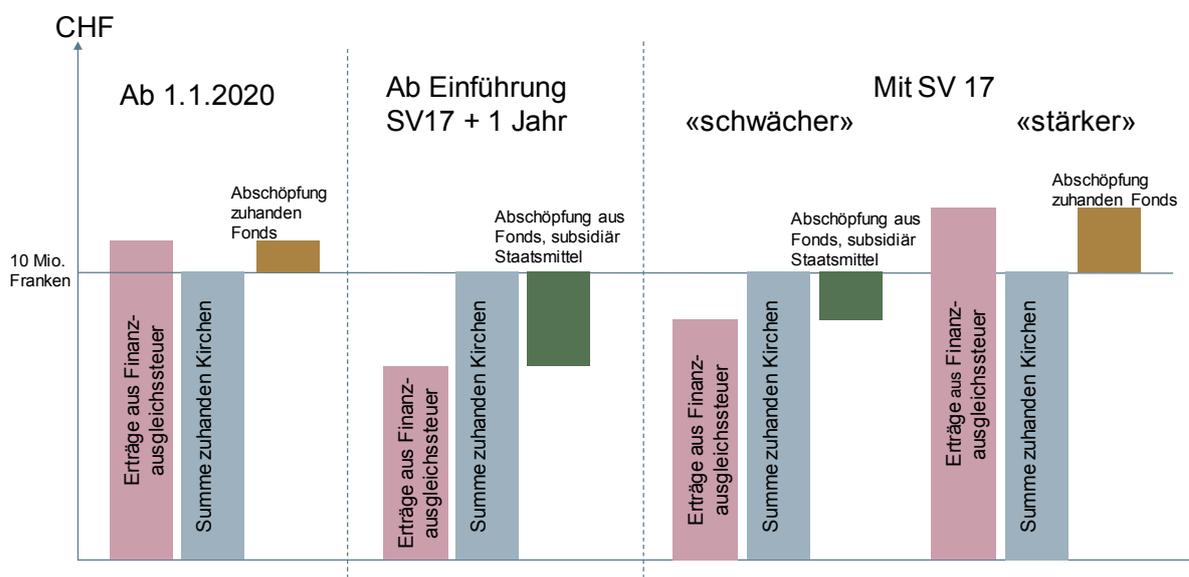
Damit stellt sich nun die Frage nach der sinnvollen Mittelverwendung bzw. -generierung, wenn nicht exakt 10 Mio. Franken aus der Finanzausgleichsteuer zur Verfügung stehen.

Die Massnahme VWD_K19 hat bereits eine Lösung vorgesehen, bei der die überschüssigen 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. Franken, 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. Franken für den Finanzausgleich Kirchen eingesetzt werden. Da insbesondere mit der Einführung einer allfälligen Steuervorlage 17 auch der umgekehrte Fall eintreffen kann, muss der Fonds in zwei Richtungen konzipiert sein. 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 allfällige Steuervorlage 17 (SV 17) im Jahr 2020 noch keinen Einfluss haben. Entsprechend wird ein Überschuss entstehen und die Mittel über 10 Mio. Franken dem Fonds zugeführt.
- Bild "Ab Einführung SV 17 + 1 Jahr": Wenn später eine allfällige Steuervorlage 17 (SV 17) in Kraft treten sollte, werden die Erträge aus der Finanzausgleichsteuer nicht mehr ausreichend sein, um die 10 Mio. Franken 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. Bei Umsetzung der SV 17 (Variante 13%) ist ab deren Inkraftsetzungszeitpunkt und bezogen auf die ersten drei Jahre mit einem Zuschuss aus allgemeinen Staatsmitteln von durchschnittlich 3.8 Mio. Franken pro Jahr zu rechnen.
- Bild "Mit SV 17": Ist die SV 17 in Kraft, sind zwei Effekte vorstellbar: Solange das Aufkommen aus der Finanzausgleichsteuer unter dem Grundverteilungsbetrag von 10 Mio. Franken liegt (Effekt "*schwächer*"), erfolgt der Ausgleich auf den Grundverteilungsbetrag über Fondsmittel und subsidiär über allgemeine Staatsmittel. Oder aber die Steuererträge juristischer Personen nehmen mittelfristig zu. Je "*stärker*" dieser Effekt ist, desto weniger Mittel müssen aus dem Fonds bzw. subsidiär aus der Staatskasse zur Verfügung gestellt werden. Im Idealfall kann der Fonds gar (wieder) geöffnet werden. In diesem Fall sollen die überschüssigen Fondsmittel – falls der Fondsstand über 2 Mio. Franken 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 weiter in erster Linie im Finanzausgleich Kirchen verwendet, allerdings nicht weiter ausschliesslich. Mit dieser "zweistufigen" Finanzierungslösung wird der Auftrag gemäss Massnahmenpaket 2014, Massnahme VWD_K19 umgesetzt.

Abbildung 2-5: Ausgestaltung der zukünftigen Finanzierung



2.5 Steuerung und Steuerungsgrössen

Wie bereits im bisherigen Finanzausgleich Kirchgemeinden ermöglicht auch der neue Finanzausgleich eine periodische Steuerung respektive Justierung der verschiedenen Ausgleichsinstrumente:

Alle sechs Jahre kann die Grundverteilung des Gesamtverteilungsbetrages neu justiert werden. Hierzu kann uns das zuständige Departement Antrag stellen, nachdem die Kantonalorganisationen angehört wurden.

Weiter haben die Legislativen der jeweiligen Kantonalorganisationen jährlich die Verteilung innerhalb der Kirchgemeinden (Anteil Sockel), die Abschöpfungsquote im Disparitätenausgleich, die Mindestausstattungshöhe sowie die Ober- und Untergrenze des Ausgleichs auf der Grundlage der gesetzlichen Bandbreiten zu beschliessen.

2.6 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Mit RRB Nr. 2018/1120 vom 3. Juli 2018 nahmen wir vom Vernehmlassungsergebnis Kenntnis. Ein detaillierter Bericht zum Vernehmlassungsergebnis lag diesem RRB bei.

2.6.1 Überblick

Der der Vernehmlassung beigefügte Fragebogen zum NFA Kirchen SO ergibt in der Übersicht folgende Ergebnisse:

Reformelemente (Fragen)	Antworten		Positiv		mit Vorbehalt		Negativ		Total Antworten		Keine		Total * Teilnehmer
	Anz.	in %	Anz.	in %	Anz.	in %	Anz.	in %	Anz.	in %	Anz.	in %	
1 - Grundsätzliches	25	71.4%	7	20.0%	3	8.6%	35	100%	5	14.3%			40
2 - Ressourcenausgleich	18	51.4%	9	25.7%	1	2.9%	28	100%	12	34.3%			40
3 - Zusammenschlüsse	11	31.4%	20	57.1%	1	2.9%	32	100%	8	22.9%			40
4 - Anteil Kantonalorganisationen	7	20.0%	25	71.4%	2	5.7%	34	100%	6	17.1%			40
5 - Finanzausgleichsfonds / Finanzierung	14	40.0%	12	34.3%	2	5.7%	28	100%	12	34.3%			40
6 - Steuerung	14	40.0%	13	37.1%	0	0.0%	27	100%	13	37.1%			40
7 - Finanzielle Auswirkungen	13	37.1%	10	28.6%	6	17.1%	29	100%	11	31.4%			40

* ohne Stellungnahme Obergericht.

Von den 41 Stellungnahmen entfallen 29 auf Kirchgemeinden (rund 30% der Kirchgemeinden), zwei auf Verbände, sechs auf im Kantonsrat vertretene Parteien, zwei auf Privatpersonen, eine auf einen Verein und eine auf das Obergericht. Das Obergericht hat sich nicht materiell an der Vernehmlassung beteiligt.

Bezogen auf alle beantworteten Fragebögen bewerten mehr als zwei Drittel oder 25 von 35 antwortenden Vernehmlassungsteilnehmer den neuen Finanzausgleich im Grundsatz als positiv. Weitere 20 Prozent (7) äussern Vorbehalte, während knapp 9 Prozent oder 3 Vernehmlassungsteilnehmer den vorgeschlagenen neuen Finanzausgleich grundsätzlich negativ sehen.

2.6.2 Ergebnisse nach Reformelementen

Werden die Antworten nach den Reformelementen (Fragen) betrachtet, zeigt sich, dass das steuerkraftbasierte Ausgleichsinstrument ("Ressourcenausgleich") mit dem 3-stufigen Disparitätenausgleich, der Mindestausstattung und der Restsummenverteilung unter den Kirchgemeinden mehrheitlich positiv beurteilt wird.

Beim Thema "Zusammenschlüsse" fällt auf, dass sich die Vorbehalte nicht gegen die Eliminierung von Fusionsnachteilen im Finanzausgleich richten, sondern eine konfessionsgetrennte Finanzierung solcher Nachteile gewünscht wird.

Auch beim Thema der Verwendung des "Anteils der Kantonalorganisationen" begründen sich die Vielzahl der Vorbehalte überwiegend mit der Forderung, dass der Gesetzgeber keine oder grosszügigere Bandbreiten bei der Zweckbestimmung der Mittelverwendung festlegen soll.

Thema "Kirchgemeindefinanzausgleichsfonds": Die Deckelung der Erträge aus der Finanzausgleichssteuer sowie der damit verbundenen Fondslösung wird mit relativem Mehr begrüsst, allerdings werden ähnlich viele, sehr unterschiedliche Vorbehalte angezeigt: Die Vorbehalte reichen von einem Verzicht auf eine "Deckelung nach unten", der Sorge nach überhöhten Vollzugskosten, dem Wunsch nach einem höheren Fondsbestand bis hin zu einem Verzicht auf die Umsetzung der vom Kantonsrat beschlossenen Massnahme VWD_K19, d.h. also der Nichtbeachtung der Begrenzung der Mittel nach oben.

Die Mechanismen zur "Steuerung" des neuen Finanzausgleichs werden grundsätzlich begrüsst.

Vorbehalte – vor allem von Kirchgemeinden – betreffen die vorgeschlagene Regelung zur flexiblen statt wie bisher fixen Grundaufteilung der Mittel zwischen den Kirchgemeinden und den Kantonalorganisationen. Der Gesetzesvorschlag sieht eine Bandbreite von 40 Prozent bis 60 Prozent.

Eine Mehrheit beurteilt die finanziellen Auswirkungen der Reform positiv. Sechs (ressourcenstarke) Kirchgemeinden stehen der Reform wegen der finanziellen Auswirkungen negativ gegenüber, davon lehnen drei Kirchgemeinden die Reform in der vorliegenden Form darum explizit ab.

Für die Ergebnisse nach Vernehmlassungsgruppen wird auf Ziffer 2.3 des RRB vom Nr. 2018/1120 vom 3. Juli 2018 verwiesen (<https://www.so.ch/verwaltung/volkswirtschaftsdepartement/amt-fuer-gemeinden/gemeindefinanzen/nfa-kirchen-so/>).

2.6.3 Anpassungen aufgrund des Vernehmlassungsergebnisses

Aufgrund der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens wurden folgende inhaltlich relevante Anpassungen bei der vorliegenden Gesetzesvorlage vorgenommen:

2.6.3.1 Überprüfungsklausel Finanzierung

Die Verankerung einer Überprüfungsklausel bezüglich der Deckelung nach unten (vgl. Ziffer 2.4.2) stellt eine wesentliche Anpassung in der nun vorliegenden definitiven Gesetzesvorlage im Vergleich zur Vernehmlassungsvorlage dar: Die Ergebnisse aus der Vernehmlassung haben bestätigt, dass die Beschränkung der Mittel von bislang rund 12 Mio. Franken auf den Betrag von 10 Mio. Franken für die Kirchen bereits eine substantielle Verzichtsplanung erfordert. Andererseits widerspiegelt eine Verankerung einer fixen Summe im Gesetz – ohne periodische Überprüfung des Mittelbedarfs – weder die gesellschaftliche Dynamik noch die politischen Gegebenheiten. Daher ist es im Sinne der Wirkungsorientierung zweckmässig, eine wiederkehrende

Überprüfung des Mittelbedarfs auf eine mittlere Sicht (alle 6 Jahre) vorzunehmen und den Kantonsrat über deren Neufestsetzung befinden zu lassen.

2.6.3.2 Konfessionsspezifischer Ausgleich bei Kirchengemeindefusionen

Mit Blick auf das unterschiedliche Potential für Strukturbereinigungen bei den Kirchengemeinden je nach Konfessionen werden diese spezifischen Kosten (Besitzstandsausgleich) neu innerhalb des Konfession (vgl. § 7 Abs. 1 FIAG KG) in Abzug gebracht.

Der bisherige Absatz 4 von § 21 FIAG KG, in welchem festgehalten war, dass kein Rechtsanspruch auf Ausrichtung von Beiträgen für Besitzstand bei Fusionen besteht, wurde gestrichen.

2.6.3.3 Mittelverwendung Kantonalorganisationen

Die Regelung zur Mittelverwendung bei den Kantonalorganisationen wurde angepasst. So wird einzig der zu verwendende Anteil für Investitionsbeiträge an Kirchengemeinden auf maximal 20% des zur Verfügung stehenden Beitrags festgelegt.

2.6.4 Verzicht auf Anpassungen aufgrund der Vernehmlassung

In folgenden Bereichen wurde aufgrund der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens auf Anpassungen verzichtet:

2.6.4.1 Steuerbedarfselement

Auf das bisherige Steuerbedarfselement wird entsprechend der Logik zum Finanzausgleich der Einwohnergemeinden verzichtet. Grund hierfür ist, dass der aufwändig zu bestimmende Steuerbedarf einerseits von den Kirchengemeinden stark beeinflussbar ist, andererseits besteht mit der Fortführung des Sockelbeitrags, der sich an der Anzahl Mitglieder einer Kirchengemeinde orientiert, bereits ein Instrument, welches einen unterschiedlichen Bedarf berücksichtigt.

2.6.4.2 Beibehaltung Bandbreiten bei der Grundverteilung

Bei der Grundverteilung der Mittel zwischen Kantonalorganisationen und Kirchengemeinden wurden die vorgesehenen Bandbreiten von 40-60% für die Kirchengemeinden bzw. für die Kantonalorganisationen beibehalten. Die Verwendung von Bandbreiten erleichtert die adäquate Mittelzuweisung bei einer allfälligen Veränderung des Gesamtverteilungsbetrags oder bei einer allfälligen Veränderung des Mittelbedarfs von Kantonalorganisationen und Kirchengemeinden.

Wir schlagen vor, dass die Grundverteilung bei Inkraftsetzung des Gesetzes im Sinne der unter Ziffer 9. vorgesehenen Varianten erfolgt.

3. Verhältnis zur Planung

Gemäss unserem Legislaturplan 2017 - 2021 (Zielsetzung B.1.3.2) hat das zuständige Departement (Volkswirtschaftsdepartement) eine Vorlage für einen neuen Finanzausgleich Kirchen vorzulegen. Dieses Ziel kann durch Zustimmung zu den vorliegenden Beschlussesentwürfen erreicht werden.

Zudem kann durch die Zustimmung zu den vorliegenden Beschlussesentwürfen der Auftrag Knellwolf "Optimierung der Finanzausgleichssteuer", welcher nach unserem Wortlaut erheblich erklärt wurde, als "erledigt" abgeschlossen werden (KR Nr. A 45/2011, Stellungnahme Regierungsrat vom 28. Juni 2011 RRB Nr. 2011/1503).

Gleichzeitig erledigt und abgeschrieben ist zudem die Massnahme VWD_K19 über die Deckelung der Finanzausgleichssteuer vom 26. März 2014 (SGB 212/2013), welche vom Kantonsrat anlässlich der Beschlüsse zum Massnahmenpaket 2014 beschlossen wurde.

4. Auswirkungen

4.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen

Die Einführung dieses neuen Finanzausgleichs fällt bezüglich Personal und Vollzug im Vergleich zu heute grundsätzlich kostenneutral aus. Allerdings ist sowohl im ersten Jahr der Einführung sowie im Jahr der ersten Überprüfung der Finanzierung (Überprüfungsklausel) mit Mehrkosten im Vollzug zu rechnen.

Finanzielle Auswirkungen für den Staatshaushalt ergeben sich sowohl aufgrund der "Deckelung nach oben" wie auch "nach unten" (vgl. Regelungen nach Ziffer 2.4).

Unter der Annahme, dass die Umsetzung der Steuervorlage 17 (SV 17) nach den von uns vorgeschlagenen Eckwerten gemäss unserer SV 17-Vernehmlassungsvorlage vom 5. Juni 2018 umgesetzt wird (Variante 13%), ist ab Inkraftsetzung der Steuervorlage für die Jahre 2020-2022¹⁾ mit einem jährlichen Staatsbeitrag an den Finanzausgleich Kirchen von durchschnittlich 3.8 Mio. Franken zu rechnen:

Angaben in Fr.	Gültigkeit SV 17 (bei Inkraftsetzung 1.1.2020)			
	IAFP (modifiziert)			
Jahre	2019	2020	2021	2022
Rubrik				
Beiträge an Kirchgemeinden	7'077'000	5'970'000	5'970'000	5'970'000
Beiträge an Kantonalorganisationen	4'718'000	3'980'000	3'980'000	3'980'000
Einlage + / Entnahme -	-890'000	-700'000	0	0
Zuweisung Finanzausgleichssteuer	-10'995'000	-5'885'000	-5'935'000	-5'895'000
Staatsbeitrag an FIA KG	0	-3'415'000	-4'065'000	-4'105'000
Verwaltungskosten an FIA KG	90'000	50'000	50'000	50'000
Kontrolle Deckelung	11'885'000	10'000'000.00	10'000'000.00	10'000'000.00

Für die Jahre 2023-2026, also bis zur ersten Überprüfung der "Deckelung nach unten" (vgl. Ausführungen nach Ziffer 2.4.2) nach den ersten sechs Jahren, veranschlagen wir die Zuschüsse aus den allgemeinen Staatsmitteln auf bis 4 Mio. Franken pro Jahr.

4.2 Folgen für die Gemeinden

Die Folgen sind im Anhang für jede einzelne Kirchgemeinde ersichtlich.

4.3 Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit

Mit Inkraftsetzung dieses Finanzausgleichs ergeben sich sowohl qualitative wie quantitative Mehrnutzen. Einerseits betriebswirtschaftlich im Vollzug durch die kantonale Verwaltung aufgrund der vereinfachten Berechnungsweise zur Steuerkraft sowie der Steuerung des Systems durch die Kantonalorganisationen. Andererseits bezüglich Nachhaltigkeit mit der zielkonforme-

¹⁾ Angaben nach IAFP 2019-2022 vom 03.04.2018 mit modifizierten Angaben für das Jahr 2020 aufgrund von Erkenntnissen aus der Vernehmlassung

ren Regelung der Mittelverwendung und der Art und Weise der Berichterstattung (u.a. der Erstellung der Leistungsbilanz) durch die Kantonalorganisationen.

5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

Die Vorlage beinhaltet zwei Beschlussesentwürfe.

Einerseits umfasst die Vorlage die Gesetzgebung über den Finanzausgleich der Kirchgemeinden, welche das neue Gesetz über den Finanzausgleich der Kirchgemeinden, eine Änderung des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern sowie die Aufhebung des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich beinhaltet (Beschlussesentwurf 1).

Andererseits umfasst die Vorlage die Aufhebung einer Kantonsratsverordnung, nämlich des Erlasses Steuerungsgrößen im direkten Finanzausgleich (Beschlussesentwurf 2). Diese Aufhebung erfolgt in einem separaten Beschlussesentwurf, da hier nur das fakultative Referendum zum Tragen kommt.

5.1 Gesetzgebung über den Finanzausgleich der Kirchgemeinden

5.1.1 Gesetz über den Finanzausgleich der Kirchgemeinden (FIAG KG)

Allgemeines

§ 1 Geltungsbereich

Die Bestimmung umschreibt den Geltungsbereich des Gesetzes. Es gilt einerseits für die im Titel des Gesetzes explizit erwähnten Kirchgemeinden und andererseits auch für deren Kantonalorganisationen, welche Zusammenschlüsse von Kirchgemeinden sind (vgl. Art. 54 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Solothurn).

Zudem umschreibt die Bestimmung den Regelungsbereich der Finanzierung, des Anspruches jeder Konfession sowie die Aufteilung der Mittel innerhalb der Konfession, den Ressourcenausgleich und die Verwendung des Anteils der Kantonalorganisationen.

Die in Absatz 2 Buchstabe c erwähnten Mittel des Kantons sind einerseits die Erträge aus der Finanzausgleichssteuer sowie andererseits allfällige allgemeine Mittel des Kantons (vgl. § 5 Absätze 1 und 4).

§ 2 Ziele

Diese Bestimmung umschreibt die materiellen Ziele, welche durch den neuen Finanzausgleich erreicht werden sollen.

§ 3 Grundsätze

Diese Bestimmung nennt die Grundsätze, an welchen sich dieses Gesetz bei der Regelung des Finanzausgleichs orientiert.

Zudem ist der Grundsatz "wirtschaftliche und sparsame Aufgabenerfüllung" auch in den §§ 26 und 27 erwähnt, welche dem zuständigen Departement die Befugnis gibt, bei Verletzung dieser Grundsätze, Beiträge an die Kirchgemeinden zu kürzen oder Abgaben von Kirchgemeinden zu erhöhen oder Anteile an Kantonalorganisationen zu kürzen.

Finanzierung

§ 4 Gesamtverteilungsbetrag

Diese Bestimmung definiert den jährlichen Gesamtverteilungsbetrag im Finanzausgleich der Kirchgemeinden.

Absatz 1 legt fest, dass dem Finanzausgleich der Kirchgemeinden unter Vorbehalt der Absätze 2 bis 5 der jährliche Betrag von 10 Millionen Franken zur Verfügung steht. Damit wird der Ge-

samtverteilungsbetrag für die ersten sieben Vollzugsjahre festgelegt.

Absatz 2 regelt die periodische Neufestlegung des dem Finanzausgleich der Kirchgemeinden zur Verfügung stehenden jährlichen Betrages durch den Kantonsrat im Sinne einer periodischen Steuerungsgrösse. Der jeweils neu festzulegende jährliche Betrag darf aber 10 Mio. Franken nicht übersteigen. Die Indexierung nach Absatz 3 bleibt vorbehalten. Die periodische Neufestlegung erfolgt gestützt auf die Leistungsbilanz nach § 20, welche jeweils nach Ablauf von sechs Jahren erstellt werden muss, sowie gestützt auf einen durch das Departement zu erstellenden Bericht über die Kirchgemeindefinanzen der vergangenen sechs Jahre. Ausgehend von einer Inkraftsetzung des Gesetzes per 1. Januar 2020 ergäbe sich folgender Ablauf: Die Kantonalorganisationen legen im Jahr 2026 die Leistungsbilanz für die Jahre 2020-2025 vor und das Departement den Bericht über die Kirchgemeindefinanzen für dieselbe Periode. Nach dem Vorliegen der Leistungsbilanz und des Berichts des Departements legt der Kantonsrat im gleichen Jahr mit einer kantonsrätlichen Verordnung (Kantonsratsbeschluss) den zur Verfügung stehenden jährlichen Betrag für die Jahre 2027-2032 neu fest. Die Kantonalorganisationen legen im Jahr 2032 die Leistungsbilanz für die Jahre 2026-2031 vor und das Departement den Bericht über die Kirchgemeindefinanzen für dieselbe Periode. Nach dem Vorliegen der Leistungsbilanz und des Berichts des Departements legt der Kantonsrat ebenfalls im Jahr 2032 den zur Verfügung stehenden jährlichen Betrag für die Jahre 2033-2038, unter Abänderung der im Jahr 2026 beschlossenen kantonsrätlichen Verordnung, fest. Etc. Das bedeutet, dass dem Finanzausgleich der Kirchgemeinden in den ersten sieben Vollzugsjahren (2020-2026) jährlich die 10 Mio. Franken gemäss Absatz 1 zur Verfügung steht. In den folgenden sechs Vollzugsjahren (2027-2032) steht dem Finanzausgleich der Kirchgemeinden dann der durch den Kantonsrat neu festgelegte jährliche Betrag zur Verfügung. Etc.

Absatz 3 regelt die Indexierung. Würde der jährliche Betrag von 10 Mio. Franken bis im Jahr 2026 beispielweise um 1.5 Indexpunkte indexiert, so beläuft sich der Gesamtverteilungsbetrag des Jahres 2026 auf 10'150'000 Franken. Würde nun für die Jahre 2027-2032 ein jährlicher Gesamtverteilungsbetrag von beispielsweise 8 Mio. Franken festgelegt, so würden die 1.5 Indexpunkte bei den 8 Mio. Franken ebenfalls berücksichtigt, womit sich nach Indexierung ein jährlicher Gesamtverteilungsbetrag von 8'120'000 Franken ergeben würde.

Absatz 4 hält nun fest, dass der periodisch indexierte jährliche Betrag nach den Absätzen 1 bis 3 vorbehaltlich Absatz 5 den jährlichen Gesamtverteilungsbetrag bildet.

Absatz 5 soll sicherstellen, dass dem Finanzausgleich der Kirchgemeinden immer mindestens der gesamte Ertrag der Finanzausgleichssteuer (vgl. § 5 Absatz 1) zur Verfügung steht. Würde der Kantonsrat bei einer Neufestlegung im Sinne von Absatz 2 beispielsweise einen jährlichen Betrag von 5 Mio. Franken festlegen, welcher nach Indexierung z.B. 5'075'000 Franken ergeben würde und würde der Ertrag aus der Finanzausgleichssteuer für das entsprechende Geltungsjahr 6 Mio. Franken betragen, so würde der Betrag von 6 Mio. Franken für das betreffende Jahr den Gesamtverteilungsbetrag bilden. Auf diesem aus dem Ertrag der Finanzausgleichssteuer vorgegebenen Betrag würde keine Indexierung erfolgen. Weiter soll dieser Absatz aber auch sicherstellen, dass der *indexierte* jährliche Betrag von 10 Mio. Franken nicht überschritten werden kann. Würde der Kantonsrat bei einer Neufestlegung im Sinne von Absatz 2 beispielsweise einen jährlichen Betrag von 7 Mio. Franken festlegen, welcher nach Indexierung z.B. 7'105'000 Franken ergeben würde und würde der Ertrag aus der Finanzausgleichssteuer für das Geltungsjahr 12 Mio. Franken betragen, so würde der indexierte Betrag von 10 Mio. Franken für das betreffende Jahr den Gesamtverteilungsbetrag bilden.

Auf Verordnungsstufe wird in diesem Zusammenhang zudem festzulegen sein, dass der Ertrag der Finanzausgleichssteuer eines Jahres – wie dies beim bisherigen Finanzausgleich der Kirchgemeinden auch schon der Fall war – jeweils im folgenden Jahr verteilt wird.

§ 5 Finanzierung des Gesamtverteilungsbetrages

Diese Bestimmung regelt die Finanzierung des Gesamtverteilungsbetrages. Sie stellt sicher, dass unabhängig von der Höhe des Ertrages aus der Finanzausgleichssteuer – dessen Höhe aufgrund der anstehenden Steuervorlage 17 schwanken kann – immer der gesetzlich vorgeschriebene Gesamtverteilungsbetrag zur Verfügung steht.

§ 6 Anspruch jeder Konfession

Diese Bestimmung regelt den Anspruch jeder Konfession, wobei vom Gesamtverteilungsbetrag jeweils vorab die Verwaltungskosten (§ 29) abzuziehen sind.

Der Restbetrag wird anschliessend aufgrund der Anzahl der Konfessionsangehörigen auf die einzelnen Konfessionen aufgeteilt. Da es im Kanton Solothurn auch kantonsübergreifende Kirchgemeinden gibt, wird der Gesamtanspruch einer Konfession aufgrund der Konfessionsangehörigen in den Bezirken ermittelt.

Verteilung und Verwendung der Mittel

§ 7 Grundverteilung

Diese Bestimmung regelt die Grundverteilung innerhalb einer Konfession zwischen den Kirchgemeinden und der Kantonalorganisation.

Vom Gesamtanspruch einer Konfession werden vorab die Kosten, welche sich aus § 21 für die betreffende Konfession ergeben, abgezogen.

Um auf veränderte Bedürfnisse flexibel reagieren zu können, wurde hier eine Bandbreite zwischen 40 und 60 Prozent vorgesehen, in welcher der Gesamtanspruch einer Konfession zwischen den Kirchgemeinden und der Kantonalorganisation verteilt werden kann. Der Prozentsatz für die Grundverteilung wird jeweils im Jahr der Veröffentlichung der Leistungsbilanz nach § 20 für die folgenden sechs Jahre durch uns mit Regierungsratsbeschluss festgelegt. Damit die Kantonalorganisationen ihre Vorstellungen einbringen können, sind diese jeweils vorgängig anzuhören. Es wird davon ausgegangen, dass die Kantonalorganisationen jeweils im ersten Halbjahr, in welchem eine entsprechende Beschlussfassung durch uns ansteht, ihre Legislativ-Organen betreffend die Grundverteilung konsultieren und uns das Ergebnis mitteilen. Gestützt darauf entscheiden wir dann abschliessend, wie die Grundverteilung für die folgenden sechs Jahre festzulegen ist.

§ 8 Verteilung unter den Kirchgemeinden

Diese Bestimmung regelt die Verteilung des gemäss der Grundverteilung (§ 7) zugewiesenen Betrages unter den Kirchgemeinden.

Es wird unterschieden zwischen einem Sockelbeitrag und einem Steuerkraftanteil.

Auch hier ist für die Aufteilung der Mittel zwischen Sockelbeitrag und Steuerkraftanteil eine Bandbreite vorgesehen. Der Prozentsatz für die Verteilung innerhalb der Kirchgemeinden wird pro Konfession jährlich durch die Kantonalorganisation der betreffenden Konfession beschlossen. So sind pro Konfession verschiedene Prozentsätze möglich, womit den unterschiedlichen Strukturen der Kirchgemeinden der verschiedenen Konfessionen Rechnung getragen wird.

§ 9 Anteil aller Kirchgemeinden

Diese Bestimmung regelt, wie der Sockelbeitrag auf alle Kirchgemeinden einer Konfession verteilt wird.

§ 10 Zielsetzung und Instrumente (des Ressourcenausgleichs unter Einbezug des Steuerkraftanteils)

Die Bestimmung umschreibt die Zielsetzung des Ressourcenausgleichs unter Einbezug des Steuerkraftanteils und nennt als Instrumente den Disparitätenausgleich (horizontaler Ressourcenausgleich zwischen den Kirchgemeinden), die Mindestausstattung (vertikaler Ausgleich 1) und den Restsummenausgleich (vertikaler Ausgleich 2).

§§ 11 - 13 Berechnungsgrundlagen

Als Berechnungsgrundlagen für den Ressourcenausgleich nennt § 11 das Staatssteueraufkommen (definiert in § 12) und die Anzahl der Konfessionsangehörigen (definiert in § 13). Auf Verordnungsstufe wird festzulegen sein, welche Steuerarten unter das massgebende Staatssteueraufkommen (= Staatsteueraufkommen) fallen. Insbesondere ist zu regeln, ob weitere Betreffnisse zum massgebenden Staatssteueraufkommen subsummiert werden.

§ 13: Aktuell besteht beim Kanton keine Datenquelle, welche die Konfessionsangehörigen nach Kirchgemeinden ausweist. Bis zur Realisierung einer solchen sind eigene Erhebungen durch das

Departement notwendig. Führt das Departement eine eigene Erhebung im Sinne von § 13 Absatz 2 durch, so werden die entsprechenden Daten vollständig anonymisiert erhoben.

§ 14 Steuerkraft und Steuerkraftindex

Die Bestimmung definiert aufgrund der Berechnungsgrundlagen die Begriffe Steuerkraft und Steuerkraftindex (SKI). Der SKI dient als Grundlage zur Berechnung des Disparitätenausgleichs und der Mindestausstattung.

§ 15 Zweck und Funktionsweise (des Disparitätenausgleichs)

Der durch die Kirchgemeinden finanzierte Disparitätenausgleich bezweckt die unterschiedliche finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden zu verringern.

Die Bestimmung unterteilt die Kirchgemeinden in abgabepflichtige Gemeinden (SKI grösser als 100) und beitragsberechtigte Kirchgemeinden (SKI kleiner als 100).

Die Reduktion der Differenz des SKI einer Kirchgemeinde zum SKI von 100 erfolgt in einer Bandbreite von minimal 0 bis maximal 8 Prozenten. Der genaue Prozentsatz wird jährlich von der Kantonalorganisation der betreffenden Konfession bestimmt. So sind pro Konfession verschiedene Prozentsätze möglich, womit den unterschiedlichen Strukturen der Kirchgemeinden der verschiedenen Konfessionen Rechnung getragen wird.

Die Berechnung des Disparitätenausgleichs erfolgt nach der Formel A des Anhanges.

§ 16 Zweck, Funktionsweise und Anspruchsvoraussetzungen (der Mindestausstattung)

Die Mindestausstattung soll den ressourcenschwachen Kirchgemeinden ein Minimum an Mitteln verschaffen, damit sie ihre Aufgaben erfüllen können.

Anspruch haben alle Kirchgemeinden, welche nach der Ausrichtung des Disparitätenausgleichs einen SKI aufweisen, der unter einer jährlich durch die Kantonalorganisation der betreffenden Konfession festzulegenden Mindesthöhe innerhalb einer Bandbreite von 60 bis 90 liegt. So sind pro Konfession verschiedene Prozentsätze möglich, womit den unterschiedlichen Strukturen der Kirchgemeinden der verschiedenen Konfessionen Rechnung getragen wird.

Die Berechnung der Mindestausstattung erfolgt nach der Formel B des Anhanges.

§ 17 Funktionsweise und Anspruchsvoraussetzungen (des Restsummenausgleichs)

Diese Bestimmung regelt, wie die Summe der Mittel des Steuerkraftanteils, welche nach Ausrichtung der Mindestausstattung übrig ist, unter den Kirchgemeinden mit einem SKI kleiner als 100 aufgeteilt wird.

Die Verteilung der Restsumme nach SKI wird nach der Formel C des Anhanges berechnet.

§ 18 Zweck und Funktionsweise (der Ober- und Untergrenze)

Die Ober- und Untergrenze bezweckt, eine übermässig starke Entlastung beziehungsweise Belastung einzelner Kirchgemeinden zu verhindern.

Auch die Ober- und Untergrenze können von der Kantonalorganisation der betreffenden Konfession innerhalb von bestimmten Bandbreiten jährlich festgelegt werden. So sind pro Konfession verschiedene Prozentsätze möglich, womit den unterschiedlichen Strukturen der Kirchgemeinden der verschiedenen Konfessionen Rechnung getragen wird.

Die Auswirkungen der Ober- und Untergrenze werden nach der Formel D des Anhanges berechnet.

§ 19 Verwendung (des Anteils der Kantonalorganisation)

Der Anteil der Kantonalorganisation kann – unter Vorabzug ihrer je eigenen Verwaltungskosten – von dieser für drei verschiedene Aufgabenbereiche verwendet werden, wobei bei einer dieser Aufgabenbereiche eine prozentmässige Einschränkung festgelegt ist. Als Verwaltungskosten der Kantonalorganisationen gelten ausschliesslich die direkt zurechenbaren administrativen Aufwände, welche der Vollzug der Finanzausgleichsrechnung bei den jeweiligen Kantonalorganisationen verursacht. Sie müssen verhältnismässig sein.

Die einzelnen Aufgabenfelder innerhalb der drei Aufgabenbereiche werden durch uns auf Verordnungsstufe umschrieben.

In Absatz 3 wurde ein Mechanismus vorgesehen, nach welchem uns die Kantonalorganisationen aufgrund veränderter Bedürfnisse jeweils im Jahr der Veröffentlichung der Leistungsbilanz nach § 20 einen gemeinsamen Antrag stellen können, damit innerhalb der drei vorgegebenen Aufgabenbereiche weitere Aufgabenfelder (mit entsprechender Änderung der Verordnung) festgelegt werden können. So soll sichergestellt werden, dass wir – sofern ein entsprechender gemeinsamer Antrag der Kantonalorganisationen gestellt wird – mindestens jeweils im Jahr der Veröffentlichung der Leistungsbilanz nach § 20 die Aufgabenfelder innerhalb der Aufgabenbereiche überprüfen. Selbstverständlich steht es uns frei, auch ausserhalb einer solchen Periode auf eigene Initiative hin die Aufgabenfelder auf Verordnungsstufe zu ändern.

Bislang erfolgte innerhalb der römisch-katholischen Kantonalorganisation eine separate, jährliche Vorentlastung gegenüber Kirchgemeinden, welche einen Steuerfuss > 21% festgelegt hatten. Ein solcher "zusätzlicher Finanzausgleich neben dem regulären Ressourcenausgleich" ist systemfremd und deshalb im neuen System nicht weiter zulässig. Eine Ressourcenschwäche ist durch das Instrumentarium des Ressourcenausgleichs über den Disparitätenausgleich, die Mindestausstattung oder den Restsummenausgleich abzufedern.

§ 20 Leistungsbilanz

Die Bestimmung regelt, dass die Kantonalorganisationen gegenüber der Öffentlichkeit nach Ablauf von sechs Jahren seit Inkrafttreten dieses Gesetzes und danach alle sechs Jahre, jeweils im ersten Quartal des Folgejahres, eine gemeinsame Leistungsbilanz über die Verwendung der Mittel der Kantonalorganisationen erstellen, wobei wir die Anforderungen an die Leistungsbilanz und die Art der Veröffentlichung regeln. Für den genauen zeitlichen Ablauf wird im Übrigen auf die Erläuterungen zu § 4 Absatz 2 verwiesen.

Durch diese gesetzliche Informationspflicht wird das Öffentlichkeitsprinzip jedoch nicht eingeschränkt.

Ausgleich bei Zusammenschlüssen

§ 21 Besitzstand bei Fusionen

Die vorliegende Regelung bezweckt, finanzielle Nachteile, welche sich aufgrund von Fusionen innerhalb des Finanzausgleichssystems ergeben, für drei Jahre auszugleichen. Der Ausgleich gilt für Zusammenschlüsse, welche ab Inkraftsetzung dieses Gesetzes beschlossen werden.

Verfahren und Rechtspflege

§ 22 Umfang, Erfassung und Termine (der Datengrundlage)

Als Berechnungsgrundlagen werden insbesondere die Daten aus den von den Kirchgemeinden beschlossenen Jahresrechnungen im Durchschnitt zweier Basisjahre, die durchschnittliche Anzahl der Konfessionsangehörigen zweier Basisjahre sowie sämtlichen weiteren im Gesetz genannten statistischen Quellen herangezogen.

Wir bestimmen auf Verordnungsstufe nach Absatz 2 die Herkunft der Daten, die Art der Berechnungsweise der notwendigen Daten und die Beschaffenheit der Daten. Weiter wird auf Stufe Verordnung festgelegt, welche Jahre als Basisjahre herangezogen werden.

§ 23 Grundsatz (des Kirchgemeindenfinanzausgleichsfonds)

Der Fonds finanziert sich insbesondere aus den Erträgen aus der Finanzausgleichssteuer, aus Mitteln des Kantons und aus Abgaben der Kirchgemeinden. Andererseits leistet er insbesondere die Beiträge an die ressourcenschwachen Gemeinden, an die Kantonalorganisationen und deckt die Verwaltungskosten des Kantons.

§ 24 Verzinsung und Verwendung überschüssiger Fondsmittel (des Kirchgemeindenfinanzausgleichsfonds)

Da die Finanzierung sowohl mit Mitteln des Kantons als auch der Kirchgemeinden bestritten wird, sollen die Fondsmittel verzinst werden.

Erreicht der Fondbestand einen Überschuss von mehr als 2 Mio. Franken, so soll dieser zur dortigen Entlastung der Staatskasse in den Finanz- und Lastenausgleichsfonds der Einwohnergemeinden überwiesen werden.

§ 25 Berechnung (der Beiträge und Abgaben der Kirchgemeinden sowie der Anteile der Kantonalorganisationen)

Die Bestimmung regelt, dass sämtliche nötigen Berechnungen durch das zuständige Departement vorgenommen und eröffnet werden. Innerhalb des Volkswirtschaftsdepartements ist das Amt für Gemeinden zuständig.

§ 26 Kürzung der Beiträge und Erhöhung der Abgaben einer Kirchgemeinde

Absatz 1 dieser Bestimmung ermöglicht es dem Departement, Beiträge zu kürzen oder Abgaben zu erhöhen, falls bei einer Kirchgemeinde bestimmte Sachverhalte nicht erfolgen. So sollen beispielsweise einer Gemeinde nach Buchstabe a der Gesetzesbestimmung Beiträge gekürzt werden können, wenn diese sich aufgrund einer Überschuldung unlauter verhält und trotzdem Ausgaben im Wunschbedarf tätigt. Ebenfalls können Kürzungen von Beiträgen erfolgen oder Abgaben erhöht werden, wenn bestimmte Rechnungslegungsnormen (Buchstabe b) nicht eingehalten werden, also beispielsweise die Verbuchung des Steuerertrags nicht sachgemäss erfolgt, so dass die Berechnungen zur Steuerkraft entstellt sind. Unter Buchstabe b können aber auch grundsätzliche, wesentliche Verletzungen von Rechnungslegungsprinzipien fallen, welche die Finanz- und Vermögens- und Kapitallage eines Finanzhaushaltes entstellen. Weitere Details können als Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsstufe geregelt werden.

§ 27 Kürzung des Anteils einer Kantonalorganisation

Hierbei handelt es sich bei den Kantonalorganisationen um die analoge Regelung wie bei den Kirchgemeinden in § 26.

Zusätzlich ist bei den Kantonalorganisationen eine Kürzung ihres Anteiles möglich, wenn sie ihre Mittel aus dem Finanzausgleich nicht für die festgelegten Aufgabenbereiche verwenden.

§ 28 Berichtigung der Beiträge und Abgaben der Kirchgemeinden sowie der Anteile der Kantonalorganisationen

Die Bestimmung regelt die Berichtigung von Beiträgen oder Abgaben von Kirchgemeinden oder von Anteilen der Kantonalorganisationen, wenn diese aufgrund unrichtiger Angaben oder Berechnungen bestimmt und ausbezahlt oder eingefordert wurden.

Die Berichtigungen erfolgen nur, wenn die Eröffnung eines Beitrages oder einer Abgabe nicht mehr als fünf Jahre zurückliegt.

§ 29 Verwaltungskosten

Die Verwaltungskosten (Vollkosten) des Kantons des Vorjahres werden dem Kirchgemeindenfinanzausgleichsfonds nach Massgabe des tatsächlichen Aufwands belastet.

§ 30 Mindestzahlung

Der Mindestbetrag ist auf Verordnungsstufe festzulegen.

§ 31 Definition (der Kantonalorganisationen der betreffenden Konfessionen)

Die Bestimmung definiert die (derzeitigen) Kantonalorganisationen.

Die Kantonalorganisation der evangelisch-reformierten Konfession (Absatz 3) besteht aus zwei Synoden. Diese haben sich zu einem gemeinsamen Verband zusammengeschlossen. Da für den Zusammenschluss zweier Synoden zu einem Verband bisher keine explizite Rechtsgrundlage bestand, wird diese nun vorliegend geschaffen und es werden die Rahmenbedingungen dafür festgelegt. Da der Verband der evangelisch-reformierten Synoden des Kantons Solothurn über keine klassische Legislative verfügt, wird vorliegend die Exekutive für die Erfüllung der in diesem Gesetz der Legislative der Kantonalorganisationen zugewiesenen Aufgaben als zuständig erklärt.

Absatz 4 soll sicherstellen, dass aufgrund einer allfälligen Änderung der Rechtsform oder der

Bezeichnung einer Kantonalorganisation keine Änderung des vorliegenden Gesetzes nötig wird, sondern die sich daraus ergebenden Korrekturen auf Verordnungsstufe nachgeführt werden können.

§ 32 Einspracherecht: Legitimation, Frist, Form und Inhalt

Diese Bestimmung regelt die Einsprachemöglichkeiten der Kirchgemeinden und der Kantonalorganisationen.

§ 33 Beschwerderecht: Legitimation, Zuständigkeit und Frist

Die Bestimmung regelt das Beschwerderecht gegen Einspracheentscheide.

§ 34 Verwaltungsrechtspflegegesetz

Die Bestimmung regelt das Einsprache- und Beschwerdeverfahren und verweist dafür auf das Verwaltungsrechtspflegegesetz.

Übergangs- und Schlussbestimmungen

§ 35 Verordnung

Die Bestimmung regelt, dass wir die erforderliche Vollzugsverordnung erlassen.

Zudem ergibt sich daraus, dass wir die Kompetenz haben, widersprechende Verordnungen zu ändern oder aufzuheben.

§ 36 Werte für die ersten Vollzugsjahre

Diese Bestimmung regelt, dass sämtliche Werte, welche anschliessend jährlich oder jeweils im Jahr der Veröffentlichung der Leistungsbilanz nach § 20 durch uns oder die Kantonalorganisationen festgesetzt werden, für das erste Vollzugsjahr beziehungsweise für die folgenden sechs Vollzugsjahre ebenfalls durch diese und uns beschlossen werden.

Diese Bestimmung wird durch uns bereits im Jahr vor der Inkraftsetzung der übrigen Bestimmungen in Kraft zu setzen sein, damit wir und die Kantonalorganisationen die entsprechenden Werte rechtzeitig beschliessen können.

§ 37 Überführung in den Kirchgemeindenfinanzausgleichsfonds

Die Bestimmung regelt, dass die Mittel des bisherigen Fonds des Finanzausgleichs der Kirchgemeinden mit der Inkraftsetzung des Gesetzes in den neuen Kirchgemeindenfinanzausgleichsfonds überführt werden.

§ 38 Härtefallausgleich im Übergang: Zielsetzung und Instrument

Diese Bestimmung stellt während der ersten sechs Vollzugsjahre einen abgefederten Übergang vom bisherigen auf das neue System sicher.

Die Ausführungsbestimmungen sind auf Verordnungsstufe zu regeln.

§ 39 Besitzstand bei Fusionen im Übergang

Die Bestimmung regelt den Besitzstand bei Fusionen in den ersten vier Vollzugsjahren ab Inkraftsetzung des vorliegenden Gesetzes.

Da beim vorliegenden Gesetz die Basisjahre je drei und vier Jahre vor den Vollzugsjahren liegen, kann in den ersten vier Vollzugsjahren noch kein Vergleich für die finanziellen Einbussen nach neuem Recht berechnet werden. Daher wird auf die finanziellen Einbussen abgestellt, wie sie sich nach bisherigen Recht ergeben hätten.

§ 40 Berichtigungen von Beiträgen und Abgaben nach bisherigem Recht

Die Bestimmung ermöglicht es, Berichtigungen von Beiträgen und Abgaben nach bisherigem Recht noch bis drei Jahre nach Inkraftsetzung des vorliegenden Gesetzes vorzunehmen.

§ 41 Berechnungen

Die Bestimmung regelt, dass sämtliche sich aufgrund der Übergangsbestimmungen ergebenden

Berechnungen durch das zuständige Departement vorgenommen werden. Innerhalb des Volkswirtschaftsdepartements ist das Amt für Gemeinden zuständig.

5.1.2 Änderung oder Aufhebung weiterer Gesetze

5.1.2.1 Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern

§ 1

Absatz 1 wird dahingehend ergänzt, dass die Finanzausgleichssteuer "primär" zuhanden der Kirchgemeinden erhoben wird.

§ 109

Absatz 1 wird dahingehend ergänzt, dass die Finanzausgleichssteuer primär zuhanden der staatlich anerkannten Kirchgemeinden sowie sekundär zuhanden der Einwohnergemeinden erhoben wird.

In Absatz 4 wird für die Aufteilung des Ertrages der Finanzausgleichssteuer auf die einzelnen Konfessionen sowie die Übertagung eines allfälligen Überschusses zuhanden des Finanz- und Lastenausgleichsfonds der Einwohnergemeinden neu auf das vorliegende Gesetz und nicht mehr auf das aufzuhebende Gesetz über den direkten Finanzausgleich verwiesen.

5.1.2.2 Gesetz über den direkten Finanzausgleich

Aufgrund der vorliegenden Neuregelung des Finanzausgleichs der Kirchgemeinden kann das Gesetz über den direkten Finanzausgleich, welches nur noch den Finanzausgleich der Kirchgemeinden geregelt hatte, aufgehoben werden.

5.2 Steuerungsgrössen im direkten Finanzausgleich

In diesem Erlass ist lediglich noch die Mindestzahlung im bisherigen Finanzausgleich der Kirchgemeinden geregelt. Da für die Kirchgemeinden eine entsprechende Regelung auf Verordnungsstufe der neuen Gesetzgebung über den Finanzausgleich der Kirchgemeinden zu treffen sein wird, kann der Erlass aufgehoben werden.

6. Rechtliches

6.1 Gesetz über den Finanzausgleich der Kirchgemeinden (FIAG KG) und Änderung oder Aufhebung weiterer Gesetze

Beschliesst der Kantonsrat das Gesetz mit weniger als 2/3 der anwesenden Mitglieder, unterliegt dieses dem obligatorischen Referendum, andernfalls dem fakultativen Referendum (Art. 35 Abs. 1 Bst. d und Art. 36 Abs. 1 Bst. b KV).

6.2 Aufhebung der Kantonsratsverordnung Steuerungsgrössen im direkten Finanzausgleich im Zusammenhang mit dem FIAG KG

Alle übrigen Gesetze, Staatsverträge, Konkordate sowie Kantonsratsbeschlüsse, die nicht der obligatorischen Volksabstimmung unterstehen, unterliegen dem fakultativen Referendum (Art. 36 Abs. 1 Bst. b KV).

7. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Roland Heim
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler KRB

Volkswirtschaftsdepartement
Amt für Gemeinden, Gemeindefinanzen (25; *Versand Mitglieder Leitorgan und Projektgruppe
Technik durch AGEM*)

Departemente

Staatskanzlei (eng, rol, ett)

Amtsblatt (Referendum)

Parlamentsdienste

GS, BGS

Kantonale Finanzkontrolle

Ecoplan AG, Dr. Michael Marti, Monbijoustrasse 14, CH-3011 Bern

8. Glossar

Basisjahr	Entspricht jeweils dem Finanzausgleichsjahr minus 3 resp. 4 Jahre (zwei-Jahresdurchschnitte). Basisjahre für die Berechnung bzw. Festlegung der Finanzausgleichsbeiträge im Jahr X (Finanzausgleichsjahr) bilden die Staatssteueraufkommen aus den Jahren X-3 und X-4 (zwei-Jahresdurchschnitt der Basisjahre).
Disparitätenausgleich	Horizontaler Ausgleich zwischen den Kirchgemeinden. Er bildet die erste Komponente des Ressourcenausgleichs. Er ist so ausgestaltet, dass jeweils innerhalb einer Konfession 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. Dieser Mechanismus wird allein durch die finanzstarken Kirchgemeinden mit SKI über 100 finanziert.
Gesamtverteilungsbetrag	Betrag, der für den Finanzausgleich zur Verfügung steht: Jährlich grundsätzlich 10 Mio. Franken (indexiert).
Härtefallausgleich	Entlastungs- und Belastungsgrenzen im Übergang, die festlegen, um wie viel Prozent eine Kirchgemeinde im neuen System im Vergleich zum alten System besser bzw. schlechter gestellt werden darf (ausgedrückt in % des Staatssteueraufkommens).
Mindestausstattung	Zweite Komponente des Ressourcenausgleichs (vertikaler Ausgleich). Die Mindestausstattung bezweckt, den ressourcenschwächsten Kirchgemeinden ausreichende Mittel zu verschaffen, damit sie ihre öffentlichen Aufgaben wirtschaftlich und sparsam erfüllen können. Sie wird aus dem Teil des Gesamtverteilungsbetrags finanziert, der an die Kirchgemeinden geht. Anspruch auf eine Mindestausstattung haben Kirchgemeinden, welche nach dem Disparitätenausgleich einen SKI unter einer bestimmten Mindesthöhe aufweisen. Die Mindestausstattung gleicht die Differenz des SKI einer Kirchgemeinde zur festgelegten Mindesthöhe aus.
Ober- und Untergrenze	Legen die maximale Entlastungs- und Belastungsgrenzen im neuen System fest (Beitrag im neuen System in % des Staatssteueraufkommens).
Restsummenausgleich	Dritte Komponente des Ressourcenausgleichs (vertikaler Ausgleich). Verteilung der Restsumme der Mittel aus dem Finanzausgleich, die für finanzschwache Kirchgemeinden vorgesehen ist, die nach Ausrichtung der Beiträge zur Mindestausstattung übrig ist. Die Restsumme 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 Konfession.
Sockelbeitrag	Beitrag, den jede Kirchgemeinde pro Mitglied erhält, unabhängig von ihrer Steuerkraft.
Staatssteueraufkommen (SSA)	Massgebendes Steueraufkommen einer Kirchgemeinde auf 100% hochgerechnet. Entspricht dem Total der relevanten Steuerarten und Betreffnisse in einer Kirchgemeinde.
Steuerkraftindex (SKI)	Verhältnis der Steuerkraft einer Kirchgemeinde (Staatsteueraufkommen pro Kopf) zur durchschnittlichen Steuerkraft einer Konfession (Summe der massgebenden Staatssteueraufkommen aller Kirchgemeinden einer Konfession zur gesamten Anzahl ihrer Konfessionsangehörigen). 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 wie viel Prozent die Steuerkraft der Kirchgemeinde über bzw. unter dem kantonalen Durchschnitt der Konfession liegt. Für die Berechnung des SKI wird jeweils das drei bzw. vier Jahre zurückliegende Staatssteueraufkommen als Basis genommen (vgl. Basisjahr und Finanzausgleichsjahr).

9. Anhang: Ergebnisse der Modellierung nach Kirchgemeinden (Jahr der Einführung des NFA)

9.1 Erläuterung der Szenarien

Nachfolgend sind die modellierten Ergebnisse pro Konfession und Kirchgemeinde aufgeführt. Dargestellt ist jeweils das Szenario "NFA Kirchen" wie in Abschnitt 1.4.4 beschrieben (Variante A) sowie eine alternative Aufteilung zwischen Kantonalorganisationen und Kirchgemeinden im Szenario "NFA Kirchen" (Variante B).

9.1.1 Referenzfall

Die Ergebnisse zeigen jeweils die Differenz zum Referenzfall, also wie viel mehr oder weniger die Kirchgemeinden im neuen System, gegenüber dem alten System erhalten. Als Referenzfall wurde jeweils der Durchschnitt der Mittel genommen, die die Kirchgemeinden in den Jahren 2017 und 2018 erhielten.¹⁾ Dabei wurde jeweils der Teil der Mittel aus dem Finanzausgleich einbezogen, der an die Kirchgemeinden geht.²⁾ Beim Referenzfall liegt der Gesamtverteilungsbetrag über 10 Mio. Franken.

9.1.2 Szenario "NFA Kirchen": Gesamtverteilungsbetrag von 10 Mio. Franken (Varianten A und B)

Im Szenario "NFA Kirchen" wird von einem Gesamtverteilungsbetrag von 10 Mio. Franken ausgegangen, das den drei Kantonalorganisationen und deren Kirchgemeinden insgesamt zur Verfügung steht. Zusätzlich werden die neuen Ausgleichsmechanismen eingesetzt.

- In Variante A wird von der bisherigen Grundverteilung von 40:60 zwischen Kantonalorganisationen und Kirchgemeinden ausgegangen.
- Dagegen wird in Variante B von einer Grundverteilung von 45:55 zwischen Kantonalorganisationen und Kirchgemeinden ausgegangen, was bei den Kantonalorganisationen zu mehr Mittel, bei den Kirchgemeinden hingegen im Vergleich zu Variante A zu einem geringeren Ausgleichsvolumen führt.

In beiden Varianten wurden die Steuerungsgrößen aufgrund der Rückmeldungen aus der Vernehmlassung modifiziert, und zwar sowohl bezüglich des Anteils des Sockelbeitrags als auch bezüglich der Entlastungs- und Belastungsgrenze (beim Härtefallausgleich).

¹⁾ Die Beiträge werden jeweils auf dem drei Jahre zurückliegenden Staatssteueraufkommen berechnet. Basisjahr für die Finanzausgleichsbeiträge im Jahr 2017 bildet also das Staatssteueraufkommen aus dem Jahr 2014. Für die Berechnung der Beiträge 2018 gilt das Jahr 2015 als Basisjahr. Die Beiträge 2018 entsprechen den für das Jahr 2018 eröffneten Zahlen (Verfügung vom 8.11.2018).

²⁾ D.h. nur Sockelbeitrag und Beitrag an finanzschwache Kirchgemeinden. Allfällige Subventionen und andere Unterstützungsleistungen der kantonalkirchlichen Organisationen an die Kirchgemeinden wurden hier nicht berücksichtigt.

Abbildung 9-2: Übersicht der gewählten Parameter im Szenario "NFA Kirchen" Variante A

Element NFA	Parameter / Annahme	Röm.-kath.	Ev.-Ref.	Christkath.
(1) Gesamtverteilungsbetrag	10 Mio. Franken			
(2) Beitrag an Kantonalorganisa- tionen	40% (4 Mio. Franken)			
(3) Beitrag an Kirchgemeinden	60% (6 Mio. Franken)			
(a) davon Sockelbeitrag		21%	21%	21%
davon nach Steuerkraft		39%	39%	39%
(b) Disparitätenausgleich		4%	0%	0%
(c) Mindestausstattung		73%	65%	65%
(e) Härtefallausgleich:				
Entlastungsgrenze		1%	1%	1%
Belastungsgrenze		-1%	-1%	-1.5%

Abbildung 9-3: Übersicht der gewählten Parameter im Szenario "NFA Kirchen" Variante B

Element NFA	Parameter / Annahme	Röm.-kath.	Ev.-Ref.	Christkath.
(1) Gesamtverteilungsbetrag	10 Mio. Franken			
(2) Beitrag an Kantonalorganisa- tionen	45% (4.5 Mio. Franken)			
(3) Beitrag an Kirchgemeinden	55% (5.5 Mio. Franken)			
(a) davon Sockelbeitrag		19.25%	19.25%	19.25%
davon nach Steuerkraft		35.75%	35.75%	35.75%
(b) Disparitätenausgleich		4%	0%	0%
(c) Mindestausstattung		73%	65%	65%
(e) Härtefallausgleich:				
Entlastungsgrenze		1.5%	1%	1%
Belastungsgrenze		-1.5%	-1.5%	-1.5%

9.2 Ergebnisse nach Kirchgemeinden

Lesehilfe zu den nachfolgenden Abbildungen

Die nachfolgenden Abbildungen in den Ziffern 9.2.1 bis 9.2.3 lesen sich wie folgt:

- Am Beispiel der römisch-katholischen Kirchgemeinde **Aedermansdorf** zeigt sich in der Abbildung in Ziffer 9.2.1, dass mit Hilfe der Instrumente des neuen Finanzausgleichs der Verlust für das steuerkraftschwache Aedermansdorf auf eine Einbusse von **6'066 Franken** begrenzt werden kann (Spalte Variante A). Dabei sind nur noch die zukünftigen 10 Mio. Franken Finanzausgleichssteuer (bzw. Grundverteilungsbetrag) berücksichtigt (insgesamt ist also weniger zu verteilen). Im Unterschied zur Variante A kommt den Kirchgemeinden in Variante B aufgrund der neu justierten Grundverteilung insgesamt 55% dieser 10 Mio. Franken zu (statt 60% in Variante A). Die Einbusse für Aedermansdorf liegt damit etwas höher bei **9'879 Franken**.
- Die nachfolgenden zwei Spalten weisen das Ergebnis in % des massgebenden Staatssteueraufkommens für die Varianten A und B aus. Für Aedermansdorf liegt der Verlust bei -0.8% des Staatssteueraufkommens in Variante A bzw. bei -1.4% in Variante B. Die Spalten zeigen auch, dass der Verlust durch die Belastungsgrenze des Härtefallausgleichs gedeckelt wird, nämlich bei **-1% des Staatssteueraufkommens** in Variante A und -1.5% in Variante B. Der Verlust liegt also bei keiner Kirchgemeinde unter diesen Grenzen (vgl. beispielsweise Deitingen).
- In der Spalte "Steuerfuss" ist der aktuelle Steuerfuss der Kirchgemeinde ausgewiesen (2018). Die letzten zwei Spalten zeigen den Verlust (oder Gewinn) in Prozent des Staatssteueraufkommens **relativ zum Steuerfuss** für die Varianten A und B. Die -1% des Staatssteueraufkommens in Variante A machen für Aedermansdorf **-3.5% des Steuerfusses** von 24.0% aus.

Diese Herleitung gilt nicht nur für die römisch-katholischen Kirchgemeinden in der Abbildung in Ziffer 9.2.1, sondern auch für die reformierten und christkatholischen Kirchgemeinden in den Abbildungen in den Ziffern 9.2.2 resp. 9.2.3.

9.2.1 Römisch-katholische Kirchgemeinden

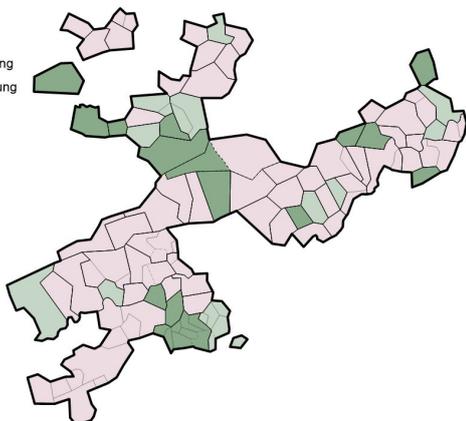
	in Franken		in %		Steuerfuss	relative Veränderung in % des Steuerfusses	
	Szenario «NFA Kirchen»		Szenario «NFA Kirchen»			Szenario «NFA Kirchen»	
	Variante A	Variante B	Variante A	Variante B		Variante A	Variante B
Aedermannsdorf	-6'066	-9'879	-0.8%	-1.4%	24.0%	-3.5%	-5.7%
Aeschi	16'336	12'673	0.7%	0.6%	15.0%	4.7%	3.7%
Balsthal	-46'753	-75'499	-0.9%	-1.4%	20.0%	-4.3%	-7.0%
Bärschwil	9'633	13'414	1.2%	1.6%	16.0%	7.4%	10.3%
Beinwil	3'256	4'462	1.2%	1.7%	16.0%	7.6%	10.5%
Bellach	13'546	9'606	0.4%	0.2%	16.0%	2.2%	1.6%
Bettlach	-39'450	-41'216	-0.8%	-0.9%	17.0%	-4.8%	-5.0%
Biberist	-9'181	-13'309	-0.1%	-0.1%	15.0%	-0.7%	-1.0%
Breitenbach	39'900	31'142	0.8%	0.6%	18.0%	4.4%	3.4%
Büren	-2'538	-2'979	-0.2%	-0.3%	17.0%	-1.5%	-1.7%
Büsserach	-38'874	-40'263	-1.0%	-1.0%	14.0%	-7.0%	-7.2%
Deitingen	-30'515	-45'773	-1.0%	-1.5%	18.0%	-5.6%	-8.3%
Derendingen	39'142	44'506	1.2%	1.3%	18.0%	6.4%	7.3%
Domach	-61'395	-73'213	-1.0%	-1.2%	17.0%	-5.9%	-7.0%
Dulliken	-24'096	-39'641	-0.8%	-1.4%	20.0%	-4.2%	-6.8%
Egerkingen	-12'291	-13'717	-0.4%	-0.4%	18.0%	-2.0%	-2.2%
Erlinsbach	14'867	8'281	0.6%	0.3%	17.0%	3.3%	1.9%
Erschwil	7'247	2'521	0.7%	0.3%	18.0%	4.1%	1.4%
Flumenthal-Hubersdorf	-321	-982	0.0%	-0.1%	17.0%	-0.1%	-0.4%
Fulenbach	-15'347	-24'646	-0.9%	-1.4%	19.0%	-4.6%	-7.4%
Gänsbrunnen	-815	-1'223	-1.0%	-1.5%	30.0%	-3.3%	-5.0%
Gempen	1'412	683	0.2%	0.1%	17.0%	1.4%	0.7%
Grenchen	49'427	31'822	0.5%	0.3%	17.0%	2.9%	1.9%
Gretzenbach-Däniken	-36'085	-44'906	-0.9%	-1.1%	19.0%	-4.6%	-5.7%
Grindel	6'279	7'412	1.2%	1.4%	20.0%	5.8%	6.9%
Günsberg	-15'732	-23'599	-1.0%	-1.5%	18.0%	-5.6%	-8.3%
Gunzgen	5'640	3'588	0.4%	0.2%	19.0%	1.9%	1.2%
Hägendorf-Rickenbach	-11'495	-14'096	-0.2%	-0.2%	15.0%	-1.3%	-1.6%
Härkingen	-2'174	-2'945	-0.1%	-0.2%	20.0%	-0.7%	-0.9%
Herbetswil	-3'781	-6'325	-0.8%	-1.3%	25.0%	-3.2%	-5.4%
Himmelried	-5'076	-8'237	-0.9%	-1.4%	21.0%	-4.1%	-6.6%
Hochwald	-9'893	-10'422	-0.7%	-0.7%	17.0%	-4.2%	-4.4%
Hofstetten-Flüh	-29'598	-30'715	-0.9%	-1.0%	18.0%	-5.2%	-5.4%
Holderbank	-3'631	-5'977	-0.8%	-1.4%	23.0%	-3.6%	-5.9%
Ifenthal-Hauenstein	3'134	4'345	1.2%	1.7%	20.0%	6.0%	8.3%
Kappel-Boningen	-17'592	-19'333	-0.4%	-0.5%	17.0%	-2.5%	-2.7%
Kestenholz	-2'531	-6'801	-0.1%	-0.3%	20.0%	-0.6%	-1.5%
Kienberg	4'053	5'583	1.2%	1.7%	28.0%	4.3%	5.9%

	in Franken		in % Staatssteueraufkommen		Steuer- fuss	relative Veränderung in % des Steuerfusses	
	Szenario «NFA Kirchen»		Szenario «NFA Kirchen»			Szenario «NFA Kirchen»	
	Variante A	Variante B	Variante A	Variante B	2018	Variante A	Variante B
Kleinlützel	12'346	17'120	1.2%	1.6%	16.0%	7.4%	10.3%
Kriegstetten-Gerlafingen	72'489	97'253	1.1%	1.5%	16.0%	7.2%	9.6%
Laupersdorf	21'073	12'229	1.2%	0.7%	19.0%	6.2%	3.6%
Lostorf	-28'572	-30'227	-0.8%	-0.8%	18.0%	-4.5%	-4.7%
Luterbach	-20'748	-26'663	-0.9%	-1.1%	20.0%	-4.3%	-5.6%
Matzendorf	-1'011	-8'264	-0.1%	-0.6%	20.0%	-0.4%	-3.2%
Meltingen	7'980	11'042	1.2%	1.7%	24.0%	5.0%	6.9%
Metzerlen-Mariastein	-690	-1'753	-0.1%	-0.2%	18.0%	-0.3%	-0.9%
Mümliswil	-25'113	-36'435	-0.8%	-1.2%	18.0%	-4.7%	-6.8%
Neuendorf	21'326	13'481	1.0%	0.6%	20.0%	4.9%	3.1%
Niederbuchsiten	11'749	10'580	1.2%	1.1%	20.0%	5.9%	5.3%
Niedergösgen	4'906	-3'044	0.2%	-0.1%	18.0%	0.9%	-0.6%
Oberbuchsiten	-13'005	-17'162	-0.6%	-0.9%	20.0%	-3.2%	-4.3%
Oberdorf	-54'429	-72'457	-1.0%	-1.3%	20.0%	-5.0%	-6.7%
Obergösgen	-18'786	-28'180	-1.0%	-1.5%	19.0%	-5.3%	-7.9%
Oberkirch-Nunningen-Zullwil	16'362	9'441	0.5%	0.3%	18.0%	2.9%	1.7%
Oensingen	-23'606	-25'769	-0.4%	-0.5%	14.0%	-3.2%	-3.5%
Olten	-97'974	-104'513	-0.6%	-0.6%	18.0%	-3.3%	-3.5%
Ramiswil	4'526	6'205	1.2%	1.7%	25.0%	4.9%	6.7%
Rodersdorf	-5'317	-5'707	-0.5%	-0.6%	15.0%	-3.6%	-3.9%
Schönenwerd	-27'978	-45'194	-0.9%	-1.4%	20.0%	-4.3%	-6.9%
Seewen	-13'368	-15'552	-1.0%	-1.2%	16.0%	-6.3%	-7.3%
Selzach	-16'488	-19'511	-0.6%	-0.7%	20.0%	-3.1%	-3.6%
Solothurn	-105'004	-108'891	-0.9%	-1.0%	21.0%	-4.5%	-4.7%
St. Niklaus	-82'990	-124'485	-1.0%	-1.5%	13.0%	-7.7%	-11.5%
St. Pantaleon-Nuglar	-6'011	-6'622	-0.4%	-0.4%	15.7%	-2.6%	-2.8%
Stüsslingen-Rohr	-10'710	-17'210	-0.9%	-1.4%	18.0%	-4.8%	-7.8%
Subingen	-9'523	-10'658	-0.4%	-0.5%	20.0%	-2.0%	-2.3%
Trimbach	46'137	64'157	1.2%	1.6%	18.0%	6.6%	9.1%
Walterswil	3'754	5'163	1.2%	1.7%	22.0%	5.5%	7.6%
Wangen bei Olten	-15'520	-17'558	-0.3%	-0.4%	18.0%	-1.8%	-2.0%
Welschenrohr	-7'917	-13'109	-0.8%	-1.4%	25.0%	-3.3%	-5.4%
Winznau	-12'183	-19'829	-0.8%	-1.4%	22.0%	-3.9%	-6.3%
Wisen	-17	-595	0.0%	-0.2%	18.0%	0.0%	-1.0%
Witterswil-Bättwil	-9'484	-10'429	-0.4%	-0.5%	15.0%	-2.8%	-3.0%
Wolfwil	-34'494	-35'803	-1.0%	-1.0%	19.0%	-5.2%	-5.4%
Zuchwil	52'644	73'936	1.2%	1.6%	17.0%	6.8%	9.5%

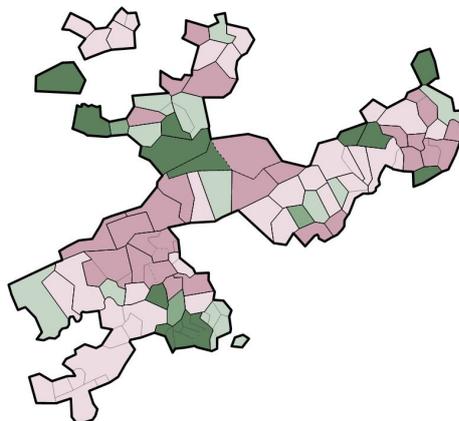
Quelle: Eigene Berechnungen.

Hinweis: - Belastung; + Entlastung. Die Ergebnisse zeigen die durchschnittliche Be- / Entlastung in den Jahren 2017 / 2018 im neuen System im Vergleich zum Referenzfall (altes System).

Variante A



Variante B



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

Bemerkungen: Rot = Belastung, grün = Entlastung. Jeweils Differenz zum Referenzfall, in % Staatssteueraufkommen.
Wegen der gewählten Belastungsgrenze von -1% (Var. A) bzw. -1.5% (Var. B) fällt keine Kirchgemeinde (KG) in die Kategorie «Belastung 1-1.5%» (Var. A) bzw. «Belastung 1.5-2%» (Var. B). Die Entlastungsgrenze bei 1% bzw. 1.5% führt dazu, dass keine KG wesentlich mehr als 1% bzw. 1.5% entlastet wird. Da die Mittel, die durch die Entlastungsgrenze abgeschöpft werden, wiederum pro-Kopf auf die KG (mit SKI < 100) verteilt werden, liegen einige KG minim über der 1%-Grenze (Var. A, mittlere Grünstufe) bzw. 1.5%-Grenze (Var. B, 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.

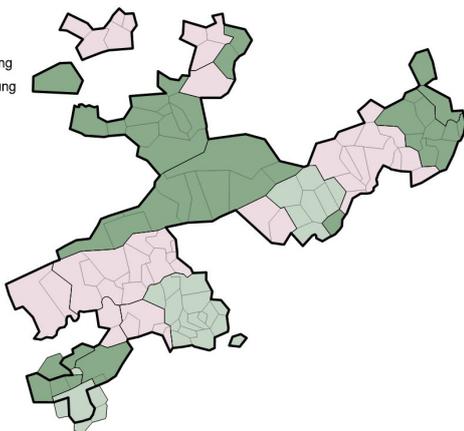
9.2.2 Reformierte Kirchgemeinden

	in Franken		in % Staatssteueraufkommen		Steuer- fuss	relative Veränderung in % des Steuerfusses	
	Szenario «NFA Kirchen»		Szenario «NFA Kirchen»			Szenario «NFA Kirchen»	
	Variante A	Variante B	Variante A	Variante B		2018	Variante A
Aetingen-Mühledorf	32'903	28'379	1.1%	1.0%	14.0%	8.1%	7.0%
Biberist-Gerlafingen	-128'745	-159'344	-1.0%	-1.2%	16.0%	-6.3%	-7.7%
Domach-Gempen-Hochwald	-31'613	-33'541	-0.5%	-0.6%	15.0%	-3.6%	-3.8%
Erlinsbach	19'269	21'121	1.2%	1.3%	18.0%	6.7%	7.3%
Fulenbach	10'445	11'455	1.2%	1.3%	17.0%	7.1%	7.8%
Gäu	40'314	33'783	0.8%	0.7%	18.0%	4.3%	3.6%
Grenchen-Bettlach	-152'514	-185'982	-1.0%	-1.2%	12.5%	-8.0%	-9.8%
Kienberg	2'910	3'236	1.2%	1.4%	10.0%	12.5%	13.9%
Kleinlützel	4'248	4'712	1.2%	1.4%	8.0%	15.5%	17.2%
Leimental	-42'075	-44'069	-0.7%	-0.8%	15.0%	-4.9%	-5.1%
Lüsslingen	-11'431	-11'374	-0.6%	-0.6%	15.0%	-3.9%	-3.9%
Messen	10'418	8'328	0.4%	0.3%	12.0%	3.3%	2.7%
Niederamt	103'962	88'876	1.0%	0.9%	18.0%	5.6%	4.8%
Obenwil	33'259	36'723	1.2%	1.4%	10.0%	12.3%	13.5%
Oensingen-Kestenholz	-40'818	-44'927	-1.0%	-1.1%	12.0%	-8.3%	-9.2%
Olten	-253'821	-321'370	-1.0%	-1.3%	18.0%	-5.6%	-7.0%
Oristal	15'861	17'402	1.2%	1.3%	14.0%	8.6%	9.5%
Seewen	-4'529	-4'727	-0.8%	-0.8%	10.0%	-7.8%	-8.2%
Solothurn	-284'984	-302'783	-1.0%	-1.1%	16.0%	-6.2%	-6.6%
Thal	52'561	58'316	1.2%	1.4%	18.0%	6.9%	7.7%
Thierstein	35'084	30'303	1.1%	1.0%	15.0%	7.4%	6.4%
Wasseramt	181'869	156'361	1.0%	0.8%	15.0%	6.4%	5.5%

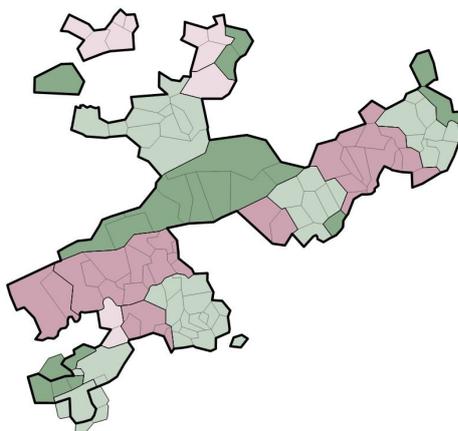
Quelle: Eigene Berechnungen.

Hinweis: - Belastung; + Entlastung. Die Ergebnisse zeigen die durchschnittliche Be- / Entlastung in den Jahren 2017 / 2018 im neuen System im Vergleich zum Referenzfall (altes System).

Variante A



Variante B



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

Bemerkungen: Rot = Belastung, grün = Entlastung. Jeweils Differenz zum Referenzfall, in % Staatssteueraufkommen.

Wegen der gewählten Belastungsgrenze von -1% in Variante A fällt keine Kirchgemeinde (KG) in die Kategorie «Belastung 1-1.5%» (Karte links). 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 (mit SKI < 100) verteilt werden, liegen einige KG über der 1%-Grenze (mittlere Grünstufe, 1 – 1.5%).

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 Gosslwil 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).

9.2.3 Christkatholische Kirchgemeinden

	in Franken		in %		Steuer- fuss	relative Veränderung in % des	
	Szenario «NFA Kirchen»		Staatssteueraufkommen			Steuerfusses	
	Variante A	Variante B	Variante A	Variante B		Variante A	Variante B
Grenchen	3'457	1'456	0.8%	0.3%	19.0%	4.3%	1.8%
Region Olten	-19'408	-20'420	-1.0%	-1.1%	18.0%	-5.8%	-6.1%
Schönenwerd-Niedergösgen	-2'286	-2'971	-0.4%	-0.6%	23.0%	-1.9%	-2.5%
Solothurn	4'870	1'931	0.4%	0.2%	19.0%	2.2%	0.9%

Quelle: Eigene Berechnungen.

Hinweis: - Belastung; + Entlastung. Die Ergebnisse zeigen die durchschnittliche Be- / Entlastung in den Jahren 2017 / 2018 im neuen System im Vergleich zum Referenzfall (altes System).

9.2.4 Zusammenzug der Ergebnisse der Variante A

	Szenario "NFA Kirchen" 10 Mio. Franken
Römisch-Katholische Kirchgemeinden	
Anzahl bessergestellte KG / Mitglieder	26 / 30'113
mit SKI über 100	0
mit SKI unter 100	26
mit SKI unter 70	8
Anzahl schlechter gestellte KG / Mitglieder	49 / 61'168
mit SKI über 100	29
mit SKI unter 100	20
mit SKI unter 70	2
Evangelisch-Reformierte Kirchgemeinden	
Anzahl bessergestellte KG / Mitglieder	13 / 25'894
mit SKI über 100	0
mit SKI unter 100	13
mit SKI unter 70	1
Anzahl schlechter gestellte KG / Mitglieder	9 / 35'720
mit SKI über 100	8
mit SKI unter 100	1
mit SKI unter 70	0
Christkatholische Kirchgemeinden	
Anzahl bessergestellte KG / Mitglieder	2 / 555
mit SKI über 100	0
mit SKI unter 100	2
mit SKI unter 70	0
Anzahl schlechter gestellte KG / Mitglieder	2 / 721
mit SKI über 100	2
mit SKI unter 100	0
mit SKI unter 70	0