

Vorstudie zum Neuen Finanzausgleich Kirchen im Kanton Solothurn (NFA Kirchen SO)

Bericht Vorstudie

7. Juli 2015

zuhanden des Amtes für Gemeinden des Kantons Solothurn

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Vorstudie zum Neuen Finanzausgleich Kirchen im Kanton Solothurn (NFA Kirchen SO)
Auftraggeber: Amt für Gemeinden des Kantons Solothurn
Ort: Bern
Jahr: 2015

Begleitgruppe für Vorstudie

Thomas Steiner
Reto Bähler
Kurt Burkhalter

Projektteam Ecoplan

Michael Marti

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

Schützengasse 1
Postfach
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsübersicht

	Inhaltsübersicht	2
	Kurzfassung.....	3
	Inhaltsverzeichnis	8
1	Einleitung	9
2	Kurze Erläuterung des heutigen Systems	12
3	Organisation und Ressourcen	19
4	Risikoeinschätzung und Fazit.....	22
	Literatur	25

Kurzfassung

Ausgangslage und Ziel der Vorstudie

Ausgangslage für diese Vorstudie ist ein vom Kantonsrat im Wortlaut des Regierungsrates erheblich erklärter Auftrag („Auftrag Markus Knellwolf“) mit dem Titel „Optimierung der Kirchensteuer über juristische Personen“. ¹ Gemäss der Erheblichkeitserklärung wird der Regierungsrat beauftragt, nach Inkraftsetzung des neuen Finanzausgleichs bei den Einwohnergemeinden eine Vorlage zur Neugestaltung des Finanzausgleichs unter den Kirchgemeinden nach den Grundsätzen des Referenzmodells des NFA des Bundes zu erarbeiten. Dabei können die im Auftrag Knellwolf gemachten Vorschläge einbezogen werden. Der Kantonsrat hat den entsprechenden Beschluss am 24.08.2011 gefasst (Beschluss A 45/2011).

Weiter hat der Kantonsrat im Rahmen des Massnahmenplans 2014 mit Beschluss vom 26.03.2014 (SGB 212/2013) betreffend die Massnahme VWD_K19 beschlossen, dass der Regierungsrat damit beauftragt wird, eine Detailvorlage für eine Gesetzesrevision auszuarbeiten, in welcher die Verwendung des Aufkommens aus der Finanzausgleichsteuer zur Finanzierung des Finanzausgleichs der Kirchgemeinden bei 10 Mio. Franken indexiert gedeckelt werden soll. Diese Massnahme soll anlässlich der Revision zum Finanzausgleich Kirchgemeinden umgesetzt werden. Angedacht ist eine Begrenzung der finanziellen Unterstützung der Leistungen der drei Landeskirchen und ihrer Kirchgemeinden für ihre Aufgaben nach dem Finanzausgleichsgesetz. Die darüber hinaus eingenommenen Mittel aus dem Ertrag der Finanzausgleichssteuer könnten künftig zur Finanzierung anderer Aufgaben des Kantons (z.B. andere Kultusaufgaben) herangezogen werden können.

Als wichtige Rahmenbedingung gilt es die Auswirkungen der vom Bund ab dem Jahr 2019 geplanten Unternehmenssteuerreform III auf dieses Reformvorhaben zu berücksichtigen. Eine Einführung der Unternehmenssteuerreform III führt u.a. zur Abschaffung der Steuerprivilegien für Holding-, Verwaltungs- und gemischten Gesellschaften. Dies wiederum führt zu beträchtlichen Steuerertragseinbussen beim Kanton bei den juristischen Personen und tangiert somit auch die Finanzausgleichssteuer, welche seinerseits von den solothurnischen Unternehmen aufgebracht wird und das Finanzausgleichssystem der Kirchgemeinden und der Landeskirchen alimentiert.

Ziel dieser Vorstudie ist den Reformbedarf und -umfang und die internen und externen Rahmenbedingungen aufzuzeigen. Gleichzeitig soll eine geeignete Projektorganisation sowie eine Vorgehensplan zu Handen der Entscheidungsträger (Regierungsrat) vorgeschlagen werden.

Funktionsweise des heutigen Systems

Das Finanzausgleichsaufkommen wird hinsichtlich der jährlichen Auszahlung nicht geglättet – d.h. die zur Verfügung stehende Summe wird über die Jahre nicht ausgeglichen –, sondern es

¹ RRB Nr. 2011/1503 Stellungnahme vom 28.06.2011.

kommt jährlich das jeweilige Steueraufkommen zur Finanzausgleichsteuer (nach Abzug der Verwaltungskosten) zur Auszahlung. Die zur Verfügung stehende Summe wird nach folgendem Schlüssel verwendet:

- 3/5 der zur Verfügung stehenden Mittel werden den Kirchgemeinden zur Verfügung gestellt.
 - 1/5 der Mittel werden auf alle Kirchgemeinden im Verhältnis der jeweiligen Mitgliederzahlen verteilt.
 - 2/5 der Mittel werden grundsätzlich an die finanzschwachen Kirchgemeinden verteilt; die Verteilung erfolgt nach Finanzkraft berechnet gemäss Finanzausgleichsgesetzgebung und Reglement (Steuerungsgrössen). Dieses wurde von der jeweiligen Kantonalorganisation (Landeskirchen) beschlossen und vom Regierungsrat mit RRB Nr. 2489 vom 20.10.1997 für alle drei Landeskirchen genehmigt.
- 2/5 der zur Verfügung stehenden Mittel werden an die Kantonalkirchen im Verhältnis der Mitgliederzahlen verteilt.

Insgesamt funktioniert der heutige Finanzausgleich nach einem System, welches einerseits die Kirchgemeinden mit zweckfreien Mitteln alimentiert und andererseits den Kantonalkirchen Mittel für übergeordnete Aufgaben zur Verfügung stellt. Einzelne Elemente im heutigen System, insbesondere die Bemessung des Steuerbedarfs bei den Kirchgemeinden oder die Mittelverwendung der Kantonalkirchen, sind schwierig nachvollziehbar.

Stossrichtungen der Reform

Die bisherige Ausgestaltung des Finanzausgleichs Kirchen zeigt, dass der Bedarfs- bzw. Lastenkomponente ein relativ hohes Gewicht zukommt, insbesondere in der Römisch-Katholischen Kirche. Zudem wurde im bisherigen Finanzausgleich aufgrund der Grundverteilung der Mittel (60% für Kirchgemeinden, 40% für Landeskirchen) ein Gleichgewicht zwischen Leistungen an die Kirchgemeinden und an die Kantonalkirchen für übergeordnete Aufgaben angestrebt. Ein neuer Finanzausgleich könnte folgende Grundsätze aufweisen:

- **Prüfung der bisherigen Grundverteilung von 60% der Mittel an die Kirchgemeinden und 40% an die Kantonalkirchen:** Damit soll überprüft werden, ob nach wie vor nach der gleichen Aufteilung sowohl finanzschwache Kirchgemeinden wie gesellschaftliche Leistungen auf Stufe Kantonalkirchen unterstützt werden sollen.
- **Einführung eines (rein) steuerkraftbasierten Ressourcenausgleichs unter den Kirchgemeinden unter Abschaffung des Steuerbedarfs:** Als ein zentraler Grundsatz wird in Analogie zum neuen Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (FILA EG) ein System erarbeitet, welches einen rein steuerkraftbasierten Ressourcenausgleich bietet. Der komplexe und schwierig nachvollziehbare Steuerbedarf entfällt, u.a. auch deshalb weil mit dem Pro-Kopf-Beitrag bereits eine Bedarfsgrösse berücksichtigt ist.
- **Prüfung der Aufteilung der bisherigen 60% der Mittel an die Kirchgemeinden nach Steuerkraft und als Pro-Kopf-Beitrag:** Hier sind mehrere Varianten zu prüfen, wie beispielsweise auch eine horizontale Umverteilung zwischen steuerkraftstarken und steuerkraftschwachen Kirchgemeinden. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die drei Konfessionen die Steuerkraft bei der Mittelverteilung im heutigen System unterschiedlich stark gewichtet

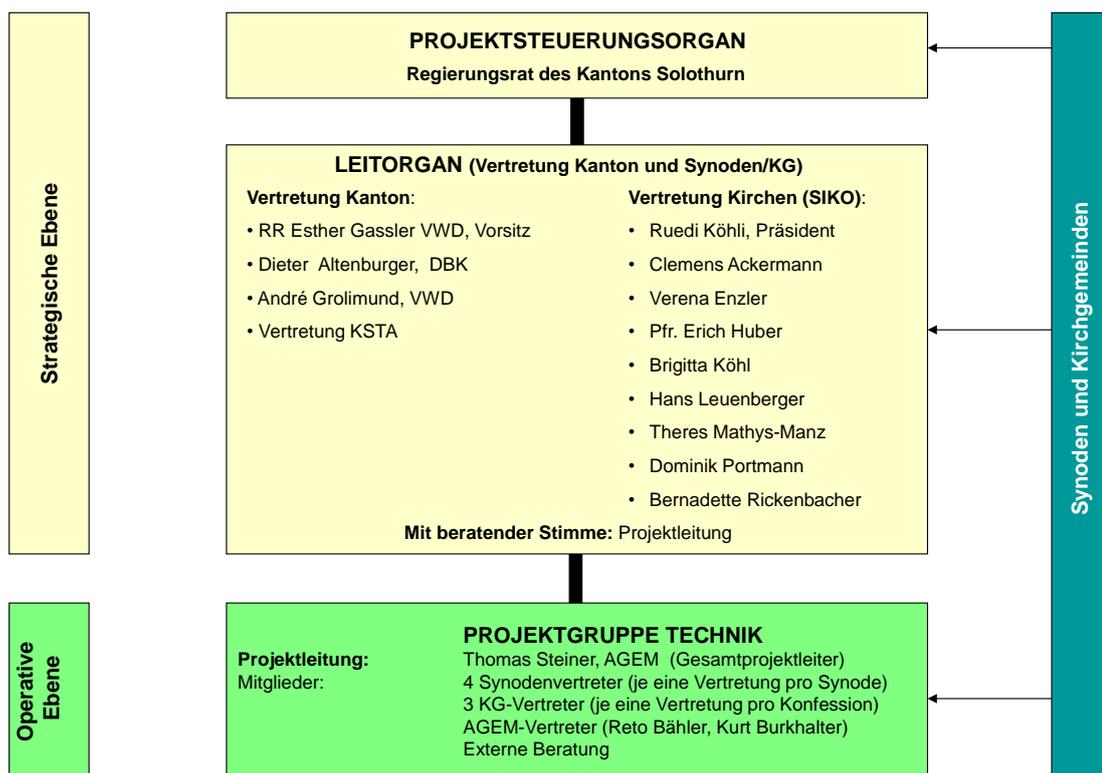
- haben. Dieser Aspekt könnte mit einer Neugestaltung in der Gesetzgebung insofern berücksichtigt werden, als dass das Gesetz eine Bandbreite bei der Ausgestaltung vorsieht und innerhalb dieser Bandbreite konfessionell unterschiedliche Lösungen möglich bleiben. Die Effekte der Neugestaltung werden selbstverständlich nach Kirchgemeinden analysiert.
- **Strukturiertes bzw. normiertes Reporting seitens der Kantonalkirchen über die Verwendung der bisherigen 40% der Mittel**, welche an die Kantonalkirchen fliessen: Zu prüfen ist, in welcher Form die Verwendung der Mittel, welche an die Kantonalkirchen fliessen, transparenter gemacht werden. Dabei steht im Vergleich zur heutigen Rechenschaftsberichterstattung die stärkere Vergleichbarkeit respektive Kategorisierung gleicher oder ähnlicher Leistungen unter den heute vier regional und kantonal tätigen Synoden im Vordergrund. Ein zweckmässig normiertes Reporting dient sowohl dem Kanton wie auch den Kirchen, welche damit darlegen können, welche Leistungen die Kirchen zugunsten der Gesellschaft erbringen.
 - **Verwendung des Instruments Leistungsvereinbarungen bei den Kirchen**: Als weiterreichende Variante zum strukturierten Reporting ist die Verwendung des Instruments Leistungsvereinbarungen bei den Mitteln, welche den Kantonalkirchen zur Verfügung stehen, zu prüfen. Denkbar sind Leistungsvereinbarungen, welche Leistungen wie den Erhalt der baulichen Substanz, regionale und kantonale gesellschaftliche Dienstleistungen wie Spital- oder Gefängnisseelsorge sowie gesellschaftliche Dienstleistungen für Individuen wie Eheberatung etc. umfassen. Dabei ist auch zu darzulegen, wie die verschiedenen Leistungen finanziert werden können. Zu berücksichtigen ist weiter, dass die Bereitschaft der Kirchen zur Verwendung des Instruments Leistungsvereinbarungen umso grösser ist, je globaler die einzelnen Leistungsvereinbarungen definiert sind und je grösser somit der Spielraum der Kirchen bleibt.
 - **Deckelung des Beitrags für die Kirchen aus der Finanzausgleichssteuer**: Mit der Massnahme VWD_K19 aus dem Massnahmenplan 2014 ist vorgesehen, den Beitrag aus der Finanzausgleichssteuer, welche den Kirchen zur Verfügung steht, zu deckeln. Mit den überschüssigen Mitteln könnten u.a. auch die vertraglichen Verpflichtungen, welche aus dem Vertrag und dem Konkordat mit dem Heiligen Stuhl von 1828 bestehen sowie aus der Gesetzgebung zur Altersvorsorge der Pfarrpersonen aus dem Jahre 1946 finanziert werden. Diese Anpassungen bedürfen einer Anpassung des Steuergesetzes. Zudem ist zu bemerken, dass die Regelung zur Deckelung irrelevant wird, sofern die Unternehmenssteuerreform III eingeführt wird, da dann voraussichtlich deutlich weniger als 10 Mio. Franken aus der Finanzausgleichssteuer zur Verfügung stehen.

Einbezug der Kirchen im Reformprozess

Wir schlagen hinsichtlich der Projektorganisation vor, eine zweistufige Organisationsform zu wählen, das Leitorgan und die Projektgruppe Technik. In Anlehnung an das Projekt NFA SO (FILA EG) wird empfohlen, zwischen den Stufen "Operative Projektleitung" und "Projektsteuerungsorgan" ein strategisches, breit abgestütztes Steuerungsorgan auf Stufe Exekutive (Regierungsräte respektive Departementsvertreter und Vertreter SIKO) vorzusehen. Der Vorsitz

dieses Gremiums wird vom federführenden Departement wahrgenommen. Neben dem Volkswirtschaftsdepartement und dem Departement für Bildung und Kultur ist weiter das kantonale Steueramt (KSTA) einzubeziehen. Die vorliegende Reform hat auch Auswirkungen auf das Steuersystem bzw. das Steuergesetz.

Die Gesamtverantwortung für die Vorlage und die Anträge an den Kantonsrat bleiben beim Regierungsrat.



Reform des Finanzausgleichs Kirchen: Fazit „Go“

Es stellt sich die Frage, ob die Neugestaltung des Finanzausgleichs Kirchen im Kanton Solothurn umgesetzt werden soll oder ob es gewichtige Hinderungsgründe gibt. Betrachtet man die vorliegenden Argumente, gibt es eine Reihe von guten Gründen die Reform anzugehen:

- Erstens ist der – bereits in der Ausgangslage erwähnte – **erheblich erklärte Auftrag des Kantonsrates** vom 24.08.2011 mit dem Titel „Optimierung der Kirchensteuer über juristische Personen“ (A 45/2011) zu bearbeiten. Gemäss der Erheblichkeitserklärung wird der Regierungsrat beauftragt, nach Inkraftsetzung des neuen Finanzausgleichs bei den Einwohnergemeinden eine Vorlage zur Neugestaltung des Finanzausgleichs unter den Kirchengemeinden nach den Grundsätzen des Referenzmodells des NFA des Bundes zu erarbeiten. Inzwischen ist die Reform des Finanz- und Lastenausgleichs bei den Einwohnerge-

meinden umgesetzt. Sie tritt per 1. Januar 2016 in Kraft. Eine Überführung des Finanzausgleichssystems der Kirchen in die gleiche Systematik ist daher nicht nur sinnvoll, sondern auch aus Gründen des einheitlichen Vollzugs und in Anbetracht dessen, dass die Kirchgemeinden unter dieselbe Gemeindegesetzgebung wie die Einwohnergemeinden fallen, naheliegend. Dies ermöglicht auch intransparente Bestandteile wie den Steuerbedarf im heutigen Finanzausgleich zu ersetzen.

- Zweitens wurde der **Auftrag des Kantonsrates zur Deckelung der Finanzausgleichsteuer** gegenüber den Kirchgemeinden im Rahmen des Massnahmenpakets 2014 des Kantons (Massnahme VWD_K19) vom Kantonsrat beschlossen. Ob und wann die Unternehmenssteuerreform III durch den Bund umgesetzt werden kann, ist zum jetzigen Zeitpunkt offen. Die Umsetzung der Massnahme VWD_K19 ist also unabhängig, jedoch bei einer allfälligen Einführung der Unternehmenssteuerreform III in Abstimmung damit zu prüfen (vgl. nächster Abschnitt).
- Drittens hat die **mögliche Einführung der Unternehmenssteuerreform III** weitreichende Konsequenzen auf die Finanzierung der Kirchen aus den Unternehmenssteuern. Es ist davon auszugehen, dass der Steuerertrag aus der Unternehmensbesteuerung auf 50% bis 60% des bisherigen Volumens zurückgeht. Mit dem Rückgang des Volumens ist auch die Frage verknüpft, ob die **Umsetzung der Massnahme VWD_K19 des Massnahmenplans 2014** (Plafonierung des Steuerertrags aus Unternehmenssteuern für die Kirchen auf 10 Mio. Franken) überhaupt noch zur Diskussion steht. Insgesamt erachten wir die frühzeitige Prüfung der Auswirkungen auf die Kirchen und ihre Finanzen als erstrebenswert.

Diese Gründe legen nahe, dass die Reform des Finanzausgleichs Kirche im Kanton Solothurn an die Hand genommen werden sollte.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsübersicht	2
Kurzfassung.....	3
Inhaltsverzeichnis	8
1 Einleitung	9
1.1 Ausgangslage.....	9
1.2 Ziele der Machbarkeitsstudie	9
1.3 Methodisches Vorgehen	10
1.4 Einbezug der Kirchen.....	10
1.4.1 Solothurnische Interkonfessionelle Konferenz (SIKO).....	10
1.4.2 Solothurnische Kirchgemeinden	11
2 Kurze Erläuterung des heutigen Systems.....	12
2.1 Gesetzliche Grundlage.....	12
2.2 Erläuterung der heutigen Funktionsweise im Finanzausgleich Kirchen	12
2.2.1 Grundverteilung der Mittel unter den Konfessionen für das Jahr 2014	13
2.2.2 Verteilung der Mittel nach Mitgliederzahl an die Kirchgemeinden	13
2.2.3 Verteilung der Mittel nach Finanzkraft an die Kirchgemeinden	13
2.2.4 Verwendung der Mittel, welche an die Kantonalkirchen ausbezahlt werden.....	15
2.3 Weitere kantonale Mittel an die Kirchen	16
2.4 Wie könnte ein neuer Finanzausgleich Kirchen aussehen?	17
3 Organisation und Ressourcen.....	19
3.1 Projektorganisation	19
3.2 Zeitplanung für die Hauptstudie	21
4 Risikoeinschätzung und Fazit.....	22
4.1 Beurteilung Risiken/Gefahren	22
4.1.1 Unternehmenssteuerreform III	22
4.1.2 Umsetzung der Massnahme VWD_K19 des Massnahmenplans 2014	22
4.1.3 Mitarbeit seitens der Kirchen.....	23
4.2 Fazit: Entscheidungsgrundlage für politische Beschlussfassung go/no go	23
Literatur.....	25

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Ausgangslage für diese Vorstudie ist ein vom Kantonsrat im Wortlaut des Regierungsrates erheblich erklärter Auftrag („Auftrag Markus Knellwolf“) mit dem Titel „Optimierung der Kirchensteuer über juristische Personen“.² Gemäss der Erheblichkeitserklärung wird der Regierungsrat beauftragt, nach Inkraftsetzung des neuen Finanzausgleichs bei den Einwohnergemeinden eine Vorlage zur Neugestaltung des Finanzausgleichs unter den Kirchgemeinden nach den Grundsätzen des Referenzmodells des NFA des Bundes zu erarbeiten. Dabei können die im Auftrag Knellwolf gemachten Vorschläge einbezogen werden. Der Kantonsrat hat den entsprechenden Beschluss am 24.08.2011 gefasst (Beschluss A 45/2011).

Weiter hat der Kantonsrat im Rahmen des Massnahmenplans 2014 mit Beschluss vom 26.03.2014 (SGB 212/2013) betreffend die Massnahme VWD_K19 beschlossen, dass der Regierungsrat damit beauftragt wird, eine Detailvorlage für eine Gesetzesrevision auszuarbeiten, in welcher die Verwendung des Aufkommens aus der Finanzausgleichsteuer zur Finanzierung des Finanzausgleichs der Kirchgemeinden bei 10 Mio. Franken indexiert gedeckelt werden soll. Diese Massnahme soll anlässlich der Revision zum Finanzausgleich Kirchgemeinden umgesetzt werden. Angedacht ist eine Begrenzung der finanziellen Unterstützung der Leistungen der drei Landeskirchen und ihrer Kirchgemeinden für ihre Aufgaben nach dem Finanzausgleichsgesetz. Die darüber hinaus eingenommenen Mittel aus dem Ertrag der Finanzausgleichssteuer könnten künftig zur Finanzierung anderer Aufgaben des Kantons (z.B. andere Kultusaufgaben) herangezogen werden können.

Als wichtige Rahmenbedingung gilt es die Auswirkungen der vom Bund ab dem Jahr 2019 geplanten Unternehmenssteuerreform III auf dieses Reformvorhaben zu berücksichtigen. Eine Einführung der Unternehmenssteuerreform III führt u.a. zur Abschaffung der Steuerprivilegien für Holding-, Verwaltungs- und gemischten Gesellschaften. Dies wiederum führt zu beträchtlichen Steuerertragseinbussen beim Kanton bei den juristischen Personen und tangiert somit auch die Finanzausgleichssteuer, welche seinerseits von den solothurnischen Unternehmen aufgebracht wird und das Finanzausgleichssystem der Kirchgemeinden und der Landeskirchen alimentiert.

1.2 Ziele der Machbarkeitsstudie

Ziel dieser Vorstudie ist den Reformbedarf und -umfang und die internen und externen Rahmenbedingungen aufzuzeigen. Gleichzeitig soll eine geeignete Projektorganisation sowie eine Vorgehensplan zu Handen der Entscheidungsträger (Regierungsrat) vorgeschlagen werden. Gemäss Ausgangslage soll ein neuer Finanzausgleich Kirchen **folgende Eigenschaften** aufweisen:

² RRB Nr. 2011/1503 Stellungnahme vom 28.06.2011.

- **Anpassung des Finanzausgleichs Kirchen an die Funktionsweise des Finanz- und Lastenausgleichs bei den Einwohnergemeinden (FILA EG):** Dies bedeutet nicht eine Kopie des FILA EG, sondern eine Anwendung gleicher Prinzipien. Konkret heisst dies:
 - Einführung eines Ressourcenausgleichs unter den Kirchgemeinden (steuerkraftbasierter Ausgleich unter Abschaffung des Steuerbedarfs)
 - Prüfung der Einführung von Leistungsvereinbarungen für regionale und kantonale Aufgaben (Ausgleich an Kantonalorganisationen)In den Ausgangsüberlegungen orientieren sich die beiden Teile an der Funktionsweise des FILA EG. Mit der Prüfung der Einführung von Leistungsvereinbarungen für regionale und kantonale Aufgaben wird die heutige Bedeutung der Kantonalorganisationen aufgenommen.
- **Deckelung der Zuweisung aus der Finanzausgleichssteuer auf der Höhe von 10 Mio. Franken indexiert**

1.3 Methodisches Vorgehen

Das Vorgehen wurde an der Sitzung vom 20. Februar 2015 im Beisein von RR Esther Gassler, dem Chef AGEM André Grolimund und dem designierten Projektleiter Thomas Steiner festgelegt:

- Die Analyse in der Vorstudie basiert auf den verfügbaren Dokumenten und Daten sowie auf Gesprächen mit ausgewählten Personen, wobei im Rahmen der Vorstudie nur verwaltungsinterne Personen befragt wurden.
- Gespräche geführt wurden mit RR Dr. Remo Ankli, Vorsteher des Departements für Bildung und Kultur, dem Leiter Kirchenwesen Dr. Dieter Altenburger sowie mit den Verantwortlichen im Amt für Gemeinden.

1.4 Einbezug der Kirchen

Die Kirchen wurden im Rahmen der Vorstudie (Vorphase) bewusst nicht in die Befragung einbezogen, da dieser Bericht primär die Grundlage für den Entscheid des Regierungsrates darstellt.

Wird die Revision des Finanzausgleichs Kirchen durchgeführt, ist für alle Beteiligten klar, dass die Kirchen in die Analyse einbezogen werden müssen. Wie die Projektorganisation im Kapitel 3 aufzeigt, ist die Teilnahme von Kirchenvertretern sowohl auf der strategischen wie auch auf der operationellen Ebene vorgesehen. Dabei gilt es nachfolgende Institutionen zu unterscheiden:

1.4.1 Solothurnische Interkonfessionelle Konferenz (SIKO)

Bei der SIKO handelt es sich um eine Konferenz der vier Synoden der drei anerkannten Landeskirchen des Kantons Solothurn, nämlich der/des

- Römisch-Katholische Synode Kanton Solothurn,
- Bezirkssynode Solothurn der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn und der Evangelisch-Reformierten Kirche Kanton Solothurn sowie
- Christkatholischen Synodalverbandes Kanton Solothurn.

1.4.2 Solothurnische Kirchgemeinden

Darunter fallen 101 Kirchgemeinden (Stand 1.1.2015) nach Gemeindegesetz der römisch-katholischen, evangelisch-reformierten und christkatholische Landeskirchen. Von den 101 Kirchgemeinden gehören 75 zur römisch-katholischen, 22 zur evangelisch-reformierten und 4 zur christkatholischen Landeskirche.

Von den 262'965 Solothurnerinnen und Solothurner im Jahr 2013 gehörten insgesamt 158'368 Personen einer der drei Landeskirchen an. Das sind rund 60% der solothurnischen Wohnbevölkerung (Konfessionslos 24%, andere Religionen 15.4%, Rest unbekannt). Auf die römisch-katholische Landeskirche entfallen 93'459 Personen (35.5% Bevölkerungsanteil), auf die evangelisch-reformierte Landeskirche 63'615 Personen (24.2% Bevölkerungsanteil) und auf die christkatholische Landeskirche 1'294 Personen (0.5%).

2 Kurze Erläuterung des heutigen Systems

2.1 Gesetzliche Grundlage

In Art. 53 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Solothurn (KV; BGS 111.1) ist festgehalten, dass die römisch-katholische, die evangelisch-reformierte und die christkatholische Kirche als Körperschaften des öffentlichen Rechts anerkannt sind. Die öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften organisieren sich in Kirchgemeinden und können sich zu Synoden zusammenschliessen (Art. 54 KV). Die Synoden sorgen für die allgemeinen Anliegen ihrer Religionsgemeinschaft und ordnen gemeinsame Belange der Kirchgemeinden (Art. 56 Abs. 1 KV).

Die Finanzausgleichssteuer ist unter Art. 132 Abs. 1 KV erwähnt. Aus dem Verfassungswortlaut der Kantonsverfassung geht nicht explizit hervor, ob diese „Finanzausgleichssteuer der juristischen Personen“ den staatlich anerkannten Landeskirchen zufließen soll.

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 Ausrichtung dieses Steueraufkommens wird auf das Gesetz über den direkten Finanzausgleich (BGS 131.71) verwiesen. Die Finanzausgleichsgesetzgebung (Gesetz und Verordnung) regelt die Funktionsweise des Finanzausgleichs unter den Kirchgemeinden und den Landeskirchen im Detail.

2.2 Erläuterung der heutigen Funktionsweise im Finanzausgleich Kirchen

Das Finanzausgleichsaufkommen wird hinsichtlich der jährlichen Auszahlung nicht geglättet – d.h. die zur Verfügung stehende Summe wird über die Jahre nicht ausgeglichen –, sondern es kommt jährlich das jeweilige Steueraufkommen zur Finanzausgleichssteuer (nach Abzug der Verwaltungskosten) zur Auszahlung. Die zur Verfügung stehende Summe wird nach folgendem Schlüssel verwendet:

- 3/5 der zur Verfügung stehenden Mittel werden den Kirchgemeinden zur Verfügung gestellt.
 - 1/5 der Mittel werden auf alle Kirchgemeinden im Verhältnis der jeweiligen Mitgliederzahlen verteilt.
 - 2/5 der Mittel werden grundsätzlich an finanzschwache Kirchgemeinden verteilt; die Verteilung erfolgt nach Finanzkraft berechnet gemäss Finanzausgleichsgesetzgebung und Reglement (Steuerungsgrössen). Diese wurde von der jeweiligen Kantonalorganisation (Landeskirchen) beschlossen und vom Regierungsrat mit RRB Nr. 2489 vom 20.10.1997 für alle drei Landeskirchen genehmigt.
- 2/5 der zur Verfügung stehenden Mittel werden an die Kantonalkirchen im Verhältnis der Mitgliederzahlen verteilt.

Insgesamt funktioniert der heutige Finanzausgleich nach einem System, welches einerseits die Kirchgemeinden mit zweckfreien Mitteln alimentiert und andererseits den Kantonalkirchen

Mittel für übergeordnete Aufgaben zur Verfügung stellt. Einzelne Elemente im heutigen System, insbesondere die Bemessung des Steuerbedarfs bei den Kirchgemeinden oder die Mittelverwendung der Kantonalkirchen, sind schwierig nachvollziehbar.

2.2.1 Grundverteilung der Mittel unter den Konfessionen für das Jahr 2014

Die Verteilung der Mittel unter den Konfessionen erfolgt nach der Zahl der Mitglieder. Daher erhält die römisch-katholische Kirche im Kanton Solothurn im Jahr 2014 den Grossteil der Mittel mit 58%. Die evangelisch-reformierte Kirche bekommt 40.7% der Mittel, während die christkatholische Kirche 1.3% der Mittel erhält.

Im Jahr 2014 ergibt dies bei einem Gesamtvolumen von 11.4 Mio. Franken 6.6 Mio. Franken für die römisch-katholische Kirche, 4.6 Mio. Franken für die evangelisch-reformierte Kirche und 0.15 Mio. Franken für die christkatholische Kirche.

2.2.2 Verteilung der Mittel nach Mitgliederzahl an die Kirchgemeinden

1/5 der Mittel werden nach Mitgliederzahl an die Kirchgemeinden verteilt. Somit erhält jede Kirchgemeinde aus der Finanzausgleichssteuer einen Sockelbeitrag pro Mitglied. Dieser liegt im Jahr 2014 zwischen 13 und 14 Franken pro Mitglied.

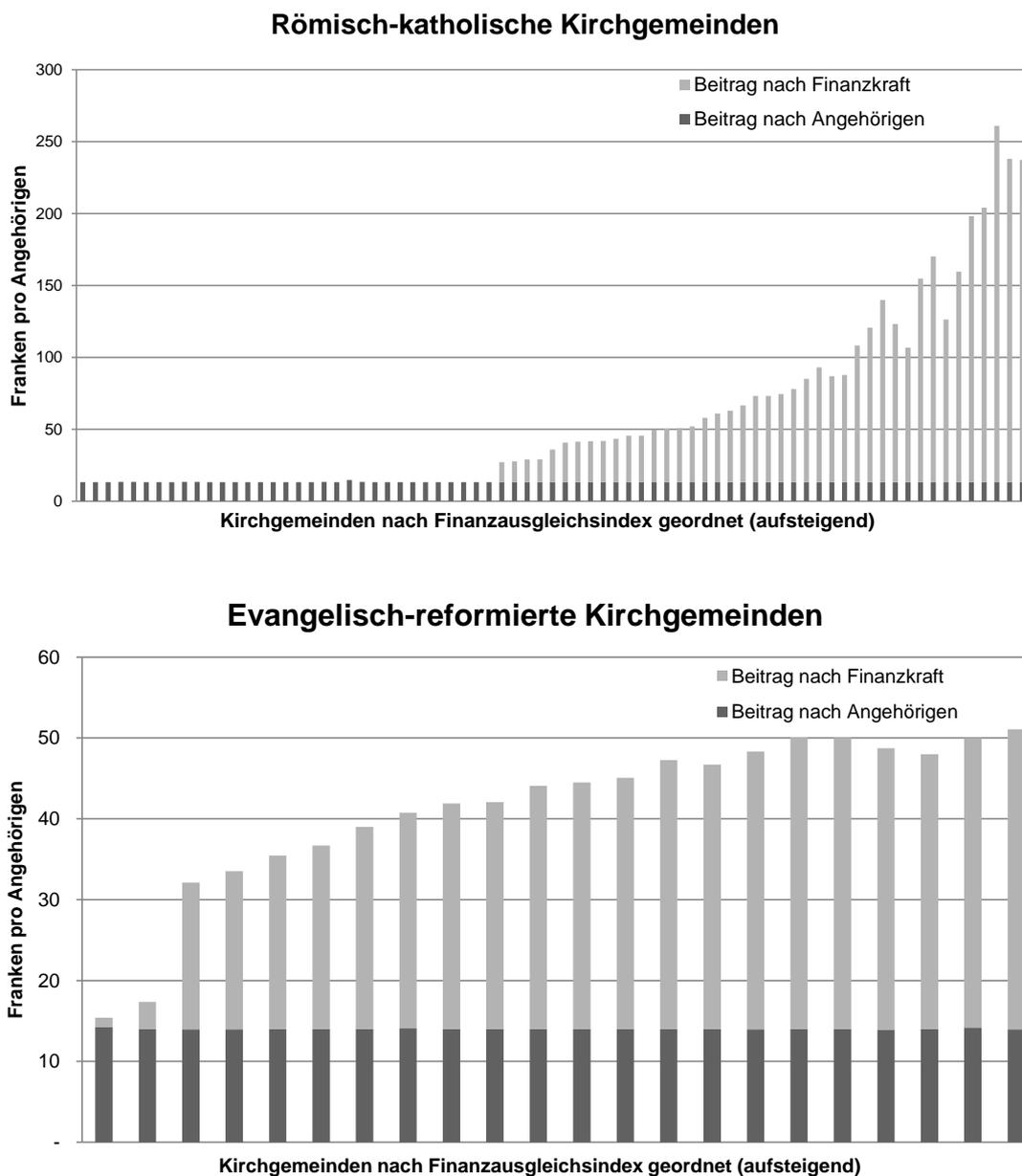
2.2.3 Verteilung der Mittel nach Finanzkraft an die Kirchgemeinden

Je nach Konfession werden die 2/5 der Mittel an die Kirchgemeinden nach dem Kriterium der Finanzkraft nach unterschiedlichen Regeln (Steuerungsgrössen) auf der Grundlage der Finanzausgleichsgesetzgebung verteilt:

- **Römisch-katholische Kirche:** Die Römisch-katholische Kirche verteilt die Mittel im Finanzausgleich nach den Grössen Steuerkraft und Steuerbedarf. Sie gewichtet den Steuerbedarf mit 89% weitaus stärker als die Steuerkraft, die nur mit 11% in die Berechnung für die Finanzkraft einfließt. Entsprechend erhalten rund die Hälfte der römisch-katholischen Kirchgemeinden – wie beispielsweise die Kirchgemeinde Solothurn, rund die Hälfte der Gemeinden in den Bezirken Lebern und Olten oder aber sämtliche Gemeinden im Bezirk Dorneck – im Jahr 2014 keinen Beitrag nach Finanzkraft.
- **Evangelisch-reformierte Kirche:** Anders als die römisch-katholische Kirche gewichtet die evangelisch-reformierte Kirche Steuerkraft und Steuerbedarf zu je 50%. Entsprechend erhalten sämtliche 22 evangelisch-reformierten Kirchgemeinden einen Beitrag aus dem Finanzausgleich, selbst wenn er im Jahr 2014 für die steuerkraftstarke Gemeinde Seewen nur 200 Franken beträgt.
- **Christkatholische Kirche:** Wiederum einen anderen Schlüssel verwendet die christkatholische Kirche. Sie gewichtet den Steuerbedarf mit 63% und die Steuerkraft mit 37%. Für das Jahr 2014 erhalten 3 von 4 Kirchgemeinden einen Beitrag aus dem Finanzausgleich. Keinen Beitrag erhält die christkatholische Kirchgemeinde Schönenwerd-Niedergösgen, was auf den negativen Wert im Steuerbedarf zurückzuführen ist. In anderen Jahren weist

diese Kirchgemeinde einen positiven Wert im Steuerbedarf aus und erhält entsprechend ebenfalls einen Beitrag aus dem Finanzausgleich.

Abbildung 1: Franken pro Angehörigen nach römisch-katholischer bzw. evangelisch-reformierter Kirchgemeinde, nach Beiträgen nach Angehörigen und nach Finanzkraft aufgeteilt, 2014



Bemerkung: Auf eine Darstellung der christkatholischen Kirchgemeinden wurde verzichtet, da deren Fallzahl mit vier Kirchgemeinden sehr klein ist.

Diese Betrachtung zeigt, dass die **drei Konfessionen die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel (60% der Finanzausgleichssteuer) unterschiedlich verteilen**. Dieses Ergebnis mag damit zusammenhängen, dass die Infrastruktur in den einzelnen Konfessionen zu unterschiedlicher Mittelverwendung führt. Insgesamt zeigt gerade die starke Ausrichtung der römisch-katholischen Kirchgemeinden auf den Steuerbedarf, dass eine Reform des heutigen Systems diese Effekte im Auge behalten muss. Zudem legt die unterschiedliche Ausgestaltung des heutigen Systems in den drei Konfessionen nahe, dass **auch im neuen System eine gewisse Flexibilität in den Lösungen nach den einzelnen Konfessionen** möglich sein sollte.

2.2.4 Verwendung der Mittel, welche an die Kantonalkirchen ausbezahlt werden

Die Verwendung der Mittel (40% der Finanzausgleichssteuer), welche an die Kantonalkirche ausbezahlt werden, ist im § 68 des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz) geregelt. Dieser Paragraph sieht vor, dass der Anteil der Kantonalorganisation einerseits zur Unterstützung finanzschwacher oder neu entstehender Kirchgemeinden, insbesondere zur Subventionierung ihrer ausserordentlichen Aufgaben (Absatz 1 Bst. a) und andererseits zur Erfüllung regionaler und kantonaler Aufgaben (Absatz 1 Bst. b) zu verwenden ist.

Gemäss den Jahresrechnungen³ der vier Synoden werden die den Kantonalkirchen zur Verfügung stehenden Mittel in allen drei Landeskirchen auf folgende drei Gruppen von Tätigkeiten verteilt:

- **Beiträge an Kirchgemeinden:** Mit diesen Beiträgen werden die Kirchgemeinden insbesondere bei **Bauvorhaben in Form von Subventionen für den baulichen Unterhalt** unterstützt⁴. Die Rechnungen der Synoden zeigen, dass der Grossteil der Beiträge an Kirchgemeinden für Bauvorhaben verwendet wird. Weiter werden den Kirchgemeinden **Unterstützungsbeiträge für die Pensionskassen** gewährt.
- **Beiträge an Arbeitsstellen:** Hiermit werden Arbeitsstellen in den Bereichen Unterricht/heilpädagogischer Unterricht, die ökumenische Spital- und Gefängnisseelsorge, die Notfallseelsorge und die ökumenische Nothilfe unterstützt.
- **Beiträge an Institutionen:** Unter dieser Rubrik werden Institutionen wie der Verein Ehe- und Lebensberatung, das Kinderheim Bachtelen Grenchen, Nacht der Lichter, Oekumera (Radio 32), Kirchenstand an der Herbstmesse Solothurn (HESO) sowie Teile der SIKO finanziert.

³ Vgl. z.B. Jahresrechnungen 2013 der vier Synoden.

⁴ In der Hauptstudie soll auch die Denkmalpflege einbezogen werden, um die gesellschaftliche Bedeutung der kirchlichen Gebäude richtig einschätzen zu können.

Insgesamt werden diese Mittel in erster Linie für gesellschaftliche Tätigkeiten der Kirchen verwendet.⁵ Damit kommen diese 40% der Mittel aus den Steuererträgen juristischer Personen gesellschaftlichen Tätigkeiten zugute. Dieser Aspekt ist in der politischen Diskussion nicht unwichtig: Beispielsweise verlangt der Kanton Zürich, dass die gesellschaftlichen Leistungen der Landeskirchen mindestens so hoch sind wie die Leistungen des Kantons und die Erträge aus Kirchensteuern juristischer Personen. Im Kanton Bern wird aktuell eine positive Zweckbindung der Kirchensteuern juristischer Personen für gesellschaftliche Dienstleistungen diskutiert⁶.

2.3 Weitere kantonale Mittel an die Kirchen

Die weiteren Zahlungen an die Kirchen erfolgen nicht über Mittel der Finanzausgleichssteuer, sondern über das Budget (Staatshaushalt) des Departements für Bildung und Kultur. Nach Auskunft von Dr. Dieter Altenburger, Leiter Kirchenwesen, basiert der Grossteil dieser Zahlungen aus einem Vertrag mit dem Bistum Basel aus dem Jahre 1828. Mit diesem Vertrag sind gewisse Privilegien verbunden wie die Wahl der Domherren durch den Regierungsrat (auf Vorschlag der römisch-katholischen Kirche).

Diese Ausgaben belaufen sich auf **rund 1.1 Mio. Franken pro Jahr**. Grob unterteilen kann man die Ausgaben in drei Kategorien:

- **Besoldungen:** Den grössten Posten an den Ausgaben von rund 1.1 Mio. Franken pro Jahr bilden die Besoldungskosten. Besoldungen werden an die römisch-katholische und an die christkatholische Kirche geleistet.
 - **Römisch-katholische Kirche:** Der Kanton Solothurn zahlt hier einen Anteil an die Besoldung des Diözesanbischofs und des ersten konkordatären Weihbischofs. Zudem gibt es einen Besoldungszuschuss an den Domdekan sowie die Besoldungen der drei Domherren des Standes Solothurn. Diese Kosten belaufen sich auf **jährlich rund 0.6 Mio. Franken**.
Rechtsgrundlage ist das erwähnte **Konkordat von 1828 sowie der Langenthal-Luzerner Vertrag aus dem Jahr 1828**, welcher eine Übereinkunft zwischen dem Heiligen Stuhl und den Regierungen der Kantone Luzern, Bern, Solothurn und Zug regelt.
 - **Christkatholische Kirche:** Der Kanton Solothurn zahlt einen Anteil an die Besoldung des Bischofs. Diese Kosten belaufen sich auf **14'000 Franken pro Jahr**.
Rechtsgrundlage ist hier der RRB Nr. 1987/2248 aus dem Jahr 1987.
- **Altersvorsorge:** Der zweite grosse Posten stellt die Altersvorsorge dar. Dabei werden zwei Pensionskassen unterstützt, eine für die römisch-katholische Kirche und eine für evangelisch-reformierte und die christkatholische Kirche.

⁵ Vgl. auch Fachhochschule Nordwestschweiz (2007), Die freiwilligen sozialen Leistungen der Kirchen im Kanton Solothurn.

⁶ Für eine Übersicht zum Mittelfluss zwischen Kirchen und Staat sowie zu Kirchensteuern juristischer Personen vgl. Marti et al. (2010), Dienstleistungen, Nutzen und Finanzierung von Religionsgemeinschaften in der Schweiz.

- **Römisch-katholische Kirche:** Der Kanton Solothurn zahlt einen Staatsbeitrag an die St. Ursen-Vorsorgestiftung, der Pensionskasse für die römisch-katholischen Geistlichen. Die Kosten betragen rund **280'000 Franken pro Jahr**.
Rechtsgrundlage ist ein Gesetz aus dem Jahr 1946.
- **Evangelisch-reformierte und christkatholische Kirchen:** Der Kanton Solothurn zahlt einen Anteil an die Pensionskasse der christkatholischen und evangelisch-reformierten Geistlichen. Die Kosten belaufen sich auf rund **184'000 Franken pro Jahr**.
Rechtsgrundlage ist ein Gesetz aus dem Jahr 1946.
- **Diverses:** Dieser Posten umfasst die Wohnungsentschädigung für den Diözesanbischof der römisch-katholischen Kirche (5'000 Franken pro Jahr) sowie den Staatsbeitrag an den Verband evangelisch-reformierter Kirchgemeinden (8'000 Franken pro Jahr).

Der Grossteil der Mittel – die rund 0.6 Mio. Franken – ist basierend auf einem Vertrag und Konkordat mit dem Heiligen Stuhl gebunden. Hinzu kommt das aus dem Jahr 1946 stammende Gesetz, welches die Rechtsgrundlage für die Zahlungen des Kantons an die Altersvorsorge der Geistlichen darstellt.

2.4 Wie könnte ein neuer Finanzausgleich Kirchen aussehen?

Die bisherige Ausgestaltung des Finanzausgleichs Kirchen legt nahe, dass der Bedarfs- bzw. Lastenkomponente ein relativ hohes Gewicht zukommt, insbesondere in der Römisch-katholischen Kirche. Zudem wurde im bisherigen Finanzausgleich aufgrund der Grundverteilung der Mittel (60% für Kirchgemeinden, 40% für Landeskirchen) ein Gleichgewicht zwischen Leistungen an die Kirchgemeinden und an die Kantonalkirchen für übergeordnete Aufgaben angestrebt.

So gesehen könnte ein neuer Finanzausgleich folgende Grundideen aufweisen:

- **Prüfung der bisherigen Grundverteilung von 60% der Mittel an die Kirchgemeinden und 40% an die Kantonalkirchen:** Damit soll überprüft werden, ob nach wie vor nach der gleichen Aufteilung sowohl finanzschwache Kirchgemeinden wie gesellschaftliche Leistungen auf Stufe Kantonalkirchen unterstützt werden sollen.
- **Einführung eines (rein) steuerkraftbasierten Ressourcenausgleichs unter den Kirchgemeinden unter Abschaffung des Steuerbedarfs:** Als ein zentraler Grundsatz wird in Analogie zum neuen Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (FILA EG) ein System erarbeitet, welches einen rein steuerkraftbasierten Ressourcenausgleichs bietet. Der komplexe und schwierig nachvollziehbare Steuerbedarf entfällt, u.a. auch deshalb weil mit dem Pro-Kopf-Beitrag bereits eine Bedarfsgrösse berücksichtigt ist.
- **Prüfung der Aufteilung der bisherigen 60% der Mittel an die Kirchgemeinden nach Steuerkraft und als Pro-Kopf-Beitrag:** Hier sind mehrere Varianten zu prüfen, wie beispielsweise auch eine horizontale Umverteilung zwischen steuerkraftstarken und steuerkraftschwachen Kirchgemeinden. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die drei Konfessionen die Steuerkraft bei der Mittelverteilung im heutigen System unterschiedlich stark gewichtet

- haben. Dieser Aspekt könnte mit einer Neugestaltung in der Gesetzgebung insofern berücksichtigt werden, als dass das Gesetz eine Bandbreite bei der Ausgestaltung vorsieht und innerhalb dieser Bandbreite konfessionell unterschiedliche Lösungen möglich bleiben. Die Effekte der Neugestaltung werden selbstverständlich nach Kirchgemeinden analysiert.
- **Strukturiertes bzw. normiertes Reporting seitens der Kantonalkirchen über die Verwendung der bisherigen 40% der Mittel**, welche an die Kantonalkirchen fliessen: Zu prüfen ist, in welcher Form die Verwendung der Mittel, welche an die Kantonalkirchen fliessen, transparenter gemacht werden. Dabei steht im Vergleich zur heutigen Rechenschaftsberichterstattung die stärkere Vergleichbarkeit respektive Kategorisierung gleicher oder ähnlicher Leistungen unter den heute vier regional und kantonal tätigen Synoden im Vordergrund. Ein zweckmässig normiertes Reporting dient sowohl dem Kanton wie auch den Kirchen, welche damit darlegen können, welche Leistungen die Kirchen zugunsten der Gesellschaft erbringen.
 - **Verwendung des Instruments Leistungsvereinbarungen bei den Kirchen**: Als weiterreichende Variante zum strukturierten Reporting ist die Verwendung des Instruments Leistungsvereinbarungen bei den Mitteln, welche den Kantonalkirchen zur Verfügung stehen, zu prüfen. Denkbar sind Leistungsvereinbarungen, welche Leistungen wie den Erhalt der baulichen Substanz, regionale und kantonale gesellschaftliche Dienstleistungen wie Spital- oder Gefängnisseelsorge sowie gesellschaftliche Dienstleistungen für Individuen wie Eheberatung etc. umfassen. Dabei ist auch zu darzulegen, wie die verschiedenen Leistungen finanziert werden können. Zu berücksichtigen ist weiter, dass die Bereitschaft der Kirchen zur Verwendung des Instruments Leistungsvereinbarungen umso grösser ist, je globaler die einzelnen Leistungsvereinbarungen definiert sind und je grösser somit der Spielraum der Kirchen bleibt.
 - **Deckelung des Beitrags für die Kirchen aus der Finanzausgleichssteuer**: Mit der Massnahme VWD_K19 aus dem Massnahmenplan 2014 ist vorgesehen, den Beitrag aus der Finanzausgleichssteuer, welche den Kirchen zur Verfügung steht, zu deckeln. Mit den überschüssigen Mitteln könnten u.a. auch die vertraglichen Verpflichtungen, welche aus dem Vertrag und dem Konkordat mit dem Heiligen Stuhl von 1828 bestehen sowie aus der Gesetzgebung zur Altersvorsorge der Pfarrpersonen aus dem Jahre 1946 finanziert werden. Diese Anpassungen bedürfen einer Anpassung des Steuergesetzes. Zudem ist zu bemerken, dass die Regelung zur Deckelung irrelevant wird, sofern die Unternehmenssteuerreform III eingeführt wird, da dann voraussichtlich deutlich weniger als 10 Mio. Franken aus der Finanzausgleichssteuer zur Verfügung stehen.

3 Organisation und Ressourcen

3.1 Projektorganisation

Wir schlagen hinsichtlich der Projektorganisation vor, eine zweistufige Organisationsform zu wählen, das Leitorgan und die Projektgruppe Technik.

Das **Leitorgan** setzt sich zusammen aus:

Kanton

- RR Esther Gassler, Vorsteherin VWD
- Vertretung des DBK: Dr. Dieter Altenburger, Leiter Kirchenwesen
- Vertretung kantonales Steueramt (KSTA): Amtsleitung oder Leitung Rechtsdienst KSTA
- Vertretung AGEM: André Grolimund, Chef AGEM

Kirchen (SIKO)

- Ruedi Köhli, Präsident SIKO, Vertreter Bezirkssynode Solothurn der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn
- Clemens Ackermann, Präsident des Christkatholischen Synodalverbandes Kanton Solothurn
- Verena Enzler, Präsidentin des Synodalrates der Evangelisch-Reformierten Kirche Kanton Solothurn
- Pfr. Erich Huber, Pfarrer der evangelisch-reformierte Kirchgemeinde Olten
- Brigitta Köhl, Präsidentin der christkatholische Kirchgemeinde Region Solothurn
- Hans Leuenberger, Präsident der Bezirkssynode Solothurn der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn
- Theres Mathys-Manz, Synodalrätin der Römisch-Katholischen Synode des Kantons Solothurn
- Bernadette Rickenbacher, Präsidentin der Römisch-Katholischen Synode des Kantons Solothurn
- Dominik Portmann, Aktuar SIKO, Verwalter Römisch-Katholische Synode des Kantons Solothurn

Der Gesamtprojektleiter Thomas Steiner, Leiter Gemeindefinanzen AGEM nimmt mit beratender Stimme am Leitorgan teil.

Die **Projektgruppe Technik** umfasst

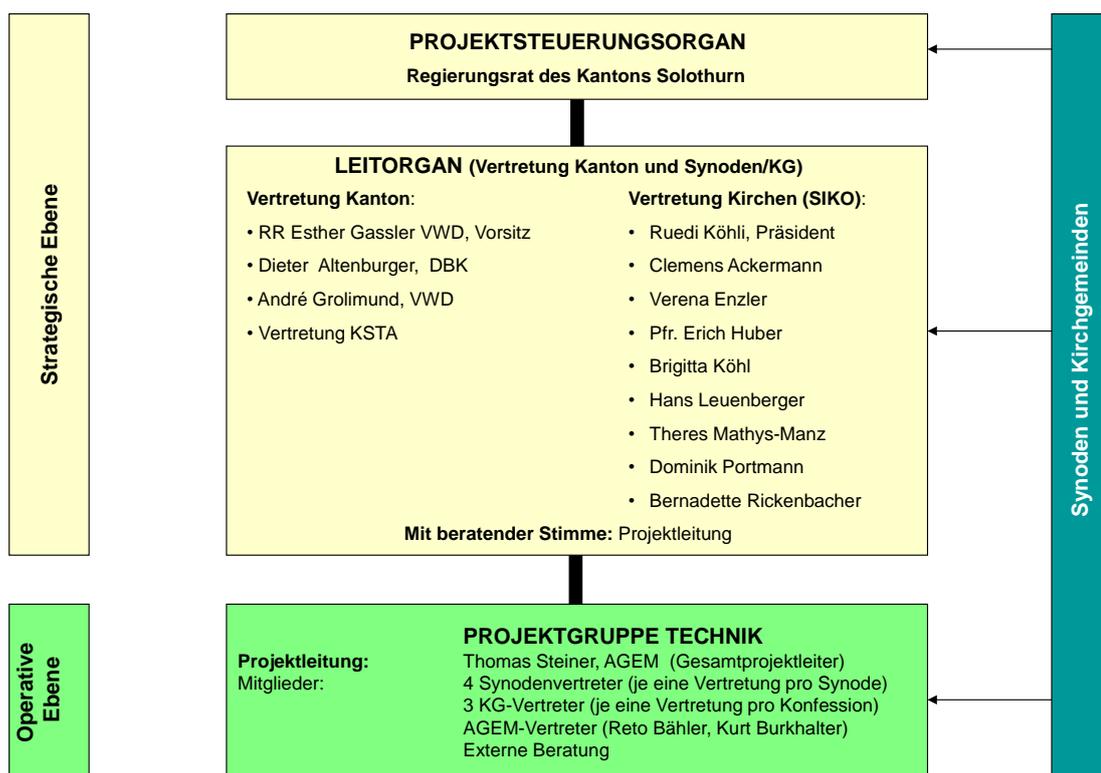
- Gesamtprojektleitung AGEM: Thomas Steiner, Leiter Gemeindefinanzen
- Je eine Vertretung der vier Synoden und der drei Konfessionen auf Stufe Kirchgemeinde (Ebene Verwalter)

- Vertreter des AGEM: Reto Bähler, Leiter Gemeindeorganisation/Recht, Kurt Burkhalter, Fachmann Finanzausgleich
- Externe Beratung

In Anlehnung an das Projekt FILA EG wird empfohlen, zwischen den Stufen "Operative Projektleitung" und "Projektsteuerungsorgan" ein strategisches, breit abgestütztes Steuerungsorgan auf Stufe Exekutive (Regierungsräte respektive Departementsvertreter und SIKO) vorzusehen. Der Vorsitz dieses Gremiums ist vom federführenden Departement wahrzunehmen. Neben dem Volkswirtschaftsdepartement und dem Departement für Bildung und Kultur ist weiter das kantonale Steueramt einzubeziehen. Die vorliegende Reform hat auch Auswirkungen auf das Steuersystem bzw. das Steuergesetz.

Die Gesamtverantwortung für die Vorlage und die Anträge an den Kantonsrat bleiben beim Regierungsrat. Die nachfolgende Abbildung 2 zeigt die Projektorganisation.

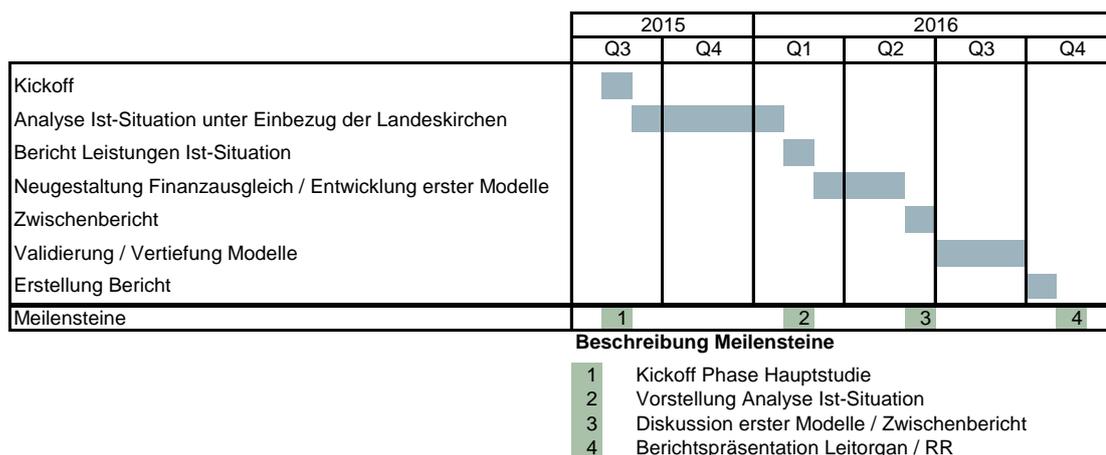
Abbildung 2: Projektorganisation Finanzausgleich Kirchen



3.2 Zeitplanung für die Hauptstudie

Die grundsätzliche Zeitplanung für die Erstellung der Hauptstudie umfasst September 2015 bis Juni 2016. Die nachfolgende Abbildung zeigt die verschiedenen Tätigkeiten im Rahmen der Hauptstudie.

Abbildung 3: Zeitplan für die Hauptstudie



Nach dem Kickoff wird zunächst unter Einbezug der Kirchgemeinden und der Landeskirchen die Ist-Situation hinsichtlich der aktuellen Leistungen der Kirchgemeinden bzw. der Landeskirchen bis Ende 2015 erarbeitet. Nach der Durchführung dieser Bestandsaufnahme gilt es innerhalb der Positionen eine Beurteilung der Leistungen nach Zweckmässigkeit und Notwendigkeit vorzunehmen. Das Resultat dieser Analyse der Ist-Situation wird im Bericht zur Ist-Situation zusammengefasst und bildet die Grundlage für die Neugestaltung des Finanzausgleichs Kirchen. Die Entwicklung erster Modelle eines neuen Finanzausgleichs Kirchen werden bis Mitte 2016 erarbeitet und in einem Zwischenbericht dargelegt. In der zweiten Jahreshälfte 2016 werden die Modelle vertieft und der Bericht zur Hauptstudie erstellt.

Dieser Zeitplan ist ambitioniert. Allerdings wird der Aufwand für die Erstellung der Hauptstudie im Finanzausgleich Kirchen weniger Ressourcen erfordern als beim Finanzausgleich Einwohnergemeinden. Zum einen sind die Instrumente im Finanzausgleich Kirchen weniger komplex, zum anderen besteht aufgrund des FILA EG breites Erfahrungswissen beim Kanton bei der Erarbeitung eines Finanzausgleichs.

4 Risikoeinschätzung und Fazit

4.1 Beurteilung Risiken/Gefahren

Welche Risiken und Gefahren birgt die Neugestaltung des Finanzausgleichs Kirchen? Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die zwei hauptsächlich identifizierten Risiken unabhängig von einer Neugestaltung des Finanzausgleichs Kirchen auf die Kirchen zukommen, die Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform III und die Umsetzung der Massnahme VWD_K19 des Massnahmenplans 2014.

4.1.1 Unternehmenssteuerreform III

Mit der vorgesehenen Unternehmenssteuerreform III, die u.a. die Abschaffung der Steuerprivilegien für Holding-, Verwaltungs- und gemischten Gesellschaften mit sich bringt, würde der Ertrag der Kantone aus den Unternehmenssteuern deutlich abnehmen. Die Unternehmenssteuerreform III wird realistischerweise frühestens ab 2019 eingeführt, wobei auch eine Volksabstimmung denkbar ist.

Sollte die Unternehmenssteuerreform angenommen werden, besteht die Erwartung, dass die Steuererträge auf 50 bis 60% des bisherigen Steuervolumens reduziert werden. Damit werden auch die Mittel, welche der Kirche zur Verfügung stehen und 10% des Ertrages aus Steuern juristischer Personen ausmachen, deutlich reduziert werden. In einem guten Steuerertragsjahr würden den Kirchen unter dem neuen Regime 8.5 bis 10 Mio. Franken statt bisher 17 Mio. Franken zur Verfügung stehen, in einem unterdurchschnittlichen Steuerertragsjahr würden den Kirchen mit der Einführung der Unternehmenssteuerreform III in der Finanzausgleichssteuer nur noch 6 bis 7 Mio. Franken zur Verfügung (z.B. im Jahr 2014) stehen.

Die Frage, ob wegen der möglichen Unternehmenssteuerreform III eine Revision des Finanzausgleichs Kirche gefährdet ist oder gar unterlassen werden sollte, ist mit „Nein“ zu beantworten. Die Unternehmenssteuerreform III hat unabhängig von der Reform eine grosse Auswirkung auf die Steuererträge, welche den Kirchen zur Verfügung stehen. Im Gegenteil ermöglichen eine Reform und die damit verbundene Untersuchung eine Beurteilung der Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform III sowie die frühzeitige Analyse der möglichen Lösungssätze.

Allerdings besteht grundsätzlich auch die Möglichkeit, die Unterstützung der Landeskirchen von den Steuererträgen der juristischen Personen abzukoppeln. Im Sinne einer offenen Diskussion ist auch diese Variante zu prüfen. Sie hätte zumindest den Vorteil, nicht direkt mit der Unternehmenssteuerreform III gekoppelt zu sein.

4.1.2 Umsetzung der Massnahme VWD_K19 des Massnahmenplans 2014

Die Frage, ob die Massnahme VWD_K19 des Massnahmenplans 2014 überhaupt umgesetzt werden kann, ist eng mit der Unternehmenssteuerreform III verknüpft. Wiederum kein direkter Zusammenhang besteht hingegen zur Reform des Finanzausgleichs Kirchen.

Wenn die Unternehmenssteuerreform eingeführt wird, gibt es hinsichtlich der Umsetzung der Massnahme VWD_K19 des Massnahmenplans 2014 zwei mögliche Sichtweisen:

- Die Massnahme ist spätestens ab Einführung der Unternehmenssteuerreform obsolet, da die Finanzausgleichssteuer die Grenze von 10 Mio. Franken in absehbarer Zeit nicht mehr übersteigen wird. Denkbar ist zudem, dass – bis zur Einführung der Unternehmenssteuerreform – die Massnahme K19 umgesetzt werden könnte und so einen sanfteren Übergang ermöglichen würde.
- Mit der Unternehmenssteuerreform stehen dem Kanton beträchtliche Mittel nicht mehr zur Verfügung. Daher stellt sich die Frage, wie der Kanton diese wegfallenden Mittel kompensiert. Grundsätzlich ist denkbar, dass der Kanton aus diesem Grund weitere Sparanstrengungen unternehmen muss und damit auch die Höhe des Beitrags an die Kirchen in Frage gestellt wird.

4.1.3 Mitarbeit seitens der Kirchen

Ein grundsätzlicher weiterer zentraler Faktor, welcher zum Gelingen eines neuen Finanzausgleichs Kirchen beiträgt, ist die Mitarbeit der Kirchen. Gemäss Rückmeldungen in den durchgeführten Gesprächen sind die Kirchen abwartend und interessiert; im Hinblick auf die finanziellen Auswirkungen der anstehenden politischen Veränderungen (Unternehmenssteuerreform III, Umsetzung Massnahme VWD_K19) werden von Seiten der Kirchen verständlicherweise Befürchtungen geäussert.

Der frühzeitige Einbezug der Kirchen in den Reformprozess des Finanzausgleichs Kirchen ist daher wichtig für die Bereitschaft der Kirchen, Veränderungen anzunehmen. Zwar ist zu berücksichtigen, dass die Kirchen bisher in der Mittelverwendung der Finanzausgleichssteuer einen vergleichsweise grossen Freiraum genossen haben, aber dennoch sind die Kirchen auch in der Pflicht, ihre Leistungen und die Mittelverwendung transparent darzulegen. Dies gibt ihnen wiederum die Möglichkeit, ihre Leistungen und deren Bedeutung der Öffentlichkeit aufzuzeigen, wie dies im bereits erwähnten Bericht der Fachhochschule Nordwestschweiz gemacht wurde.⁷

4.2 Fazit: Entscheidungsgrundlage für politische Beschlussfassung go/no go

Es stellt sich die Frage, ob die Neugestaltung des Finanzausgleichs Kirchen im Kanton Solothurn umgesetzt werden soll oder ob es gewichtige Hinderungsgründe gibt. Betrachtet man die vorliegenden Argumente, gibt es eine Reihe von guten Gründen die Reform anzugehen:

- Erstens ist der – bereits in der Ausgangslage erwähnte – **erheblich erklärte Auftrag des Kantonsrates** vom 24.08.2011 mit dem Titel „Optimierung der Kirchensteuer über juristische Personen“ (A 45/2011) zu erarbeiten. Gemäss der Erheblichkeitserklärung wird der

⁷ Fachhochschule Nordwestschweiz (2007), Die freiwilligen sozialen Leistungen der Kirchen im Kanton Solothurn.

Regierungsrat beauftragt, nach Inkraftsetzung des neuen Finanzausgleichs bei den Einwohnergemeinden eine Vorlage zur Neugestaltung des Finanzausgleichs unter den Kirchgemeinden nach den Grundsätzen des Referenzmodells des NFA des Bundes zu erarbeiten. Inzwischen ist die Reform des Finanz- und Lastenausgleichs umgesetzt. Sie tritt per 1. Januar 2016 in Kraft. Eine Überführung des Finanzausgleichssystems der Kirchen in die gleiche Systematik ist daher nicht nur sinnvoll, sondern auch aus Gründen des einheitlichen Vollzugs und in Anbetracht dessen, dass die Kirchgemeinden unter dieselbe Gemeindegesetzgebung wie die Einwohnergemeinden fallen, naheliegend. Dies ermöglicht auch intransparente Bestandteile wie den Steuerbedarf im heutigen Finanzausgleich zu ersetzen.

- Zweitens wurde der **Auftrag des Kantonsrates zur Deckelung der Finanzausgleichsteuer** gegenüber den Kirchgemeinden im Rahmen des Massnahmenpakets 2014 des Kantons (Massnahme VWD_K19) vom Kantonsrat beschlossen. Ob und wann die Unternehmenssteuerreform III durch den Bund umgesetzt werden kann, ist zum jetzigen Zeitpunkt offen. Die Umsetzung der Massnahme VWD_K19 ist also unabhängig, jedoch bei einer allfälligen Einführung der Unternehmenssteuerreform III in Abstimmung damit zu prüfen (vgl. nächster Abschnitt).
- Drittens hat die **mögliche Einführung der Unternehmenssteuerreform III** weitreichende Konsequenzen auf die Finanzierung der Kirchen aus den Unternehmenssteuern. Es ist davon auszugehen, dass der Steuerertrag aus der Unternehmensbesteuerung auf 50% bis 60% des bisherigen Volumens zurückgeht. Mit dem Rückgang des Volumens ist auch die Frage verknüpft, ob die **Umsetzung der Massnahme VWD_K19 des Massnahmenplans 2014** (Plafonierung des Steuerertrags aus Unternehmenssteuern für die Kirchen auf 10 Mio. Franken) überhaupt noch zur Diskussion steht. Insgesamt erachten wir die frühzeitige Prüfung der Auswirkungen auf die Kirchen und ihre Finanzen als erstrebenswert.

Diese Gründe legen nahe, dass die Reform des Finanzausgleichs Kirche im Kanton Solothurn an die Hand genommen werden sollte.

Literatur

Fachhochschule Nordwestschweiz (2007)

Die freiwilligen sozialen Leistungen der Kirchen im Kanton Solothurn. Ergebnisse einer Befragung der Kirchgemeinden und kirchlichen Dienststellen im Kanton Solothurn. Olten.

Marti Michael, Kraft Eliane, Walter Felix (2010)

Dienstleistungen, Nutzen und Finanzierung von Religionsgemeinschaften in der Schweiz: Synthese des Projekts FAKIR (Finanzanalyse Kirchen) im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 58 „Religion, Staat und Gesellschaft“. Rüegger Verlag.