



BERICHT – 08.08.2023

Prüfung eines Finanzausgleichs unter den römisch-katholischen Kirchgemeinden im Kanton Bern

Zuhanden der römisch-katholischen Landeskirche des
Kantons Bern

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Prüfung eines Finanzausgleichs unter den römisch-katholischen Kirchgemeinden im Kanton Bern

Auftraggeber: Römisch-katholische Landeskirche des Kantons Bern
Ort: Bern
Datum: 08.08.2023

Begleitung

Marie-Louise Beyeler, Präsidentin Landeskirchenrat
Regula Furrer, Generalsekretärin

Projektteam Ecoplan

Michael Marti
Rafaela Catena

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

ECOPLAN AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Dätwylerstrasse 25
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsverzeichnis

	Inhaltsverzeichnis	1
1	Einleitung	2
2	Entwicklung der Mitglieder und Steuern.....	3
3	Ausgestaltung eines Finanzausgleichs	7
3.1	Elemente eines Ausgleichsystems	7
3.2	Eruierung der Disparitäten.....	8
3.3	Parameter und Bedingungen.....	9
3.3.1	Disparitätenabbau	10
3.3.2	Mindestausstattung	12
3.3.3	Volumen	13
3.3.4	Bedingungen.....	14
3.3.5	Fazit.....	14
3.4	Finanzausgleichssysteme anderer Kirchen.....	14
3.4.1	Zürich, Thurgau und Aargau.....	14
3.4.2	Finanzausgleichssysteme in Solothurn und St. Gallen	16
3.4.3	Fazit.....	17
4	Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit eines Finanzausgleichs	18
4.1	Bedarf und Mittelverwendung	18
4.2	Nachhaltigkeit	19
5	Alternativen zu einem Finanzausgleich	21
6	Schlussfolgerungen.....	23
	Literaturverzeichnis	25

1 Einleitung

Der vorliegenden Analyse liegt ein Vorstoss von Pascal Bord, Vizepräsident des Parlaments der römisch-katholischen Landeskirche des Kantons Bern, zugrunde. Er fordert in einem Postulat einen Finanzausgleich zwischen den 22 Kirchgemeinden (Bord 2022a).¹ Der Postulant verweist auch gleich auf eine konkrete Idee zur Ausgestaltung des Finanzausgleichs (Bord 2022b). Der vorliegende Bericht geht der Frage nach, ob und wenn ja in welcher Form ein solcher Finanzausgleich erforderlich und sinnvoll ist. Vor dem Hintergrund steigender Kirchenaustritte, die sich in Zukunft in sinkenden Steuereinnahmen äussern werden,² ist es von grosser Relevanz, wie die Kirche die weniger werdenden Mittel möglichst sinnvoll einsetzt.

Ein Überblick über die Finanz- und Mitgliederstärke der römisch-katholischen Kirche im Kanton Bern zeigt, dass die Steuereinnahmen der römisch-katholischen Kirchgemeinden im Kanton Bern absolut und pro Mitglied unterschiedlich ausfallen (Kapitel 2). Die Kirchgemeinden weisen jedoch auch unterschiedliche sozio-demografische Merkmale auf. Dies führt zu einem unterschiedlichen Bedarf an Angeboten, die über die kirchlichen Grundleistungen wie Gottesdienste, Kasualien, Seelsorge etc. hinausgehen. In der inhaltlichen Ausgestaltung dieser Angebote, die Mitgliedern und der weiteren Bevölkerung zur Verfügung stehen, geniessen die Kirchgemeinden daher eine gewisse Freiheit. Das Ausmass und die Ausrichtung der kirchlichen Angebote hängen somit nicht nur von den Finanzen der Kirchgemeinden, sondern auch vom Engagement der in der kirchlichen Arbeit tätigen Personen ab. Personelle Ressourcen und Ideen für attraktive Angebote sind somit unabdingbar für eine aktive Gestaltung des kirchlichen Lebens.

Ein Finanzausgleich, wie ihn Pascal Bord skizziert, fokussiert rein auf die finanzielle Situation der Kirchgemeinden und verteilt Mittel unabhängig eines konkreten Bedarfs bzw. eines konkreten Verwendungszwecks. Wir werden ebenfalls diese Perspektive einnehmen, um uns den unterschiedlichen Komponenten und Ausgestaltungsszenarien eines Ausgleichmodells zu widmen und eine kritische Beurteilung dessen Annahmen und Implikationen vorzunehmen (Kapitel 3.1 bis 3.3). Anschliessend betrachten wir die Eigenschaften der kirchlichen Finanzausgleichssysteme anderer Kantone, um weitere Aspekte wie z.B. vorgegebene Verwendungszwecke für die umverteilten Mittel aufzuzeigen (Kapitel 3.4).

Im Anschluss schätzen wir ein, ob innerhalb der römisch-katholischen Kirche im Kanton Bern ein Bedarf nach einem Finanzausgleich besteht und ob ein solcher eine nachhaltige Wirkung hätte (Kapitel 4). Abschliessend schlagen wir mögliche Alternativen zu einem Finanzausgleich vor, um Kirchgemeinden gezielter finanziell zu unterstützen (Kapitel 5).

¹ Im Kanton Bern gibt es 32 Kirchgemeinden (Stand 1.1.2023), 11 davon haben sich jedoch in der Gesamtkirchgemeinde (GKG) Bern zusammengeschlossen. Die Kirchensteuern dieser 11 Kirchgemeinden gehen zentral an die GKG. Da wir uns auf die Kirchenfinanzen fokussieren, sprechen wir im Folgenden von 22 Kirchgemeinden.

² Aktuell sind viele ältere Personen mit hohem Lohn Kirchenmitglieder. Die Austritte betreffen in der Mehrzahl eher jüngere Personen, die noch nicht viel Steuersubstrat aufweisen. In den nächsten Jahren oder Jahrzehnten werden deren Steuern, die sich im Laufe der Zeit erhöht hätten, jedoch fehlen. Siehe EcoPlan (2022a) Zukunft der Kirchenfinanzen. Abschätzung und Analyse.

2 Entwicklung der Mitglieder und Steuern

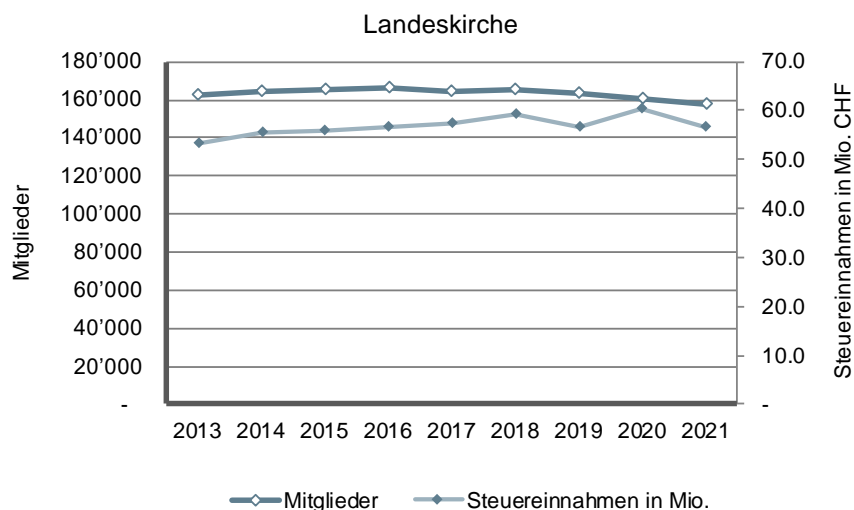
Im Folgenden betrachten wir die Entwicklung der Steuereinnahmen sowie der Mitgliederzahlen der römisch-katholischen Kirche im Kanton Bern von 2013 bis 2021. Neben der Entwicklung in der gesamten Landeskirche berücksichtigen wir dabei ausgewählte Kirchgemeinden:

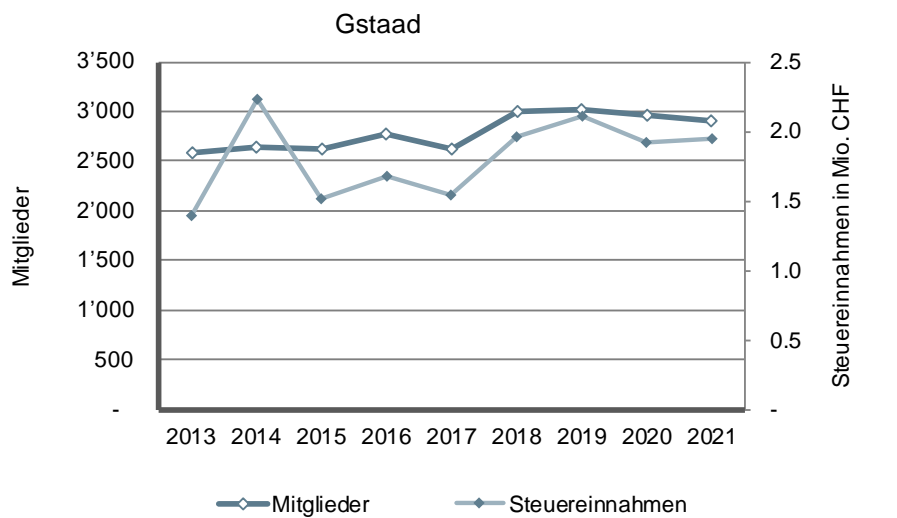
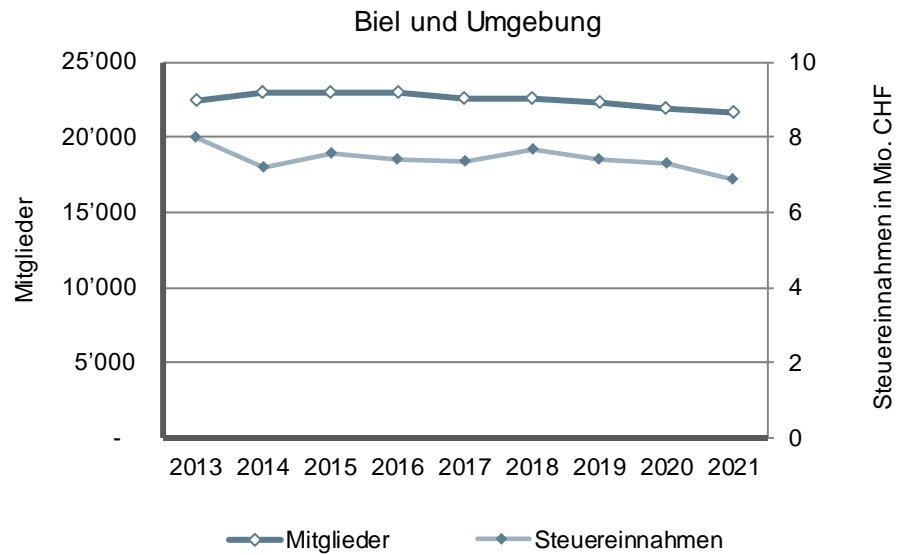
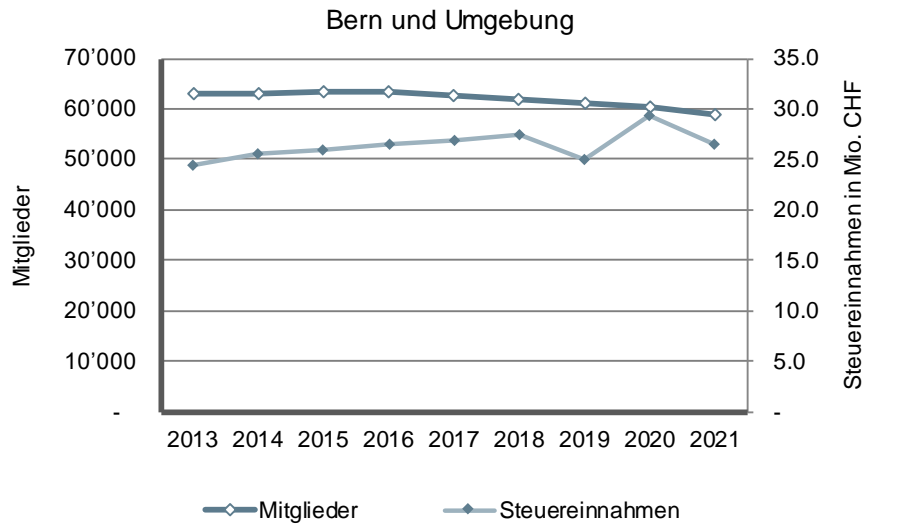
- Bern und Umgebung als mit Abstand mitgliederstärkste Kirchgemeinde
- Biel und Umgebung als zweitgrösste Kirchgemeinde
- Gstaad als mit Abstand finanzstärkste Kirchgemeinde pro Kopf
- Tavannes als eine der finanzschwächsten Kirchgemeinden pro Kopf

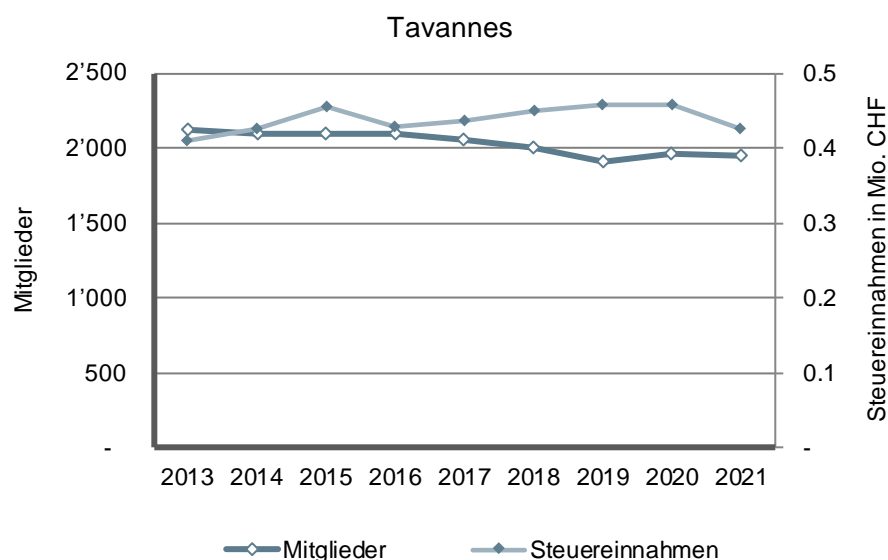
Die folgenden Abbildungen zeigen, dass die Mitgliederentwicklung in der Landeskirche rückläufig ist, wobei dieser Rückgang seit 2013 in Bern sowie Biel und Umgebung stärker ausfällt als im Landeskirchendurchschnitt. In Gstaad stieg die Mitgliederzahl von 2017 auf 2018 an und blieb in den letzten Jahren stabil, wobei sich nun eine Umkehrung dieses Trends abzeichnet. In Tavannes bewegt sich die Mitgliederzahl um die Marke von 2000 Personen. In den beiden letztgenannten Gemeinden kann diese relative Stabilität eine Momentaufnahme sein, da die gesamte Anzahl Mitglieder (wie die Bevölkerung der Gemeinde insgesamt) sehr klein ist. Die im Durchschnitt mittlerweile rückläufigen Mitgliederzahlen spiegeln sich aktuell noch nicht ausgeprägt in der Entwicklung der Steuereinnahmen wider (vgl. EcoPLAN 2022a).

Die Steuereinnahmen stiegen seit 2013 in der Landeskirche sowie in den beiden grösseren Städten und ihrer Umgebung leicht an, wobei 2019 und 2021 ein Einbruch ersichtlich ist. In den beiden kleineren Gemeinden sind die Einnahmen schwankender, wobei es sich bei Tavannes um keine grossen Beträge handelt. In Gstaad sind die Schwankungen auch absolut von Bedeutung, und wohl auf den Zuzug oder die Abwanderung einzelner, vermögender Personen zurückzuführen.

Abbildung 2-1: Entwicklung der Mitglieder und Steuereinnahmen in der gesamten Landeskirche und ausgewählten Kirchgemeinden



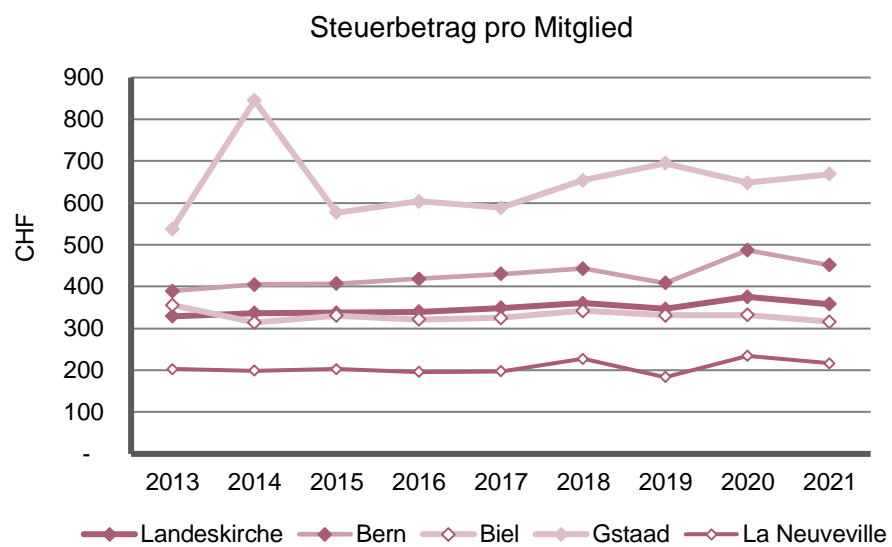




Die Unterschiede zwischen den ausgewählten Kirchgemeinden bezüglich der absoluten Höhe der Mitgliederzahlen und Steuereinnahmen sind weitgehend durch ihre Grösse gegeben. Um die Finanzstärke der Gemeinden zu vergleichen, betrachten wir in der folgenden Abbildung die Steuerbeträge der Kirchgemeinden pro Mitglied. Dazu ist anzumerken, dass die Finanzkraft pro Kopf auch vom Steuersatz einer Kirchgemeinde abhängt.³ Während Biel und Umgebung eine ähnliche Finanzstärke wie der Landeskirchendurchschnitt aufweist, verfügt Bern und Umgebung über einen höheren Pro-Kopf-Betrag. Der Steuerbetrag pro Mitglied von Gstaad als Gemeinde mit einer kleinen, aber sehr reichen Bevölkerung liegt trotz des tiefen Steuersatzes (0.14) weit über dem Durchschnitt und dem Betrag, den die Stadt Bern und ihre Umgebung pro Mitglied zur Verfügung hat. Deutlich unter dem landeskirchlichen Durchschnitt liegt Tavannes mit einer wenig finanzstarken Bevölkerung und einem durchschnittlichen Steuersatz (0.23). Mit Ausnahme eines Ausreissers in Gstaad im Jahr 2014 und einem in den grösseren Kirchgemeinden sowie im Durchschnitt ersichtlichen leichten Knick 2019, der den allgemeinen Steuereinbruch in diesem Jahr widerspiegelt, bewegen sich die einzelnen Kurven jeweils auf einem relativ konstanten Niveau. Die Finanzkraft pro Kopf verändert sich in den einzelnen Kirchgemeinden durch den Mitgliederrückgang nicht bedeutend und die Ungleichheit zwischen den betrachteten Gemeinden verschärft sich somit nicht wesentlich.

³ In der Abbildung 2-2 werden die jeweiligen Steuersätze der Gemeinden direkt berücksichtigt und kein harmonisierter Steuersatz verwendet (siehe Kapitel 3.2).

Abbildung 2-2: Entwicklung der Steuerbeträge pro Kopf in der gesamten Landeskirche und in ausgewählten Kirchgemeinden



3 Ausgestaltung eines Finanzausgleichs

3.1 Elemente eines Ausgleichsystems

Ausgleichssysteme zwischen Einwohnergemeinden bestehen üblicherweise aus verschiedenen Komponenten: einem Ressourcenausgleich, einem Lastenausgleich und (allenfalls) einem spezifischen Lastenausgleich, der Abgeltung von Zentrumslasten. Pascal Bord verlangt in seinem Postulat (Bord 2022a) vor allem einen Ressourcenausgleich, da er eine Umverteilung der Steuereinnahmen unter Berücksichtigung der Pfarrstellenzuteilung anstrebt. Für ein allfälliges Ausgleichssystem erachten wir es im kirchlichen Kontext als angebracht, vor allem auf die Steuererträge der Kirchgemeinden zu fokussieren. Auf weitere Komponenten verzichten wir aus folgenden Gründen:

- Ein **Lastenausgleich** zwischen Einwohnergemeinden bezieht sich oft auf die sozio-demografischen und geografisch-topografischen Faktoren, die für die Gemeinden die Erbringung obligatorischer Leistungen erschweren bzw. verteuern. Diese Faktoren sind nicht direkt auf den kirchlichen Kontext übertragbar bzw. in diesem nicht klar als Lasten definierbar. Die kirchlichen Angebote und Leistungen können an die sozio-kulturelle Struktur und den Bedarf in der Kirchgemeinde angepasst werden, da die Grundleistungen des kirchlichen Lebens, die mit den Steuereinnahmen erbracht werden sollen, nicht gesetzlich vorgegeben sind. Gewisse grundlegende Leistungen wie Gottesdienste, Seelsorge etc. werden ausserdem bereits durch die **Zuteilung der Pfarrstellen** an die Kirchgemeinden abgedeckt. Pascal Bord sieht die Anzahl zugeteilter Stellen als Faktor, der Ungleichheit zwischen den Kirchgemeinden schafft und daher in einem Finanzausgleich berücksichtigt werden sollte. Unseres Erachtens sollte Kritik an der Pfarrstellenzuteilung jedoch im Rahmen dieser Zuteilung diskutiert werden, statt das Modell des Finanzausgleichs zu verkomplizieren.
- Pascal Bord verlangt in seinem Postulat die teilweise **Kompensation von Zentrumslasten** durch den Finanzausgleich (Bord 2022a). Gleichzeitig betont er in seiner Masterarbeit (Bord 2022b, Kapitel 5.5.), dass deren Definition äusserst schwierig ist, besonders im kirchlichen Kontext. Dieser Einschätzung schliessen wir uns an.⁴ Zentrumslasten wären im Zusammenspiel mit weiteren sozio-demografischen Lasten zu definieren, wie auch Pascal Bord schreibt. Die Zentrumslasten müssten ausserdem (in Analogie zu einem kantonalen Finanzausgleich) von der Landeskirche abgegolten werden – oder von den anderen Kirchgemeinden, die keine Zentrumslasten zu tragen haben.

Wir werden uns daher für ein mögliches Finanzausgleichsmodell **rein auf den Finanzaspekt bzw. den Ausgleich von Disparitäten aufgrund der Steuereinnahmen konzentrieren**. Wie aus dem vorangehenden Kapitel ersichtlich wird, bestehen in den Kirchgemeinden durchaus Unterschiede in der Finanzkraft ihrer Mitglieder. Im Folgenden werden Szenarien aufgezeigt, wie diese durch eine Umverteilung der Steuereinnahmen verringert werden können und die Ergebnisse kritisch diskutiert. Dabei soll, wie bereits in der Einleitung erwähnt, nicht vergessen

⁴ Siehe auch EcoPlan (2019) Unterstützung der römisch-katholischen Kirche Bern bei Finanz- und Aufgabenteilungsfragen.

werden, dass nicht ausschliesslich die Finanzkraft der Kirchgemeinden für deren Angebotsausgestaltung ausschlaggebend ist.

3.2 Analyse der Disparitäten

Das Vorgehen lehnt sich im Grundsatz an das von Pascal Bord vorgeschlagene Modell (Bord 2022b) an, das wiederum in den Grundzügen dem Finanzausgleich des Kantons Bern (Finanzdirektion des Kantons Bern 2023) und anderer Kantone entspricht.

Vor der Umverteilung von Steuereinnahmen werden die Unterschiede bzw. Disparitäten zwischen den Kirchgemeinden festgestellt.

- Diese werden berechnet, indem in einem ersten Schritt die Steuereinnahmen der Kirchgemeinden harmonisiert werden, d.h. ein einheitlicher Steuersatz für alle Kirchen angenommen wird und die Einnahmen auf diesen Steuersatz umgerechnet werden. Im Folgenden beträgt dieser 0.23, was dem Harmonisierungssatz der Landeskirche für die Beiträge der Kirchgemeinden in den letzten Jahren entspricht.⁵ Damit wird das Steuerpotenzial der Kirchgemeinden verglichen und es werden nicht die effektiven Steuererträge berücksichtigt.
- Anschliessend werden diese harmonisierten Steuerbeträge in einem zweiten Schritt durch die Anzahl Mitglieder einer Kirchgemeinde geteilt, um den Betrag pro Mitglied zu definieren. Dieser kann nun direkt zwischen den Kirchgemeinden verglichen werden.

Die Kirchgemeinden können anhand dieses Vergleichs von der finanzschwächsten bis zur finanzstärksten geordnet werden. Um die relativen Abstände zwischen den Kirchgemeinden adäquat berücksichtigen zu können, orientieren wir uns am kantonalen Durchschnitt der Pro-Kopf-Finanzstärke und weisen den Kirchgemeinden einen Index zu, der ihre Abweichung davon ausdrückt.

- Dazu werden die gesamten harmonisierten Steuereinnahmen aller Kirchgemeinden durch die Anzahl Mitglieder im gesamten Kanton geteilt, um den durchschnittlichen Betrag pro Mitglied zu eruieren. Dieser erhält den Index 100 zugeteilt.
- Der harmonisierte Pro-Kopf-Steuerbetrag einer Kirchgemeinde wird jeweils mit dem Kantonsdurchschnitt verglichen. Die prozentuale Abweichung der Kirchgemeinde vom Durchschnitt wird als Indexpunkte von 100 abgezogen oder dazugerechnet.⁶

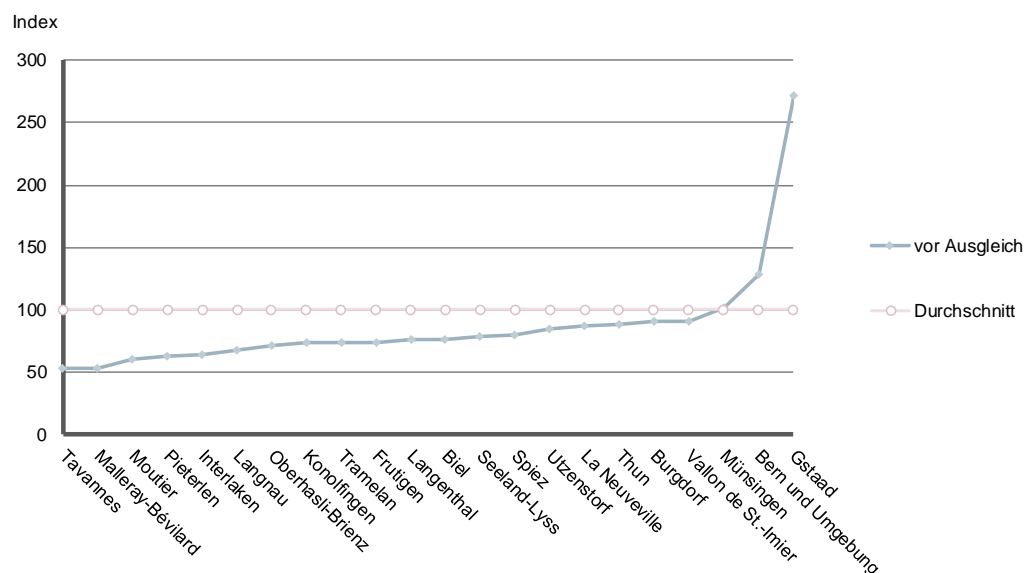
Je weiter eine Kirchgemeinde unter dem Index 100 liegt, desto finanzschwächer ist sie im Vergleich zu anderen Kirchgemeinden. Je weiter eine Kirchgemeinde über dem Index 100 liegt, desto finanzstärker ist sie. Die dargestellte Linie bei 100 Indexpunkten stellt dabei den kantonalen Durchschnitt dar und sagt nichts über die absolute finanzielle Situation der Kirchgemeinden aus. Auch Gemeinden, die einen tieferen Indexwert aufweisen, verfügen grundsätzlich über genügend Ressourcen zur Gewährleistung des kirchlichen Lebens, wie die bisherigen

⁵ Der durchschnittliche Steuersatz der Kirchgemeinden lag 2021 leicht tiefer, bei 0.21.

⁶ Liegt der Pro-Kopf-Betrag einer Kirchgemeinde z.B. bei 200 CHF und der Kantonsdurchschnitt bei 250 CHF, so ist dies eine Abweichung von -20%. Vom Index des Kantonsdurchschnitts (100) werden diese 20 Punkte abgezogen (100-20), was in einem Index für die Kirchgemeinde von 80 resultiert.

Abschlüsse zeigen. Die Indexierung dient dem relativen Vergleich der Kirchgemeinden und bringt diese in eine Rangfolge nach Finanzstärke. Die folgende Abbildung zeigt, welchen Indexwert die jeweiligen Kirchgemeinden anhand ihres Steuerpotenzials im Jahr 2021 aufweisen.

Abbildung 3-1: Indexierte Kirchgemeinden, Jahr 2021



Aus der Abbildung geht klar hervor, dass zwei Kirchgemeinden über dem kantonalen Durchschnittswert von 100 liegen: Bern und Umgebung (128) sowie Gstaad (271), das über eine deutlich höhere Finanzkraft als die restlichen Kirchgemeinden verfügt. Münsingen liegt sehr nahe beim Durchschnitt.⁷ Die restlichen Kirchgemeinden liegen unter dem Durchschnitt, wobei die Indexwerte zwischen 50 und 100 liegen. Die Gemeinden Tavannes (53) und Malleray-Bévilard (54) verfügen über die tiefsten Indexwerte.

3.3 Parameter und Bedingungen

Nachdem die Disparitäten zwischen den Gemeinden festgestellt worden sind, stellt sich die Frage, wie diese allenfalls ausgeglichen werden können. Das folgende Kapitel stellt einige mögliche Parameter, d.h. Stellschrauben eines Finanzausgleichssystems und deren Auswirkung vor. Teilweise sind diese bereits im Modell von Pascal Bord enthalten, teilweise

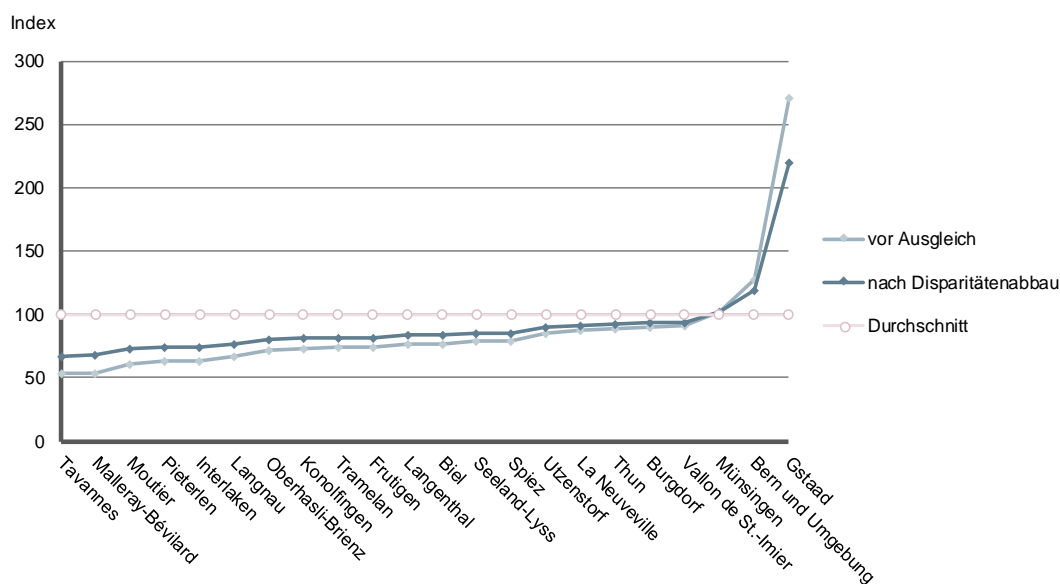
⁷ In den letzten Jahren lag Münsingen leicht über oder leicht unter dem Durchschnitt. 2021 und 2019 weist die Kirchgemeinde einen Indexwert von 102 auf, 2020 einen Wert von 100 (gerundet). Sie ist damit im Unterschied zu Gstaad sowie Bern und Umgebung keine klare Geber- oder Empfängergemeinde.

entstammen diese unseren Überlegungen. Die für die Beispiele gewählten Werte der Parameter haben einen gewissen zufälligen Charakter, um den Effekt anschaulich darzustellen.⁸

3.3.1 Disparitätenabbau

In seiner simpelsten Form zeichnet sich ein Finanzausgleichssystem durch das Ausmass des Disparitätenabbaus aus. Dazu wird eine Prozentzahl festgelegt, zu welchem die festgestellten Disparitäten, d.h. die die Unterschiede zum kantonalen Mittelwert, ausgeglichen werden. Wird der Disparitätenabbau z.B. auf 30% festgelegt, so erhalten die Empfängergemeinden, also Kirchgemeinden, deren Index unter 100 liegt, 30% der ihnen im Vergleich zum kantonalen Durchschnitt «fehlenden» Indexpunkte. Umgekehrt haben die Gebergemeinden, also die Kirchgemeinden, deren Index über 100 liegt, 30% der Differenz zwischen ihren Indexpunkten und dem kantonalen Durchschnitt abzugeben. Die folgende Abbildung zeigt die Indexwerte der Kirchgemeinden vor und nach dem Ausgleich, wenn ein Disparitätenabbau von 30% gewählt wird.

Abbildung 3-2: Indexierung vor und nach einem Finanzausgleich mit einem Disparitätenabbau von 30%, Jahr 2021

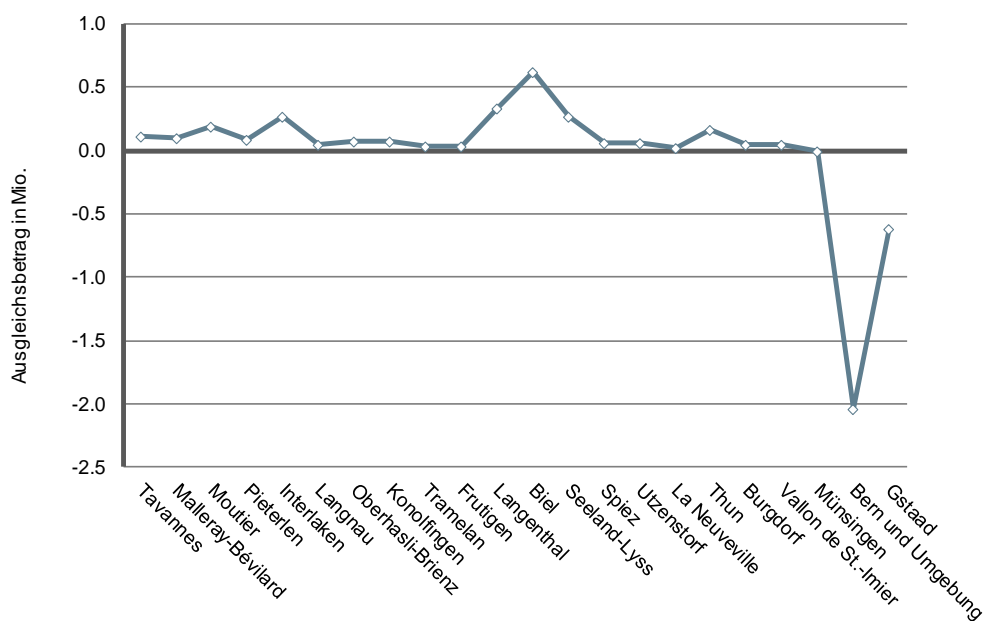


Anhand der neu verteilten Indexpunkte werden die absoluten Beträge berechnet, die die einzelnen Gebergemeinden in den Finanzausgleich einzahlen und die einzelnen Empfängergemeinden daraus erhalten. Dazu wird die Differenz an Indexpunkten vor und nach dem Ausgleich sowie die Anzahl Mitglieder der betroffenen Kirchgemeinde herangezogen. Dies stellt sicher, dass grössere Gebergemeinden stärker in den Finanzausgleich einzahlen als kleinere

⁸ Der Einfachheit und der Übersichtlichkeit halber stellen wir pro Parameter einen Wert dar, statt mehrere Modelle zu vergleichen. Einige Vergleiche und Kombinationen verschiedener Parameter finden sich jedoch in unserer Präsentation an der Sitzung des Landkirchenrates vom 14.06.2023.

Gemeinden, da sie absolut auch über ein höheres Steuervolumen verfügen. Umgekehrt erhalten grössere Empfängergemeinden einen höheren Ausgleichsbetrag als kleinere Empfängergemeinden, da der Bedarf mit der Mitgliederzahl steigt. Die folgende Abbildung zeigt auf, welche absoluten Ausgleichsbeträge die jeweiligen Kirchgemeinden aus dem Finanzausgleich erhalten bzw. in diesen einzahlen müssen.

Abbildung 3-3: Ausgleichbeträge der Kirchgemeinden bei einem Disparitätenabbau von 30%, Jahr 2021



Im Falle der Kirchgemeinden des Kantons Bern würde der Finanzausgleich somit von zwei Gebergemeinden finanziert, denen 20 Empfängergemeinden gegenüberstünden. Bei den zwei Gebergemeinden handelt es sich um Bern und Umgebung sowie Gstaad. Obwohl Gstaad um einiges höhere Pro-Kopf-Beträge als Bern und Umgebung verfügt und somit finanzstärker ist (siehe Kapitel 3.2), würde Bern absolut einen deutlich höheren Ausgleichbeitrag zahlen, da die Kirchgemeinde über viel mehr Mitglieder verfügt.

Der ausbezahlte Betrag für die einzelnen Kirchgemeinden fällt im Einzelfall nicht sehr gross aus, gerade wenn ihre Steuerkraft pro Kopf nur leicht unter dem Durchschnitt liegt. Dies verringert den Effekt des Ausgleichs. Alternativ könnten die Kirchgemeinden, die sich mit ihrer Steuerkraft nur leicht unter dem Durchschnitt befinden vom Ausgleich ausgenommen werden, indem eine «neutrale Zone» geschaffen wird. Dies schmälert jedoch die Akzeptanz eines Finanzausgleichs, wie bereits Pascal Bord feststellt (2022b, S. 25).

Gelten für die Empfänger- und Gebergemeinden die gleichen Prozentwerte, spricht man von einem **symmetrischen Ausgleich**. Der Ausgleich wird somit nur durch die Steuereinnahmen der Gebergemeinden finanziert und bedarf keiner weiteren Finanzierungsquelle. Das Ausmass des Disparitätenabbaus kann jedoch für die Geber- und Empfängergemeinden unterschiedlich definiert werden, wobei meistens die Gebergemeinden weniger belastet werden als die

Empfänger kompensiert werden. So können die Empfängergemeinden z.B. 30% der Steuereinnahmen erhalten, die ihnen bis zum kantonalen Durchschnitt fehlen, während die Gebergemeinden nur 20% des Betrags einzahlen müssen, den sie über dem kantonalen Durchschnitt liegen. In diesem Fall handelt es sich um einen **asymmetrischen Ausgleich**.

Dies würde bedeuten, dass Gstaad 0.41 Mio. CHF statt 0.62 Mio. CHF und Bern und Umgebung 1.36 Mio. CHF statt 2.04 Mio. CHF in den Finanzausgleich einzahlen würden. Die Empfängergemeinden würden weiterhin gleich viele Mittel aus dem Finanzausgleich erhalten. Der asymmetrische Ausgleich bedarf somit zusätzlicher Finanzierungsquellen, da von den Gebergemeinden weniger Mittel in den Finanzausgleich fliessen, als die Empfängergemeinden zugesprochen erhalten. Im Falle der Kirchgemeinden des Kantons Bern müsste die Landeskirche diese zusätzlichen Kosten tragen bzw. um eine zusätzliche Finanzierungsquelle besorgt sein. Im obigen Beispiel wären dies 0.89 Mio. CHF, die durch eine asymmetrische Senkung des Disparitätenabbaus zugunsten der Gebergemeinden fehlen.

3.3.2 Mindestausstattung

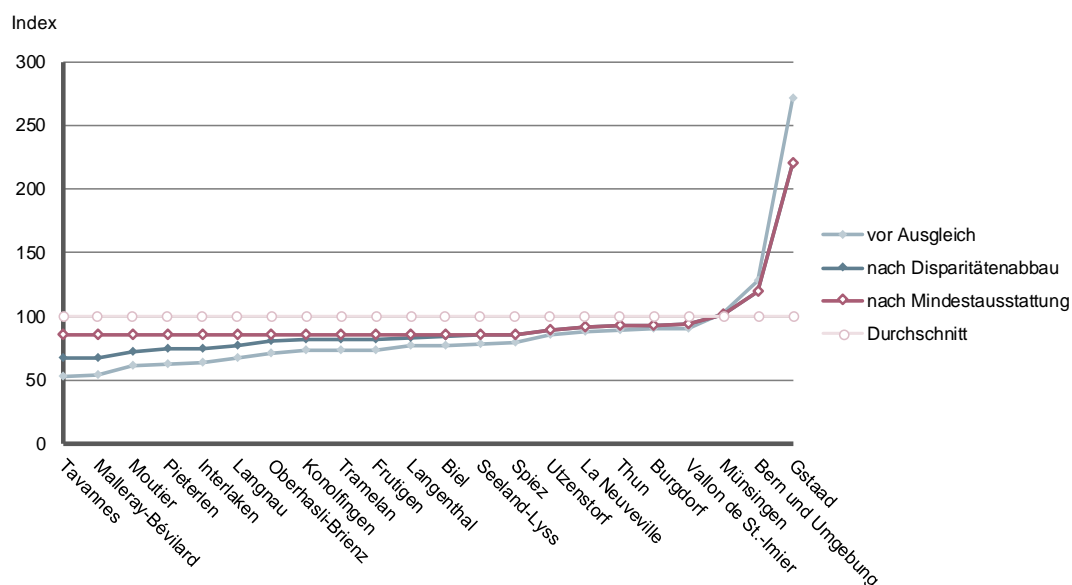
Die Idee der Mindestausstattung stammt aus Finanzausgleichssystemen für Kantone und Einwohnergemeinden. Bei grossen Disparitäten zwischen den Gemeinden und einigen sehr finanzschwachen Gemeinden kann auch ein vergleichsweise grosszügig definierter Disparitätenabbau dazu führen, dass die Gemeinden mit den tiefsten Pro-Kopf-Einnahmen über zu wenig Mittel verfügen, um die gesetzlich obligatorischen Leistungen erbringen zu können. Daher wird eine Mindestausstattung definiert, über die alle Gemeinden verfügen müssen. Sollte eine Gemeinde nach dem festgelegten prozentualen Ausmass des Ausgleichs weiterhin weniger Mittel zur Verfügung haben, wird ihr diese Differenz zugesprochen. Die dafür anfallenden Kosten werden von der übergeordneten Instanz, in geschilderten Fall also vom Kanton, übernommen.

Die folgende Grafik veranschaulicht, wie im kirchlichen Kontext bei einer Mindestausstattung von 85 Indexpunkten die 12 finanzschwächsten Gemeinden eine solche Differenz ausgeglichen erhalten würden.⁹ Die Kosten für dieses «Anheben» auf die Mindestausstattung gingen im kirchlichen Kontext zulasten der Landeskirche als übergeordnete Instanz. Im obigen Beispiel wären dies 1.15 Mio. CHF.¹⁰

⁹ Bei einer Mindestausstattung von 80 Indexpunkten würden 6 Kirchgemeinden von einem höheren Indexwert nach dem Ausgleich profitieren.

¹⁰ Bei einer Mindestausstattung von 80 Indexpunkten würden die Kosten 0.52 Mio. CHF betragen.

Abbildung 3-4: Indexierung vor und nach einem Finanzausgleich bei einem Disparitätenabbau von 30% und einer Mindestausstattung von 85 Indexpunkten, Jahr 2021



Wie bereits in Kapitel 3.3.1 angesprochen wurde, stellt sich jedoch grundsätzlich die Frage, wie die Mindestausstattung einer Kirche definiert würde, d.h. welches die «obligatorischen Leistungen» sind, die eine Kirchgemeinde zu erbringen hat, und was ein angemessener Frankenbetrag dafür wäre. Hier ist nicht die gleiche Überlegung wie bei Einwohnergemeinden anwendbar, die ungeachtet ihrer Einwohnerzahl Wasser- und Stromversorgung, Schulunterricht, soziale Absicherung etc. sicherstellen müssen. Vielmehr sollten die den Kirchgemeinden zugewiesenen Pfarrstellen eine gewisse Minimalausstattung des kirchlichen Lebens sicherstellen. Eine Mindestausstattung scheint somit im Rahmen des kirchlichen Finanzausgleichs weniger erforderlich zu sein.

3.3.3 Volumen

Der Umverteilungseffekt, den ein Finanzausgleich haben kann, hängt neben dem Ausmass der Disparitäten auch vom Gesamtvolumen ab, das verteilt wird. Dieses kann durch den Harmonisierungssatz gesteuert werden: wird ein höherer Steuersatz angenommen, erhöhen sich die harmonisierten Steuereinnahmen, die umverteilt werden. Wird dieser bei einem symmetrischen Ausgleich von 30% ohne Mindestausstattung von 0.23 (wie in den bisherigen Berechnungen angenommen) auf z.B. 0.28 erhöht, so steigt der von den Gebergemeinden in den Finanzausgleich bezahlte Gesamtbetrag, der an die Empfängergemeinden verteilt werden kann, von 2.66 Mio. CHF auf 3.24 Mio. CHF (unter Berücksichtigung der Steuereinnahmen und Mitgliederzahlen von 2021).

Weiter könnten zur Berechnung der Indexierung und Ausgleichsbeträge die berücksichtigten Steuereinnahmen und Mitgliederzahlen über mehrere Jahre geglättet werden, d.h. jeweils die durchschnittlichen Werte der letzten Jahre gebildet werden. Dieses Vorgehen reduziert die Schwankungen, denen die Ausgleichsbeträge aufgrund von Schwankungen der

Mitgliederzahlen und Steuereinnahmen unterliegen würden, und führt zu einer gewissen Stabilität. Pascal Bord schlägt vor, die Werte über drei Jahre zu glätten, wie es auch der Kanton Bern tut.

3.3.4 Bedingungen

Neben den mathematischen Faktoren ist übergeordnet zu bestimmen, ob der Finanzausgleich an Bedingungen geknüpft wird. Den Empfängergemeinden können Auflagen gemacht werden, wozu sie die aus dem Finanzausgleich erhaltenen Mittel einsetzen. Die Gebergemeinden können (teilweise) von der Finanzierung des Ausgleichs entbunden werden, wenn sie gewisse andere Leistungen erbringen oder Investitionen tätigen. Beispiele für solche Bedingungen finden sich im folgenden Kapitel, in dem auf ausgewählte Finanzausgleichssysteme anderer Landeskirchen eingegangen wird.

3.3.5 Fazit

Sollte man sich dafür entscheiden, einen Finanzausgleich einzuführen, bleiben trotz der präsentierten Beispiele anderer Kirchen **offene Punkte zu dessen Ausgestaltung**, die in einem politischen Prozess ausdiskutiert werden müssten: z.B. die **Definition der Minimalleistungen**, die damit in den Kirchgemeinden sichergestellt werden sollen, eine **allfällige Einschränkung des Verwendungszwecks** und der **Anspruchsbedingungen**. Ebenso müsste die **Finanzierung einer Mindestausstattung oder eines asymmetrischen Disparitätenabbaus** geklärt werden. Wie bereits erwähnt, wäre in Analogie zu einem kantonalen Finanzausgleich zwischen Einwohnergemeinden die Landeskirche als übergeordnete Instanz dafür zuständig. Diese bezieht ihre Mittel wiederum über die Beiträge der Kirchgemeinden, wobei die potenziellen Gebergemeinden des Ausgleichs am meisten einzahlen. Somit würde die Entlastung der Gebergemeinden durch einen asymmetrischen Ausgleich von ihnen selbst sowie auch von den Empfängergemeinden mitgetragen. Die Gebergemeinden würden darüber hinaus doppelt belastet, wenn sie eine Mindestausstattung mitfinanzieren müssten.

3.4 Finanzausgleichssysteme anderer Kirchen

Mehrere Kantone kennen einen durch Kirchensteuern finanzierten **«kircheninternen Finanzausgleich»** (SSK 2022, S. 23).¹¹ Wir schauen primär die Finanzausgleichssysteme der römisch-katholischen Kirchen in grösseren Kantonen Zürich, Thurgau und Aargau an. Zudem betrachten wir die Ausgleichssysteme in den Kantonen Solothurn und St. Gallen.

3.4.1 Zürich, Thurgau und Aargau

Die Finanzausgleichssysteme der römisch-katholischen Kirchen in den Kantonen Zürich, Thurgau und Aargau weisen vergleichbare Elemente wie ausgewogene Steuerbelastung,

¹¹ Die Schweizerische Steuerkonferenz nennt die Kantone Zürich, Uri, Schwyz, Appenzell Ausserrhoden, Aargau und Thurgau.

Abschöpfung der Steuerkraft und gewisse Auflagen für die Empfängergemeinden auf, die Schwerpunkte sind jedoch unterschiedlich definiert.

a) Zürich

Im Kirchengesetz des Kantons Zürich ist ein Finanzausgleich für beide Konfessionen vorgesehen, um «für eine ausgewogene Steuerbelastung unter ihren Kirchgemeinden» zu sorgen (Art. 9 Kirchengesetz). Die **römisch-katholische Kirche** besorgt einen Finanzausgleich unter den Kirchgemeinden, um auch finanzschwächeren Gemeinden ein kirchliches Leben «mit einem tragbaren Steuersatz zu finanzieren» (Römisch-katholische Kirche Kanton Zürich 2023). Der durch die Körperschaft verwaltete Finanzausgleichsfonds appelliert an die Eigenverantwortung der Kirchen und soll die Unterschiede in der Steuerbelastung abbauen. Durch einen **Normaufwandsausgleich** wird ein angemessener Grundbedarf der Kirchgemeinden garantiert. Kirchgemeinden erhalten einen Beitrag aus dem Finanzausgleich, wenn ihr Normaufwand den Normertrag übertrifft (Art. 97 Finanzordnung). Zur Berechnung des Normertrags werden die Steuereinnahmen der natürlichen und juristischen Personen berücksichtigt und ein Normsteuersatz, basierend auf dem Kantonsdurchschnitt, zur Harmonisierung angewendet (Art. 104f.). Finanziert wird der Ausgleich durch eine **Steuerkraftabschöpfung** bei Kirchgemeinden mit überdurchschnittlicher Steuerkraft (Art 96, Art. 108). Für die Empfängergemeinden geht der Finanzausgleich mit gewissen **Auflagen** einher. Kirchgemeinden, die vom Finanzausgleich profitieren, dürfen die vom Kirchenrat empfohlenen Stellenpensen im Bereich der Gemeindedienste nicht überschreiten (Art. 140 Kirchenordnung). Wollen Kirchgemeinden, die vom Finanzausgleich profitieren, neue Stellen schaffen oder würden Kirchgemeinden finanzausgleichsberechtigt, weil sie ein Bauvorhaben oder Ähnliches planen, muss der Kirchenrat dies absegnen, bevor die betreffenden Kirchgemeinden der Kirchgemeindeversammlung oder dem Kirchgemeindepärlament einen Kredit dafür beantragen kann (Art. 77 Finanzverordnung).

b) Thurgau

Die **römisch-katholische Kirche** bezweckt mit dem Finanzausgleich, dass finanzschwache Kirchgemeinden, die «wichtigsten Aufgaben in der **Seelsorge** und im **Unterhalt des Verwaltungsvermögens**» erfüllen können (Art. 7 Verordnung über die Zentralsteuer und den Finanzausgleich). Um von Ausgleichbeträgen profitieren zu können, muss der Steuersatz einer Kirchgemeinde über oder auf einem von der Synode festgelegten massgeblichen Satz liegen. Zur Berechnung wird der massgebende Steuerertrag mit dem theoretischen Finanzbedarf verglichen. Dieser basiert auf den Grundkosten sowie den Kosten der Kirchgemeinde für Seelsorge, Unterhalt, Investition (Art. 8). Die Grundkosten werden nach Aufgabenlast des Pfarreityps definiert (Art. 13), die Seelsorgekosten nach Mitgliedern gewichtet (Art. 12). Bauvorhaben der Finanzausgleichsgemeinden werden vom Kirchenrat genehmigt (Art. 28 Verfassung). Der Finanzausgleich wird per 1. Januar 2024 revidiert (Kath.ch 2023). Dabei sollen neu «die Kosten pro Kopf, ein pauschaler Immobilienbeitrag zum Unterhalt von Sakralgebäuden sowie die Kosten für notwendige Investitionen» ausschlaggebend zur Bestimmung des Finanzbedarfs sein.

c) Aargau

Der **Finanzausgleichsfonds** der **römisch-katholischen Kirche** wird von der Landeskirche und den Kirchgemeinden finanziert, deren Steuerfuss 10% oder mehr unter dem gewichteten Durchschnitt liegt (Art. 2 bis Abs. 2 Verordnung über den Finanzausgleich der Kirchgemeinden). Diese leisten einen von der Synode festgelegten Beitrag (Art. 3). Kirchgemeinden, deren Steuerfuss mindestens 10% über dem gewichteten Durchschnitt liegt und die ihren Finanzbedarf trotzdem nicht decken können (Art. 4 bis), erhalten die dazu fehlenden Mittel (Art. 5). So soll die Steuerbelastung und die Leistungsfähigkeit der Kirchgemeinden ausgewogen werden (Art. 1). Der Finanzbedarf leitet sich aus «**Pauschalbeträgen** für Verwaltungsaufwand, Liegenschaftsaufwand und Abschreibungsbedarf sowie aus einem Pauschalbetrag (Sockelbeitrag) und einem **Pro-Kopf-Betrag** für den Seelsorgeaufwand» ab (Art. 6). Neben diesen **ordentlichen Beiträgen** besteht für die Kirchgemeinden die Möglichkeit, **ausserordentliche einmalige Beiträge** zur Mitfinanzierung von Erstellung oder Unterhalt von **Bauten und Anlagen** zu beantragen (Art. 9, 10, 14). Die Beiträge werden anhand der absoluten Kosten und der relativen Finanzkraft der Kirchgemeinde festgelegt. Vorausgesetzt ist, dass

- die Beiträge vor allem kirchlichen Zwecken dienen,
- die Gesamtkosten die Hälfte des Steuerertrages der Kirchgemeinde übersteigen,
- die Finanzkraft der Kirchgemeinde nicht über dem Durchschnitt liegt und
- der Steuerfuss der Kirchgemeinde nicht zu tief ist, d.h. nicht mehr als 10% unter dem Durchschnitt liegt (Art. 9, 10, 10bis).

Die römisch-katholische Kirche verteilte 2021 im Rahmen eines Finanzausgleichs 490'516 CHF zwischen ihren Kirchgemeinden um (Römisch-katholische Kirche Aargau 2022). Der Betrag nahm in den letzten Jahren in der Tendenz ab.¹²

3.4.2 Finanzausgleichssysteme in Solothurn und St. Gallen

In den Kantonen Solothurn und St. Gallen zahlen die **juristischen Personen** keine Kirchensteuern im eigentlichen Sinne. Im **Kanton Solothurn** sind sie jedoch verpflichtet, **10% ihrer einfachen Staatssteuer in den Finanzausgleich zuhanden der anerkannten Kirchen einzuzahlen** (SSK 2022, S. 3). Die Mittel aus dieser **Finanzausgleichssteuer** werden nach Mitgliederzahl auf die Konfessionen verteilt. 60% der Finanzausgleichssteuern werden jeweils den Synoden zugesprochen, 40% den Kirchgemeinden. Für die Kirchgemeinden machen die Beträge aus dem Finanzausgleich rund 10% ihrer Einnahmen aus. Der Finanzausgleich wurde 2018 neugestaltet. Seither werden die Mittel der Kirchgemeinden nach deren Steuerkraft unter den Gemeinden verteilt. Dabei wird ebenfalls ein Sockelbeitrag verteilt, der zwischen 20% und 50% des für die Kirchgemeinden vorgesehenen Anteils betragen kann. Es wird ein Disparitätenausgleich angewendet und eine Mindestausstattung definiert (Ecoplan 2017, S. 5f.).

Im **Kanton St. Gallen** finanzieren die juristischen Personen die Kirchgemeinden über die Zuschlagsteuer zu den Gewinn- und Kapitalsteuern (187 % der einfachen Steuer) mit. **Ein Teil**

¹² 2020 waren es 591'877 CHF, 2019 598'867 CHF, 2018 657'442 CHF, 2017 794'828 CHF und 2016 687'367 CHF (Römisch-katholische Kirche Aargau 2020, 2022).

der Zuschläge (22,5 % der einfachen Steuer) fließt in den Finanzausgleich unter den Kirchgemeinden (SSK 2022, S. 3). Die Mittel werden unter den finanzschwachen, mit hohen Steuern belasteten Kirchgemeinden verteilt. Die **römisch-katholische Kirche** führt eine Ausgleichsreserve, aus der die Mittel abhängig von der Höhe des Steuersatzes an die Kirchgemeinden ausbezahlt werden. Die ausgerichteten Beiträge sollen nur strikt notwendige Ausgaben wie die Personalkosten und den Betriebsaufwand decken, um einen sparsamen Haushalt zu fördern.

3.4.3 Fazit

Der Einblick in die Finanzausgleichssysteme anderer Kantone zeigt, dass diese meist über einen **grundsätzlich ähnlichen Mechanismus der Feststellung und des Abbaus von Disparitäten** verfügen, in dem die harmonisierten und nach Mitgliedern gewichteten Steuereinnahmen berücksichtigt werden. Einige Kantone bestimmen die Beiträge so, dass sich die Einzahlungen der Gebergemeinden exakt mit den Auszahlungen an die Empfängergemeinden decken, wie dies unsere Berechnungen ebenfalls implizieren. Andere Kirchen haben einen **Fonds** für den Ausgleich eingerichtet (AG), was einerseits zur Deckelung der Beiträge der Empfängergemeinden führen kann, sollte der Fonds nicht über genügend Mittel verfügen und andererseits dazu, dass die Mittel ungenutzt darin verbleiben, sollten die Ansprüche der Kirchgemeinden tiefer ausfallen. **Spezialfälle** stellen Kantone dar, die den Finanzausgleich über die **Steuern von juristischen Personen** finanzieren (SG und SO). Da der Ausgleich nicht direkt über deren Kirchensteuern geschieht, ist dieser weniger gefährdet, sollten diese Steuern in Zukunft wegfallen. Ein solches System ist aber aktuell im Kanton Bern nicht denkbar.

Bezüglich des **Verwendungszwecks** besteht die Möglichkeit, einen **Fokus** zu setzen und z.B. die Seelsorge sicherzustellen. In mehreren Kantonen werden der bauliche Unterhalt und Investitionen in die kirchlichen Gebäude im Rahmen des Finanzausgleichs gefördert (TG, AG). Inwiefern dies innerhalb eines allfälligen Finanzausgleichs zwischen den römisch-katholischen Kirchgemeinden des Kantons Bern oder in einem anderweitigen Rahmen interessant wäre, ist als politische Frage zu prüfen.

Einige Kirchen stellen auch **Bedingungen** an die Empfängergemeinden, die über eine tiefe Steuerkraft hinausgehen, bis hin zu möglichen **Kontrollen**, sollte der Finanzausgleich das Budget dieser Gemeinden nicht ausgleichen (ZH). **Auflagen**, die Berücksichtigung von spezifischen Bereichen und die Abstimmung mehrerer Bestimmungen, damit **keine falschen finanziellen Anreize** für die Kirchgemeinden gesetzt werden, machen das System unter Umständen komplex. Je komplexer der Ausgleich ausgestaltet wird, desto mehr **administrativer Aufwand** von Seiten der Kirchgemeinden wie auch der Landeskirchen wird generiert. Dieser fällt auch unterschiedlich aus, je nachdem ob der Ausgleich automatisch vollzogen wird, sobald die Steuereinnahmen vorliegen, oder ob die Kirchgemeinden ein **Gesuch** stellen müssen. Diese Beispiele mit den Bedingungen an die Empfängergemeinden zeigen auch, dass die Frage nach dem Bedarf offenbleibt und die Frage nach der Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit eines Finanzausgleichs unter der gegebenen Situation diskutiert werden muss.

4 Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit eines Finanzausgleichs

Nach der Darlegung der möglichen Ausgestaltung eines Finanzausgleichs und einem Einblick in die Systeme einiger ausgewählter Kantone, widmet sich dieses Kapitel der Frage, ob ein solcher Finanzausgleich zwischen den römisch-katholischen Kirchgemeinden des Kantons Bern notwendig und zielführend ist.

4.1 Bedarf und Mittelverwendung

Unabhängig der genauen Ausgestaltung des Finanzausgleichs stellt sich zuerst einmal die Frage, ob dafür ein **Bedarf bei den Kirchgemeinden** besteht. Wenn die Steuererträge auf einen einheitlichen Satz harmonisiert werden, fällt die Finanzstärke der Gemeinden offensichtlich unterschiedlich aus (siehe Kapitel 3.2). Geografische Faktoren scheinen dabei weniger eine Rolle zu spielen: Während Tavannes und Malleray-Bévilard das tiefste Steuerpotenzial pro Kopf aufweisen, rangieren Vallon de St.-Imier und La Neuveville (das zusammen mit Gstaad über den tiefsten Steuersatz verfügt) unter den finanzstärksten Kirchgemeinden.

Ein tiefes Steuerpotenzial bedeutet jedoch nicht zwingend, dass eine Kirchgemeinde mehr finanzielle Mittel benötigt. Die aktuellen Rechnungen der Kirchgemeinden weisen gemäss den Daten des Landeskirchenrats **kaum Defizite** auf. Pascal Bord argumentiert in seinem Postulat, dass die Kirchgemeinden aktuell nur finanziell gut aufgestellt seien, weil sie viele Leistungen nicht anbieten, für die eigentlich ein Bedarf bestünde, das Budget aber nicht ausreiche (Bord 2022a). Ein Finanzausgleich würde diese Gemeinden mit mehr finanziellen Ressourcen ausstatten. Die Frage ist jedoch, ob die finanzschwachen Kirchgemeinden über die personellen Ressourcen und das personelle Engagement verfügen, um diese zusätzlichen Mittel für die Ausweitung der Angebote einzusetzen. Dies kann von unserer Seite nicht direkt abgeschätzt werden. Der Landeskirchenrat wies diesbezüglich darauf hin, dass Stellen in den Kirchgemeinden oft vakant bleiben, und es auf dem Arbeitsmarkt an Pfarrer/-innen und Lientheolog/-innen mangelt.

Würden die Ausgleichbeiträge automatisch ausbezahlt, besteht somit das Risiko, dass diese mangels personeller Kapazitäten als Reserve für «schlechtere Zeiten» zurückgestellt werden. Angesichts der stets knapper werdenden Steuermittel der römisch-katholischen Kirche aufgrund des Mitgliederrückgangs wären jedoch zeitnah Massnahmen gefordert, um diesen Rückgang zumindest zu verlangsamen. Dies kann durch attraktive kirchliche Angebote geschehen. Dazu braucht es ebenfalls nicht nur finanzielle Mittel, sondern kreative Ideen, die von motivierten Personen umgesetzt werden. Die Frage stellt sich daher, ob die knapper werdenden Mittel nicht sinnvoller investiert wären, wenn damit gezielt konkrete, innovative Vorhaben gefördert werden (siehe Kapitel 5). Diese Überlegung steht im Gegensatz zur Logik eines Finanzausgleichs, der zulasten zweier Kirchgemeinden nach dem «Giesskannenprinzip» Mittel aus einem Finanzausgleich über die weiteren 20 Kirchgemeinden verteilt – unabhängig eines konkret festgestellten oder vermeldeten Bedarfs.

4.2 Nachhaltigkeit

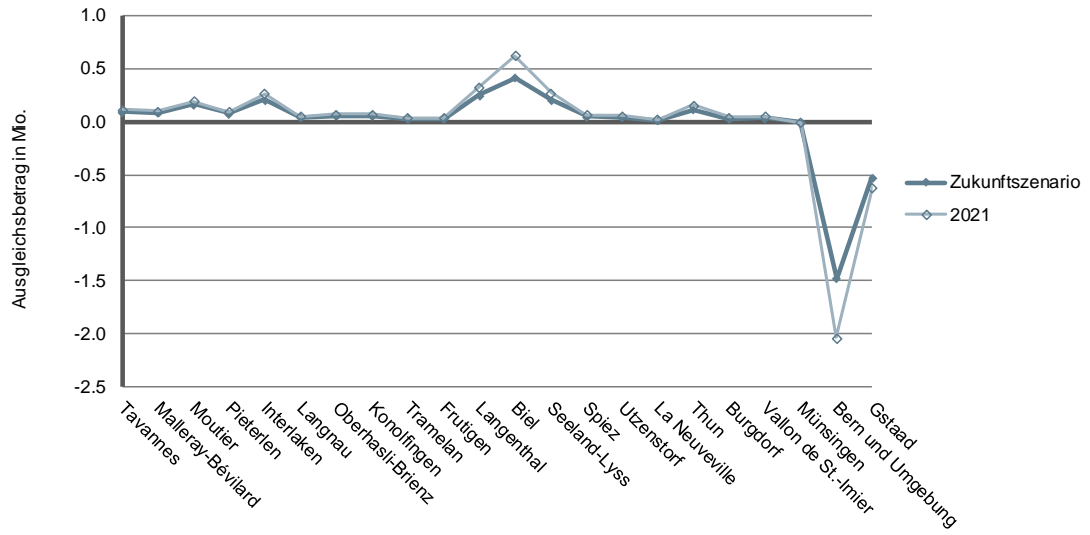
Die Berechnungen in den Kapiteln 3.2 und 3.3 zeigen deutlich auf, dass ein **symmetrischer Disparitätenabbau** zum Ausgleich der unterschiedlichen Steuerkraft der Kirchgemeinden **von zwei von 22 Kirchgemeinden finanziert** würde: Bern und Umgebung sowie Gstaad. Dies entspricht einem Zahler-Empfänger-Verhältnis von ca. 9% zu 91% der Gemeinden. Absolut würde der grösste Anteil von Bern und Umgebung geleistet. Dies erachten wir als ein sehr unausgeglichenes Verhältnis zwischen Gebern und Empfängern, wenn man dies z.B. mit dem Kanton Zürich vergleicht (siehe Kapitel 3.4.1). Abgesehen von der **überproportionalen Belastung**, die ein solches Zahler-Empfängerverhältnis für die Gesamtkirchgemeinde (GKG) Bern bedeutet, stellt es auch ein **Risiko für die langfristige Sicherung des Finanzausgleichs** dar, wenn dieser auf der Finanzkraft der GKG Bern beruht. Da die Stadt Bern schneller Mitglieder und somit auch Steuervolumen verliert als andere, ländlichere Kirchgemeinden, ist sie als Trägerin des Finanzausgleichs ein **Systemrisiko**.

Um die wegfallenden Ressourcen für den Finanzausgleich zu illustrieren, wenn die Mitgliederzahlen und das Steuervolumen in Zukunft sinken, zeigt die folgende Abbildung einen Vergleich der aktuellen Situation mit einem **zukünftigen Szenario**. Als Grundlage nehmen wir einen Disparitätenabbau von 30% ohne eine Mindestausstattung an (was für die aktuelle Situation den Ausgleichbeträgen in Abbildung 3-3 entspricht). Wir nehmen nun für das Zukunftsszenario an, dass das **Steuervolumen je nach Kirchgemeinde unterschiedlich zurückgeht** und dies in der Gesamtkirchgemeinde Bern stärker der Fall ist als in ländlichen Gegenden. Wir gehen daher davon aus, dass der Rückgang in grösseren, urbanen Kirchgemeinden wie der GKG Bern und Biel stark (-30%), in regionalen Zentren und Agglomerationen wie Burgdorf, Thun, Interlaken, Langenthal, Münsingen und Seeland-Lyss mittel (-20%) und in ländlich geprägten Kirchgemeinden schwächer (-15%) ausfällt. Diese sehr groben Annahmen dienen der Veranschaulichung und stellen keine fundierte Prognose dar.¹³

Aus Abbildung 4-1 wird ersichtlich, dass sich in Zukunft die Situation vor allem für die GKG Bern, und zu einem geringen Ausmass auch für die GKG Biel, die auch unter der Annahme der Mitgliederschwunds die zwei grössten Kirchgemeinden sein werden, signifikant verändert. Während die GKG Bern weniger in den Finanzausgleich einzahlen würde, erhielte Biel tiefere Ausgleichbeiträge. Insgesamt fallen im Zukunftsszenario im Vergleich zum Jahr 2021 rund 0.64 Mio. CHF an Umverteilungsvolumen weg. Dies entspricht einem Rückgang von 24% des von den Gebergemeinden einbezahlten Volumens. Die Einbusse würde gleichmässig über die zahlreichen Empfängergemeinden verteilt.

¹³ Diese Annahmen basieren auf den Werten aus der Prospektivstudie von Ecoplan (2022b), gemäss der die Mitgliederzahlen der römisch-katholischen Kirche z.B. in Winterthur bis 2045 um rund 35% zurückgingen im Vergleich zu 2017 (S. 16). Die Steuereinnahmen gingen dabei nicht im selben Ausmass zurück. In der Stadt Zürich fällt der prognostizierte Rückgang noch etwas stärker aus (S. 11), was wir jedoch für die Stadt Bern und deren Umgebung nicht als plausibel erachten.

Abbildung 4-1: Ausgleichbeträge der Kirchgemeinden mit einem Disparitätenabbau von 30%, Jahr 2021 vs. Zukunftsszenario



5 Alternativen zu einem Finanzausgleich

Da die Kirchgemeinden keine strukturellen Defizite aufweisen, scheinen finanzielle Ressourcen für ihre grundsätzlichen Dienstleistungen nicht notwendigerweise ein dringender Bedarf. In einzelnen Fällen mag dies der Fall sein. Grundsätzlich benötigt die Kirche aktuell jedoch nicht zwingend mehr Mittel, sondern innovative Ideen, um ihre Mitglieder zu erhalten und für die Zukunft attraktiv zu bleiben. Wie in Kapitel 4.1 bereits angetönt, könnten die knapper werdenden Mittel der Kirche daher gezielter eingesetzt werden, anstatt damit das unterschiedliche Steuerpotenzial der Kirchgemeinden auszugleichen. Anstatt die Mittel ohne konkreten Verwendungszweck über fast alle Kirchgemeinden zu verteilen – ohne zu wissen, ob die Kirchgemeinden mehr Mittel benötigen –, könnten damit konkrete Bedarfe der Kirchgemeinden abgedeckt oder innovative Ideen gefördert werden.

Dazu wäre grundsätzlich ein Fonds geeignet, der einem spezifischen Zweck dient und aus dem die Kirchgemeinden aufgrund spezifisch definierter Kriterien Mittel erhalten können. Wir schlagen zwei Möglichkeiten mit unterschiedlicher inhaltlicher Ausrichtung vor:

- Mit den zusätzlichen Mitteln könnte ein **Solidaritätsfonds** geüffnet werden, statt ein zusätzliches Gefäss für einen Finanzausgleich zu schaffen. Aus dem Fonds würden die Kirchgemeinden Mittel erhalten, wenn sie einen **konkreten Bedarf** hätten, den sie durch ihre Steuereinnahmen und weitere Einkünfte nicht decken können.
 - Dies könnten überdurchschnittliche Kosten sein, die z.B. im Rahmen des Gebäudeunterhalts anfallen und die die Kirchgemeinde überproportional belastet (siehe Kapitel 3.4.).
 - Der Bedarf könnte auch damit begründet werden, dass eine Kirchgemeinde Angebote zur Verfügung stellt, die **von Mitgliedern anderer Kirchgemeinden mitgenutzt werden** (können) oder viele **Nicht-Mitglieder anziehen**. Dabei wäre eine geeignete Methode zu finden, um die Nutzung der Angebote messbar zu machen.
 - In begründeten Fällen können auch Kosten für kirchliche Angebote übernommen werden, die einem lokalen Bedarf entsprechen, jedoch das Budget der Kirche übersteigen.

Da von einem Solidaritätsfonds auch Kirchgemeinden mit tiefem Steuersatz und hohem Steuerpotenzial profitieren könnten, wäre die Definition eines Mindeststeuersatzes für die Anspruchsberechtigung zu prüfen. Schliesslich sollen alle Kirchgemeinden über die für ihr kirchliches Leben benötigten Ressourcen verfügen, diese Mittel jedoch nach Möglichkeit durch die Besteuerung ihrer Mitglieder generieren.

- Die finanziellen Mittel sollten dort eingesetzt werden, wo von engagierten Mitarbeitenden und Freiwilligen **innovative Ideen** umgesetzt werden. Die zentral verwalteten Mittel könnten daher gezielt für die Entwicklung und Umsetzung von Angeboten verteilt werden, die über die kirchlichen Grundleistungen und daher auch die Finanzen der Kirchgemeinden hinausgehen, jedoch wichtig für den Mitgliedererhalt und die zukünftige Attraktivität der Kirche sind. Ein solcher **«Innovationsfonds»** könnte statt oder zusätzlich zu einem Solidaritätsfonds geschaffen werden.

- Wenn die Kirchgemeinden in einen solchen Fonds ebenfalls nach Mitgliederzahl oder Finanzstärke einbezahlen würden, dann wäre Bern und Umgebung wohl der grösste Zahler. Die Gesamtkirchgemeinde Bern könnte daher theoretisch über ein ausgeprägtes **Mitspracherecht** verfügen, welche Projekte finanziert werden, um die ungleiche Finanzierungslast zu rechtfertigen. Unklar ist auch, ob die GKG in diesem Fall selbst Gelder aus dem «Innovationsfonds» beziehen dürfte.
- Da in Bern und Umgebung bereits erfolgreich innovative Projekte lanciert werden, könnte für die Gesamtkirchgemeinde alternativ eine **Coaching-Rolle** für Projekte anderer Kirchgemeinden vorgesehen werden. Die Frage ist diesbezüglich, ob und wie die Innovationsideen, die im Raum Bern funktionieren, in Agglomerationen und ländlicheren Gebiete übertragbar und umsetzbar sind. Gerade in ländlicheren Regionen herrschen allenfalls andere Bedürfnisse und Herausforderungen vor.

Realistischerweise ist jedoch anzunehmen, dass die restlichen Kirchgemeinden weder ein ausgeprägtes Mitspracherecht noch eine Coaching-Rolle der GKG Bern als legitim empfinden werden, da sie dies als Einschränkung ihrer Autonomie wahrnehmen. Die Gesamtkirchgemeinde hat ausserdem bereits ein starkes Gewicht im Kanton und das politische Verhältnis zu den anderen Kirchgemeinden ist daher vorbelastet.

Dazu soll erwähnt werden, dass Innovationen über die Pastoralräume koordiniert werden, was den Spielraum der Kirchgemeinden einschränkt. Denn auch auf der Ebene der Pastoralräume hängt die Innovationskraft nicht nur von den finanziellen Ressourcen ab, sondern sie muss von kreativen Mitarbeitenden generiert werden. Weiter möchten wir anmerken, dass bereits ein **«Projektfonds für Pastorale und Diakonische Arbeit»** existiert, der bei der Fachstelle Pastorale Bereiche der Landeskirche angesiedelt ist (Römisch-katholische Landeskirche des Kantons Bern 2023a). Der Fonds wurde auf Wunsch der Pastoralräume geschaffen und soll **Projekte finanzieren, die eine regionale Auswirkung haben und von lokalen Trägern mitunterstützt werden** (Art. 9 Reglement Projektfonds).¹⁴ Der Fonds wird jedoch selten genutzt.¹⁵ Ob dies am Aufwand für das Gesuch oder mangelnden Projektideen liegt, können wir nicht einschätzen. Sollte es Hinweise darauf geben, sollten diese Punkte bei der Ausgestaltung eines Innovationsfonds berücksichtigt werden.

Ob die vorgeschlagenen Fonds durch alle Kirchgemeinde – z.B. über höhere Beiträge an die Landeskirche – oder nur durch die finanzstarken Kirchgemeinden geäufnet werden sollen, ist eine politische Frage.

¹⁴ Über einen ähnlichen Fonds verfügt die evangelisch-reformierte Kirche des Kantons Thurgau, siehe deren Reglement: https://www.rechtsbuch.tg.ch/app/de/texts_of_law/187.181.

¹⁵ Gemäss Aussage des Generalsekretariats wurden erst 20'000 CHF des Anfangskapitals von 300'000 CHF (Art. 3 Reglement Projektfonds) ausbezahlt.

6 Schlussfolgerungen

Zur Ausgestaltung eines Finanzausgleichs gibt es zahlreiche Möglichkeiten. Sowohl kantonale Finanzausgleiche zwischen Einwohnergemeinden wie auch in gewissen Kantonen bestehende kirchliche Ausgleichssysteme berücksichtigen dabei die Steuerkraft der (Kirch-)Gemeinden und gleichen die Unterschiede aus. Je nach angewandten Kriterien werden die Unterschiede grosszügiger oder geringfügiger ausgeglichen. Als Ausgangslage für einen Ausgleich müssen die finanzielle Situation der Kirchgemeinden und der Grad an Ungleichheit zwischen den Gemeinden berücksichtigt werden. Dabei muss die zukünftige Entwicklung von Mitgliederzahlen und Steuereinnahmen mitgedacht werden. In der römisch-katholischen Landeskirche Bern würde ein Finanzausgleich von zwei von 22 Kirchgemeinden getragen, wobei die GKG Bern die Hauptzahlerin wäre. Nicht zuletzt aufgrund des Mitgliederschwunds und dem zusammenhängenden Rückgang der Steuereinnahmen wird eine solche ungleiche Verteilung eher als kritisch betrachtet.

Unabhängig von der Grössenordnung der Ausgleichsbeiträge können in einem Finanzausgleich gewisse weitere Bedingungen genannt werden, die Empfängergemeinden erfüllen müssen, oder Verwendungszwecke für die Mittel aus dem Finanzausgleich bestimmt werden. Die genaue Ausgestaltung eines Finanzausgleichs hängt nicht zuletzt davon ab, wie stark in den Entscheidungsspielraum der Kirchen eingegriffen werden soll und in welche Richtung die Ausgaben der Kirchgemeinden gesteuert werden bzw. welche Ausgaben gefördert werden sollen, z.B. Investitionen in die kirchlichen Immobilien. Dies ist schliesslich eine politische Angelegenheit und muss innerhalb der Kirche diskutiert werden, um alle oder eine qualifizierte Mehrheit der Kirchgemeinden für ein Ausgleichsmodell zu gewinnen. Es gibt somit viele Punkte, die zur Ausgestaltung eines Finanzausgleichs geklärt werden müssen und für die eine politische Mehrheit gefunden werden muss.

Grundsätzlich stellt sich jedoch vor der genauen Ausgestaltung eines Finanzausgleichs die Frage, ob von Seiten der Kirchgemeinden ein Bedarf danach besteht bzw. wie viele Mittel notwendig sind, um ein kirchliches Leben zu garantieren. Eine bestimmte Grundausstattung einer Kirche sollte durch die Zuteilung der Pfarrstellen, die unabhängig von der Finanzkraft geschieht, gegeben sein. Darüber hinaus findet bereits durch den unterschiedlich ausfallenden Beitrag an die Landeskirche ein begrenzter Ausgleich statt. Gewisse finanzielle Bedürfnisse können möglicherweise ungedeckt bleiben. Diese können jedoch anderweitig gezielter abgegolten werden, zum Beispiel, indem ein Solidaritätsfonds angelegt wird. Aus dem Fonds könnten Kirchgemeinden Ansprüche geltend machen, wenn sie einen konkreten und begründeten Bedarf an finanziellen Mitteln haben, die ihre Finanzkraft übersteigen. Schliesslich ist zwischen den Kirchgemeinden insofern Solidarität erforderlich, als dass sie keine Kosten, z.B. für den Gebäudeunterhalt, tragen sollten, die sie nicht stemmen können.

Gleichzeitig sind die Steuereinnahmen der Mitglieder jedoch dort am besten investiert, wo sie am meisten Wirkung erzielen. Alternativ könnten mittels eines Fonds daher gezielt innovative Projekte gefördert werden, um dem zukünftigen Mitgliederschwund entgegenzuwirken bzw. sich als Kirche neu zu positionieren. Es darf dabei jedoch nicht vergessen werden, dass es für

Innovationen nicht nur finanzielle, sondern auch personelle Mittel, kreative Ideen und eine gute Vernetzung mit staatlichen Akteuren braucht.

In Anbetracht der Entwicklung der Mitgliederzahlen und Steuereinnahmen sind innovative Ideen gefragt, um die Institution Kirche weiterhin in der Gesellschaft zu verankern. Obwohl die Angebote der Kirchen eher lokal oder regional stattfinden, haben diese eine Wirkung auf den Gesamteindruck der Kirche, wodurch die Kirchgemeinden «im selben Boot sitzen» und daher ein Interesse daran haben sollten, auch innovative Angebote anderer Kirchgemeinden mitzufinanzieren. Zur Umsetzung innovativer Projekte braucht es meist nicht nur finanzielle und personelle Mittel sowie die entsprechenden Ideen, sondern auch gute Beziehungen zu den kommunalen Behörden. Diese hat sich z.B. die Stadt Bern bereits aufgebaut.

In diesem Sinne kann ein Innovationsfonds einem Finanzausgleich vorgezogen werden. Das Risiko besteht, dass ein Ausgleich, der Mittel aus der GKG Bern abzieht, um diese ohne konkreten Verwendungszweck breit unter den restlichen Kirchgemeinden zu verteilen, die Innovationskraft der Gesamtkirchgemeinde schmälert, indem sie weniger Mittel für innovative Projekte zur Verfügung hat. Gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass alle Kirchgemeinden über die nötigen Mittel verfügen, um grundsätzliche kirchliche Angebote bereitzustellen und ausserordentliche Kosten zu stemmen.

Wenn auch zurzeit ein Finanzausgleich zwischen den römisch-katholischen Kirchgemeinden des Kantons Bern weder notwendig noch zielführend erscheint, könnte ein solcher zu einem späteren Zeitpunkt erneut geprüft werden, sollten sich die finanziellen Rahmenbedingungen deutlich ändern. Konkret verweisen wir auf ein Zukunftsszenario, das einen Schock in der Entwicklung der Steuereinnahmen auslösen würde: der potenzielle Wegfall der Kirchensteuern der juristischen Personen, die in den letzten Jahren in verschiedenen Kantonen durch politische Vorstösse und Volksinitiativen unter Druck gerieten. Dieses Szenario kann die relative Finanzkraft der Kirchgemeinden untereinander verändern und hätte potenziell Auswirkungen auf das Verhältnis von Zahlern und Empfängern eines Finanzausgleichs, da anzunehmen ist, dass der Anteil der Kirchensteuern der juristischen Personen je nach Gemeinde unterschiedlich ausfällt. Kein Finanzausgleich wird jedoch die Mittel, die durch Kirchensteuern der juristischen Personen generiert werden, annähernd kompensieren. Das Szenario des Wegfalls dieser Steuern ist eine Herausforderung, die alle Kirchgemeinden – wenn auch in unterschiedlichem Ausmass – betrifft.

Literaturverzeichnis

Bord Pascal (2022a)

Postulat : les inégalités entre les paroisses vont-elles enfin être corrigées ?

Bord Pascal (2022b)

Proposition d'un modèle de péréquation financière entre les paroisses catholiques romaines du Canton de Berne. Travail de mémoire pour l'obtention du Master of Public Administration MPA de l'Institut de hautes études en administration publique. Biel.

Ecoplan (2017)

Neugestaltung und Modellierung des Finanzausgleichs Kirchen. Bericht zur Hauptstudie. Im Auftrag des Amtes für Gemeinden des Kantons Solothurn. Bern.

Ecoplan (2022a)

Zukunft der Kirchenfinanzen. Abschätzung und Analyse. Im Auftrag der Evangelisch-Reformierten Kirche Schweiz (EKS) und der Römisch-Katholischen Zentralkonferenz der Schweiz (RKZ). Bern.

Ecoplan (2022b)

Zukunft der Kirchenfinanzen: Römisch-katholische Kirche im Kanton Zürich. Abschätzung und Analyse. Im Auftrag der römisch-katholischen Kirche im Kanton Zürich. Bern.

Ecoplan (2019)

Unterstützung der römisch-katholischen Kirche Bern bei Finanz- und Aufgabenteilungsfragen.

Evangelische Synode des Kantons Thurgau (2023)

Reglement der Evangelischen Synode des Kantons Thurgau über den Fonds zur Mitfinanzierung von Aufgaben der Diakonie, der kirchlichen Jugendarbeit und des Gemeindebaus vom 26.11.2012 (Stand am 1. Januar 2023)

Evangelische Synode des Kantons Thurgau (2023)

Verordnung der Evangelischen Synode des Kantons Thurgau über Leistungen der Landeskirche zu Gunsten von finanzschwachen Kirchgemeinden vom 29. Juli 2009 (Stand am 1. Januar 2022)

Finanzdirektion des Kantons Bern (2023)

Finanzausgleich,

<https://www.fin.be.ch/de/start/themen/Finanzen/FinanzundLastenausgleich/finanzausgleich.html>, abgerufen am 02.08.2023.

Kantonsrat des Kantons Zürich (2023)

Kirchengesetz (KiG) vom 9. Juli 2007 (Stand am 1. Januar 2021).

Katholische Kirche Kanton Zürich (2023)

Kirche & Geld, <https://www.zhkath.ch/engagement/themen/kirche-geld>, abgerufen am 02.08.2023.

- Katholische Landeskirche des Kantons Thurgau (2023)
Verfassung der Katholischen Landeskirche des Kantons Thurgau (LKV) vom 26. November 2020 (Stand am 1. Januar 2022)
- Katholische Synode des Kantons Thurgau (2023)
Verordnung der Katholischen Synode über die Zentralsteuer und den Finanzausgleich der Katholischen Synode vom 6. Dezember 2012 (Stand am 1. Januar 2013)
- Kath.ch (2023)
Landeskirche revidiert Finanzausgleich. Medienmitteilung vom 13.06.2023 der Synodensitzung der Katholischen Landeskirche Thurgau, <https://www.kath.ch/medienspiegel/landeskirche-revidiert-finanzausgleich/>, abgerufen am 02.08.2023.
- Kirkensynode der Evangelisch-reformierten Landeskirche (2023)
Kirchenordnung der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich vom 17. März 2009 (Stand am 1. März 2023)
- Kirkensynode der Evangelisch-reformierten Landeskirche (2023)
Finanzverordnung der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich vom 19. Januar 2010 (Stand am 1. Januar 2018)
- Kirchenrat der Evangelisch-reformierten Landeskirche (2023)
Vollzugsverordnung zur Finanzverordnung vom 6. Oktober 2010 (Stand am 1. April 2023)
- Pahud de Mortanges, René ; Tappenbeck, Christian ; Süess, Raimund (2012)
Die Kirchensteuern juristischer Personen in der Schweiz. Eine Dokumentation. Erstellt im Auftrag der Römisch-Katholischen Zentralkonferenz der Schweiz (RKZ) und des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes (SEK), Institut für Religionsrecht, Universität Freiburg.
- Römisch-katholische Kirche im Aargau (2022)
Jahresrechnung 2021.
- Römisch-katholische Kirche im Aargau (2020)
Aufbruch. Finanzteil des Jahresberichts 2019.
- Römisch-katholische Landeskirche des Kantons Bern (2023a)
Projektfonds, <https://www.kathbern.ch/pastoral/projektfonds>, abgerufen am 02.08.2023.
- Römisch-katholische Landeskirche des Kantons Bern (2023b)
Projektfonds für Pastorale und Diakonische Arbeit. Reglement vom 14. Juni 2019 (Stand am 1. Januar 2020)
- Römisch-Katholische Synode des Kantons Aargau (2023)
Verordnung der Synode über den Finanzausgleich der Kirchgemeinden vom 2. Juni 2004 (Stand am 12. Juni 2013)

- Schweizerisches Radio und Fernsehen SRF (2017)
Kirchgemeinden müssen Finanzen in Ordnung bringen, 11.05.2017,
<https://www.srf.ch/news/regional/aargau-solothurn/kirchgemeinden-muessen-finanzen-in-ordnung-bringen>, abgerufen am 02.08.2023.
- Schweizerische Steuerkonferenz SSK (2022)
Kirchensteuern (Stand der Gesetzgebung: 1. Januar 2022).
- Synode der Evangelisch-Reformierten Landeskirche des Kantons Aargau (2023)
Reglement über den Finanzausgleich vom 17. Januar 2007 (Stand am 1. Januar 2019)
- Synode der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich (2023)
Finanzordnung über den Finanzhaushalt und den Finanzausgleich der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich (FO) vom 12. April 2018 (Stand am 24. Januar 2020)
- Synode der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn (2023)
Reglement über den Finanzausgleich unter den evangelisch-reformierten Kirchgemeinden des Kantons Bern (Finanzausgleichsreglement) vom 7. Dezember 1999 (Stand am 1. Januar 2023).