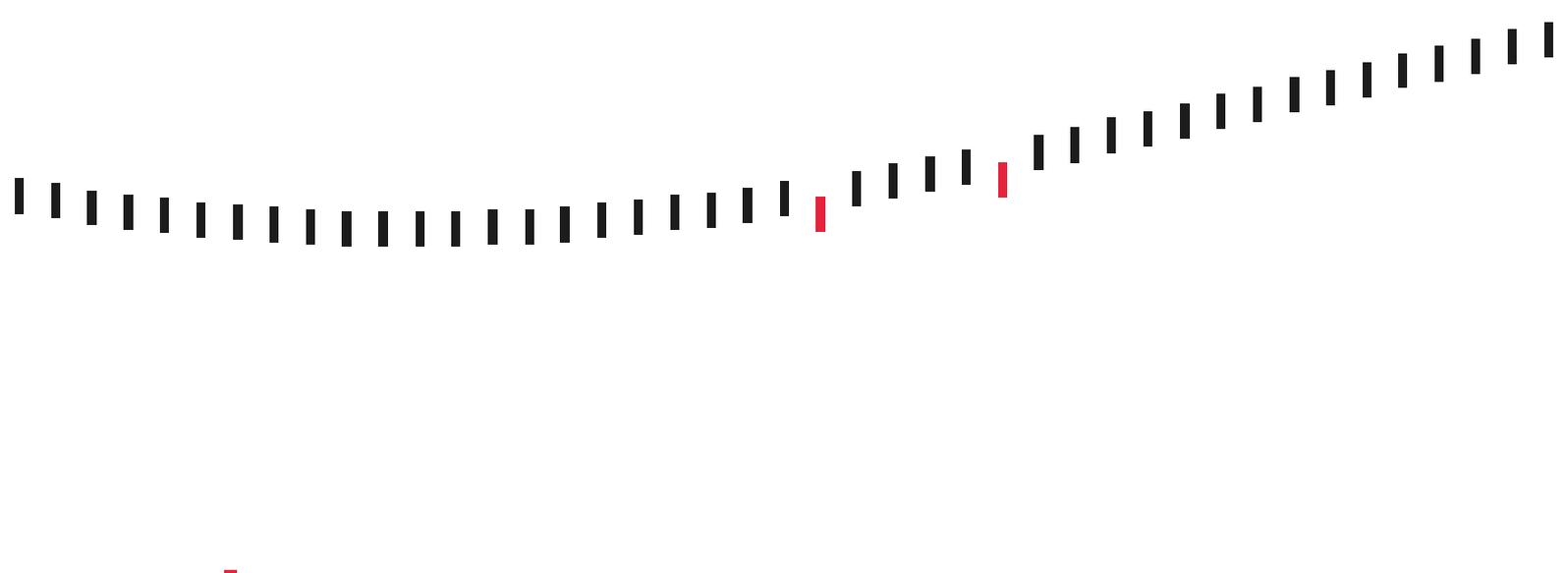


**Schlussbericht**

# **Neugestaltung Finanzausgleich der evangelisch- reformierten Landeskirche beider Appenzell**

**Basel | 10.02.2022**



# Impressum

**Neugestaltung Finanzausgleich der evangelisch-reformierten Landeskirche beider Appenzell. Bericht der Arbeitsgruppe «Reglemente Finanzen/Finanzausgleich» zuhanden des Kirchenrats.**

10.02.2022

**Auftraggeber/in:** Evangelisch-reformierte Landeskirche beider Appenzell

**Autor:** Christoph Hefti

Verantwortlich seitens Auftraggeber/in: Thomas Gugger, Jacqueline Bruderer

Projektleitung seitens Auftragnehmer/in: Christoph Hefti

Projektbearbeitung: Christoph Hefti, Michael Lobsiger, Miriam Frey, Wolfram Kägi

BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG

Aeschengraben 9

4051 Basel

T +41 61 262 05 55

contact@bss-basel.ch

[www.bss-basel.ch](http://www.bss-basel.ch)

© 2022 BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG

# **Inhalt**

<b>Tabellen .....</b>	<b>iii</b>
<b>Abbildungen.....</b>	<b>iii</b>
<b>1. Einleitung .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Vorschlag aus dem Jahr 2017 .....</b>	<b>1</b>
2.1 Funktionsweise Vorschlag 2017.....	1
2.2 Bewertung des Vorschlags.....	3
<b>3. Neuer Vorschlag .....</b>	<b>8</b>
3.1 Ziele .....	8
3.2 Aktuelle finanzielle Situation.....	8
3.3 Ausgestaltung des neuen Finanzausgleichs .....	12
3.4 Modellrechnungen.....	16
<b>4. Bewertung des neuen Finanzausgleichs und Schlussfolgerungen.....</b>	<b>19</b>
<b>A. Erläuterungen zum Steuersystem im Kanton AR .....</b>	<b>21</b>
<b>B. Details zu der Modellrechnung .....</b>	<b>22</b>
<b>C. Mitglieder der Arbeitsgruppe .....</b>	<b>23</b>

# Tabellen

Tabelle 1: Umverteilung Finanzausgleich Vorschlag 2017 .....	2
Tabelle 2: Ergebnisse mit 260'000 Franken Umverteilungsvolumen .....	16
Tabelle 3: Beträge aus dem Härtefallausgleich .....	18
Tabelle 4: Berechnung des neuen Finanzausgleichs .....	22

# Abbildungen

Abbildung 1: Steuerbelastung (Steuerfuss) im Verhältnis zur Steuerkraft (Durchschnitt 2018-2020) .....	9
Abbildung 2: Steuerfuss im Verhältnis zur Anzahl Mitglieder (Durchschnitt 2018-2020).....	9
Abbildung 3: Steuerkraft im Verhältnis zur Anzahl Mitglieder (Durchschnitt 2018-2020) .....	10
Abbildung 4: Finanzausgleich pro Kopf vs. Steuerkraft pro Kopf (Durchschnitt 2018-2020).....	10
Abbildung 5: Finanzausgleich pro Kopf ohne Investitionsbeiträge vs. Steuerkraft pro Kopf (Durchschnitt 2018-2020).....	11
Abbildung 6: Veränderung Mitgliederzahl und Steuereinnahmen (2018-2020).....	12
Abbildung 7: Veränderung neuer Finanzausgleich vs aktueller Finanzausgleich in CHF (Jährlicher Durchschnitt 2018-2020) (+ = Besser, - = Schlechter).....	17
Abbildung 8: Veränderung neuer Finanzausgleich vs aktueller Finanzausgleich in % der Ausgaben (Jährlicher Durchschnitt 2018-2020) (+ = Besser, - = Schlechter) .....	17

# 1. Einleitung

Im Leitbild der evangelisch-reformierten Landeskirche beider Appenzell (im Folgenden: Landeskirche) steht: «Die Gemeinden sind untereinander solidarisch». Der Finanzausgleich trägt dazu bei, dass diese Solidarität in finanzieller Hinsicht gelebt wird. Der aktuelle Finanzausgleich ist nach Einschätzung der Landeskirche zu komplex, er setzt falsche Anreize und wirkt strukturerhaltend. Die Kirche hat 2017 einen neuen Finanzausgleich erarbeitet,<sup>1</sup> dieser wurde jedoch 2018 von der Synode abgelehnt.

BSS Volkswirtschaftliche Beratung wurde von der Landeskirche beauftragt, basierend auf dem Vorschlag von 2017 einen neuen Vorschlag für einen Finanzausgleich auszuarbeiten. Von Seiten der Landeskirche wurde das Mandat durch die Arbeitsgruppe «Reglemente Finanzen/Finanzausgleich» begleitet (nachfolgend: Arbeitsgruppe).

Der Bericht ist wie folgt aufgebaut: In Kapitel 2 wird der Vorschlag von 2017 erläutert und bewertet. Kapitel 3 widmet sich dem neuen Vorschlag für einen Finanzausgleich: Kapitel 3.1 und 3.2 beschreiben die Ziele und die aktuelle finanzielle Situation. Kapitel 3.4 legt die konzeptionelle Ausgestaltung dar, die Ergebnisse sind anhand von Modellrechnungen in Kapitel 3.4 aufgeführt und in Kapitel 4 wird der neue Vorschlag abschliessend bewertet.

## 2. Vorschlag aus dem Jahr 2017

### 2.1 Funktionsweise Vorschlag 2017<sup>2</sup>

Nachfolgend ist die Funktionsweise des Vorschlags von 2017 zur Umverteilung von finanzstarken Kirchgemeinden hin zu finanzschwachen Gemeinden erläutert.

#### 2.1.1 Begünstigte Kirchgemeinden

Kirchgemeinden mit einer unterdurchschnittlichen Steuerkraft *und* einer Mitgliederzahl von maximal 2500 erhalten Beiträge aus dem Finanzausgleich, die sog. Mindestausstattung. Die Mindestausstattung berechnet sich wie folgt: Abhängig von der Einwohnerzahl erhält die Kirchgemeinde einen prozentualen Beitrag ihrer unterdurchschnittlichen Steuerkraft. Zur Bemessung der Steuerkraft wird die direkte Bundessteuer, welche ihre Mitglieder zahlen, verwendet.

---

<sup>1</sup> Siehe: Bericht Sommer Synode (2018): Revision Reglement Finanzausgleich, Bericht und Antrag des Kirchenrats zum Entwurf des Reglements Finanzausgleich, 2. Lesung. Band XVI / Nr. 84. 28.05.2018

<sup>2</sup> Gemäss Auftraggeberin gilt der aktuelle Finanzausgleich als überholt. Entsprechend soll die Weiterentwicklung auf dem Vorschlag von 2017 aufbauen. Der aktuelle Finanzausgleich sei nicht weiter darzulegen und zu bewerten.

Beispiel:<sup>3</sup> Die Kirchgemeinde Bühler hatte 631 Mitglieder und eine um 201.8 Franken unterdurchschnittliche Steuerkraft pro Mitglied.<sup>4</sup> Aufgrund der unterdurchschnittlichen Steuerkraft und der geringen Mitgliederzahl hat sie somit Anspruch auf einen Mindestausstattungsbeitrag. Bei einer Mitgliederzahl zwischen 501 und 1'000 liegt der Betrag bei 10% der unterdurchschnittlichen Steuerkraft, was 20.2 Franken pro Mitglied entspricht, resp. gerundete 12'700 Franken Mindestausstattung für die gesamte Kirchgemeinde.

Analog des obigen Beispiels wird die Mindestausstattung für alle Kirchgemeinden berechnet und aufsummiert. In den Modellrechnungen resultierte eine totale Mindestausstattung von 283'600 Franken (Variante A1). In einer ergänzenden Variante wurde der Zuschuss für die Mindestausstattung erhöht, was zu einem Umverteilungsvolumen von 434'300 Franken führte (Variante A2). Die Höhe der Umverteilung für die beiden Varianten in Abhängigkeit der Einwohnerzahl ist in der nachfolgenden Tabelle ausgewiesen:

**Tabelle 1: Umverteilung Finanzausgleich Vorschlag 2017**

Einwohner von	Einwohner bis	Zuschuss in % der unterdurchschnittlichen Steuerkraft (sog. Mindestausstattung)	
		Variante A1	Variante A2
1	500	13%	25%
501	1'000	10%	15%
1'001	1'500	7%	10%
1'501	2'000	4%	5%
2'001	2'500	4%	5%
2'501	und grösser	0%	0%

Der Vorschlag von 2017 enthält eine weitere Variante: Als erstes wurde in dieser Variante B die Steuerkraft jeder *Kirchgemeinde* berechnet und anschliessend davon der Mittelwert gebildet. Das Umverteilungsvolumen lag bei Variante B bei 180'300 Franken. Methodisch liegt der Unterschied darin, dass in Variante B alle Kirchgemeinden unabhängig von ihrer Grösse den gleichen Einfluss auf die Berechnung des Mittelwerts haben. In Variante A wird die Steuerkraft aller *Mitglieder* zur Bildung des Mittelwerts verwendet. Dadurch beeinflussen die grösseren Kirchgemeinden den Mittelwert mehr als kleine Kirchgemeinden.

Beispiel zur Veranschaulichung der Unterschiede zwischen der Variante A und B:

- Gemeinde A, 1'000 Mitglieder, durchschnittliche Steuerkraft pro Mitglied 1'200 Franken
- Gemeinde B, 100 Mitglieder, durchschnittliche Steuerkraft pro Mitglied 600 Franken

<sup>3</sup> Beispielrechnungen basieren auf den Modellrechnungen für die Jahre 2012-2014 (zugestellt von Herrn Gugger, Vizepräsident Kirchenrat AI/AR)

<sup>4</sup> Durchschnittliche Steuerkraft aller Kirchgemeinden 750.4 Franken, Steuerkraft Kirchgemeinde Bühler 548.5 Franken.

– Gemeinde C, 2'000 Mitglieder, durchschnittliche Steuerkraft pro Mitglied 1'800 Franken

Der Mittelwert in Variante A ergibt 1'567 Franken<sup>5</sup>, jener in Variante B 1'200 Franken.<sup>6</sup> Wenn nun der kleinen und finanzschwachen Gemeinde B beispielsweise 10% ihrer unterdurchschnittlichen Steuerkraft ausgeglichen werden sollte, so würde sie in Variante A 9'670 Franken erhalten und in Variante B lediglich 6'000 Franken.

### 2.1.2 Zahlende Kirchgemeinden

Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen Steuerkraft zahlen in den Finanzausgleich das Total aller Mindestausstattungen (s. oben) ein. Die Berechnung des von der jeweiligen Kirchgemeinde einzubezahlenden Betrags kann am besten anhand eines Beispiels erklärt werden:

Die Steuerkraft der Gemeinde Speicher liegt 221.4 Franken über dem Durchschnitt.<sup>7</sup> Die aufsummierte überdurchschnittliche Steuerkraft aller 4 finanzstarken Gemeinden liegt 1'966.4 Franken über dem Durchschnitt. Die 221.4 Franken sind 11.26% der 1'966.4 Franken. Die Kirchgemeinde Speicher hat folglich anteilig 11.26% des Ausgleichsvolumens von 283'600 Franken (Variante A) zu bezahlen, was einem Betrag von 31'900 Franken entspricht.<sup>8</sup>

## 2.2 Bewertung des Vorschlags

Der Vorschlag wird nachfolgend anhand verschiedener Kriterien bewertet.

### 2.2.1 Datengrundlage ist ein korrekter Indikator für die Steuerkraft

Nicht erfüllt.

Der Vorschlag verwendet die direkte Bundessteuer (DBST) als Grundlage zur Berechnung der Finanzstärke der Kirchgemeinden. Dies mit dem Hinweis, dass dadurch eine einheitliche Berechnungsgrundlage zwischen den Kantonen AI und AR hergestellt werden kann.

Anhand zweier Beispiele kann jedoch gezeigt werden, dass die Verwendung der DBST als Berechnungsgrundlage für den Finanzausgleich ungeeignet ist (siehe unten).

Fazit: Für den neuen Vorschlag ist eine bessere Berechnungsgrundlage zu wählen. Für die Kirchgemeinde Appenzell ist auch ohne Verwendung der DBST eine möglichst gute Vergleichbarkeit mit den Ausserrhoder Kirchgemeinden herzustellen.

#### Beispiel 1: Problematik bezüglich Vermögen

Olaf wohnt in Herisau, ist ledig und verfügt über ein steuerbares Einkommen von 100'000 Franken für Kantonal- Gemeinde- und Kirchensteuer sowie DBST. Sein Vermögen liegt bei 1 Mio.

<sup>5</sup> 1'567 Franken =  $(1'000 \cdot 1'200 + 100 \cdot 600 + 2'000 \cdot 1'800) / (1'200 + 600 + 1'800)$

<sup>6</sup> 1'200 =  $(1'800 + 1'200 + 600) / 3$

<sup>7</sup> Durchschnittliche Steuerkraft aller Kirchgemeinden 750.4 Franken, Steuerkraft Kirchgemeinde Speicher 971.7 Franken.

<sup>8</sup> 221.4 Franken sind 11.26% von 1'966.4 Franken.

Franken. Olaf zahlt entsprechend 21'389 Franken Kantonal- Gemeinde- und Kirchensteuern, davon 1'353 Franken Kirchensteuer, und 2'874 Franken DBST.

Priska, ebenfalls wohnhaft in Herisau und ledig, verfügt über dasselbe steuerbare Einkommen aber kein Vermögen. So zahlt sie 17'143 Franken Kantonal- Gemeinde- und Kirchensteuern, davon 1'085 Franken Kirchensteuer. Jedoch zahlt sie mit 2'874 Franken gleich viel DBST wie Olaf.

Fehler: Da der Finanzausgleich auf der DBST basiert und diese das Vermögen im Gegensatz zur Kantonal- Gemeinde- und Kirchensteuer nicht besteuert, werden beide Personen im Finanzausgleich als gleich finanzstark bewertet, obwohl Herisau für Olaf 25% mehr Kirchensteuer erhält als für Priska.

### **Beispiel 2: Problematik bezüglich Progression**

Die direkte Bundessteuer unterliegt einer viel stärkeren Progression als die Kantonal- Gemeinde- und Kirchensteuern, wie das nachfolgende Beispiel verdeutlicht:

Olaf hat neuerdings nur noch 50'000 Franken steuerbares Einkommen (Vermögen immer noch bei 1 Mio. Franken). Dadurch reduziert sich seine Kantonal- Gemeinde- und Kirchensteuer von 21'389 um gut 50% auf 10'803 Franken, die Kirchensteuer von 1'353 Franken auf 684 Franken. Die Bundessteuer liegt neu jedoch nur noch bei 445 Franken, ein Minus von 85% gegenüber den ursprünglichen 2'874 Franken.

Fehler: Die Kirchgemeinde Herisau erhält vom «ärmeren» Olaf 684 Franken Kirchensteuern, vom «reichen» Olaf ungefähr das Doppelte (1'353 Franken). Im Finanzausgleich ist jedoch die Steuerkraft des «reichen» Olafs das sechsfache des «ärmeren» Olafs (445 Franken vs. 2'874 Franken), sprich eine Kirchgemeinde mit einem reichen Olaf müsste das 6-fache einer Kirchgemeinde mit einem armen Olaf in den Finanzausgleich einzahlen, obwohl die eigenen Einnahmen nur das doppelte betragen. Die starke Progression in der DBST führt zu einer zu starken Gewichtung «reicher» Mitglieder.

## **2.2.2 Methodisch korrekte Berechnung der Ausgleichsbeträge**

Teilweise erfüllt für Variante A.

### **Variante A vs Variante B**

Problematik von Variante B erklärt basierend auf dem Beispiel am Ende von Kapitel 2.1.1.

In Variante B bleibt die durchschnittliche Steuerkraft unabhängig von der Grösse der Kirchgemeinden A, B und C bei 1'200 Franken. Dies ist jedoch problematisch: Wenn die Mitgliederzahl in der finanzstarken Kirchgemeinde C sinkt, so bleibt die an Kirchgemeinde B zu zahlende Ausgleichszahlung gleich hoch, was zu einer deutlich stärkeren Pro-Kopf-Belastung führt. Umgekehrt nimmt die Pro-Kopf-Belastung in Kirchgemeinde C ab, wenn die Mitgliederzahl wächst, obwohl Kirchgemeinde C in diesem Fall als Gesamtgemeinde finanzstärker geworden ist. Variante A hingegen berücksichtigt Veränderungen in der Grösse der Kirchgemeinden.

Fazit: Variante A ist der Variante B vorzuziehen: Die durchschnittliche Steuerkraft im Kanton ist basierend auf der durchschnittlichen Steuerkraft der Mitglieder (Variante A) und nicht der Kirchgemeinden zu berechnen (Variante B).

### **Berechnung der Beiträge der Zahler**

Die Berechnung von 2017 berücksichtigt bei der Berechnung der Beitragszahlung die Grösse der Kirchgemeinde nicht. Zur Veranschaulichung der Problematik ein Extrembeispiel mit einer «kleinen reichen» und einer «grossen reichen» Kirchgemeinde:

- Durchschnittliche Steuerkraft aller Kirchgemeinden: 1'500 Franken pro Mitglied. Ausgleichsvolumen 40'000 Franken.
- Kirchgemeinde A: 2 Mitglieder, 2'000 Franken durchschnittliche Steuerkraft, überdurchschnittliche Steuerkraft: 500 Franken, Steuerkraft der Kirchgemeinde: 1'000 Franken (2 Mitglieder mal 500 Franken).
- Kirchgemeinde B: 200 Mitglieder, 2'000 durchschnittliche Steuerkraft, überdurchschnittliche Steuerkraft: 500 Franken, Steuerkraft der Kirchgemeinde: 100'000 Franken (200 Mitglieder mal 500 Franken).

Im Vorschlag von 2017 zahlen Kirchgemeinden A und B gleich viel in den Finanzausgleich ein. Wenn das Umverteilungsvolumen beispielsweise bei 1'500 Franken liegt, so würde Kirchgemeinde A 750 Franken und somit 75% ihrer überdurchschnittlichen Steuerkraft einzahlen, während Kirchgemeinde B ebenfalls 750 Franken zahlt, was aber nur 0.75% ihrer Steuerkraft entspricht.

Fazit: Die Grösse der Kirchgemeinden auf Geberseite wurde bisher fälschlicherweise nicht berücksichtigt. Im neuen Vorschlag wird die Grösse berücksichtigt.

### **2.2.3 Keine Zweckbindung**

Erfüllt.

Dieses Kriterium zielt darauf ab, dass die Empfänger über die Finanzausgleichszahlungen frei verfügen sollen, da sie selbst am besten wissen, wozu diese einzusetzen sind. Dies ist im Vorschlag von 2017 erfüllt.

Fazit: Auch der neue Finanzausgleich sollte keine Zweckbindung beinhalten.

### **2.2.4 Anreize zu sparsamer Mittelverwendung**

Mehrheitlich erfüllt.

Dieses Argument zielt darauf ab, dass die Ausgaben der Kirchgemeinden die Höhe der Ausgleichszahlungen nicht beeinflussen. Da die Ausgleichszahlungen basierend auf den Steuereinnahmen berechnet werden, ist diese Bedingung grundsätzlich erfüllt.

Ausnahme: Bei einer Fusion kann die fusionierte Kirchgemeinde schlechter gestellt werden, als die einzelnen, kleinen Kirchgemeinden vor der Fusion. Bsp: Vier kleine finanzschwache Kirchgemeinden fusionieren. Vor der Fusion hatten sie Anspruch auf Finanzausgleichszahlungen, nach der Fusion aufgrund ihrer Grösse nicht mehr. Der Vorschlag von 2017 setzte somit einen finanziellen Anreiz nicht zu fusionieren.

Fazit: Der neue Finanzausgleich soll zwischen Ressourcen- und anderen Ausgleichsmechanismen klar trennen. Wenn die Grösse in den Finanzausgleich miteinfliesst, so ist sicherzustellen, dass Fusionen dennoch nicht behindert werden.

Anmerkung: Dass sich die Abgaben der Kirchgemeinden an die Landeskirche auf die Steuerkraft stützen, und somit vom Ausgabenverhalten der Kirchgemeinden unabhängig ist, ist methodisch korrekt und setzt somit keine falschen Anreize. Bei der Gesamtbelastung der Kirchgemeinden ist jedoch die Abgeltung an die Landeskirche zu berücksichtigen: Je höher diese Abgeltungen sind, desto mehr Leistungen werden von der Landeskirche finanziert und nicht von den Kirchgemeinden. Dies reduziert den Anreiz zu einer sparsamen Mittelverwendung. Beispiel: Muss die Kirchgemeinde den Unterhalt ihrer Immobilien selbst finanzieren, so haben sie einen finanziellen Anreiz die Kosten tief zu halten. Dieser Anreiz entfällt, wenn die Landeskirche die Kosten tragen würde.

### **2.2.5 Keine Steuerfussbindung**

Erfüllt.

Dieses Kriterium ist mit dem vorigen verwandt: Die Finanzausgleichszahlungen sollten nicht von der Höhe der Steuerfüsse abhängig sein, da hohe Steuerfüsse auch durch eine schlechte Ausgabendisziplin bedingt sein können. Ausgabenfreudige Kirchgemeinden mit hohen Steuerfüssen würden mehr Ausgleichszahlungen erhalten. Der Finanzausgleich soll jedoch eine sparsame Mittelverwendung fördern. Im Vorschlag von 2017 ist dieses Kriterium erfüllt: Die Ausgleichszahlungen sind nicht an die Steuerfüsse gekoppelt und Einsparungen kommen den Gemeinden vollumfänglich selbst zugute.

Fazit: Die Berechnungsgrundlage darf auch im neuen Finanzausgleich nicht auf der Höhe der Steuerfüsse basieren und Anreize zur sparsamen Mittelverwendung müssen vorhanden sein.

### **2.2.6 Keine weiteren steuerkraftabhängigen Zahlungen an die Kirchgemeinden**

Erfüllt.

Idee: «Nur» der Finanzausgleich gleicht die unterschiedliche Steuerkraft der Kirchgemeinden aus. Weitergehende Zahlungsströme zwischen den Kirchgemeinden sollten nicht auch noch von der Steuerkraft abhängig sein. Begründung: Wenn die Steuerkraft auch bei anderen Ausgaben relevant wäre, so würde die gesamte Umverteilungswirkung intransparent.

Im Vorschlag von 2017 ist dieses Kriterium erfüllt, da die steuerkraftabhängigen Investitionsbeiträge gemäss Art. 9 RFA ersatzlos gestrichen wurden.

Fazit: Auch der neue Finanzausgleich sollte keine steuerkraftabhängigen Subventionen beinhalten.<sup>9</sup> (Dies bedingt eine Anpassung von Art. 51 Kirchenverfassung: *Der landeskirchliche Finanzausgleich unterstützt Kirchgemeinden mit hoher Steuerbelastung unter besonderer Berücksichtigung von Bau- und Unterhaltskosten.*)

Anmerkung: Die Abgaben der Kirchgemeinden an die Landeskirche sind abhängig von der Steuerkraft (siehe Anhang A): Dies steht jedoch nicht im Widerspruch zu diesem Kriterium, denn es handelt sich dabei nicht um eine indirekte Finanzierung von Ausgaben der Kirchgemeinden, sondern um die Finanzierung landeskirchlicher Aufgaben. Wie oben erwähnt ist jedoch die Abgabe an die Landeskirche bei der Beurteilung der Gesamtbelastung der finanzstarken Kirchgemeinden zu berücksichtigen.

### **2.2.7 Eine Massnahme pro Ziel (Tinbergen-Regel)**

Nicht erfüllt.

Die Tinbergen-Regel besagt, dass mit einer Massnahme nicht zwei Ziele erfüllt werden können. Der jetzige Ausgleichsmechanismus tut dies jedoch: Er gleicht die Steuerkraft aus *und* entschädigt kleine Kirchgemeinden mit derselben Massnahme: Die unterdurchschnittliche Steuerkraft und die Lasten aufgrund der Grösse der Gemeinde sollten jedoch mit unterschiedlichen Massnahmen adressiert werden.

Fazit: Der neue Finanzausgleich soll zwischen Steuerkraftausgleich und anderen Ausgleichsmechanismen klar trennen.

### **2.2.8 Praktikabilität**

Weitgehend erfüllt.

Der Vorschlag ist «relativ» einfach zu berechnen, verständlich, planbar und reagiert in Variante A auf Veränderungen in der Steuerkraft und Grösse der Kirchgemeinden.

Hingegen ist die Verwendung der DBST als Berechnungsgrundlage wenig transparent. Und die Begrifflichkeit «Mindestausstattung» ist etwas irreführend, da dieses Element üblicherweise mit Ressourcen- und Lastenausgleich beschrieben würde. Ein Instrument, die eine eigentliche Mindestausstattung garantiert, enthält der Vorschlag bisher nicht.

Fazit: Auch der neue Vorschlag sollte praktikabel sein, verständliche Berechnungsmodelle enthalten und die gängige Finanzausgleichsterminologie verwenden.

---

<sup>9</sup> Die Speziallösung für die Kirchgemeinde Appenzell bei den Investitionsbeiträgen ist somit für die Neugestaltung des Finanzausgleichs nicht relevant, kann beibehalten werden und muss nicht überprüft werden. Aktuell geltende Speziallösung: Die Steuereinnahmen von juristischen Personen kommen nur in AI der Kirchgemeinde zugute. Sie werden beim Finanzausgleich jedoch nicht berücksichtigt. Sie stehen der Kirchgemeinde vollumfänglich zur Verfügung, als Abgeltung für die fehlenden politischen Finanzbeiträge den Kirchenunterhalt (Im Kanton AR zahlen die politischen Gemeinden einen Teil des Unterhalts der Kirchen).

## 3. Neuer Vorschlag

### 3.1 Ziele

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

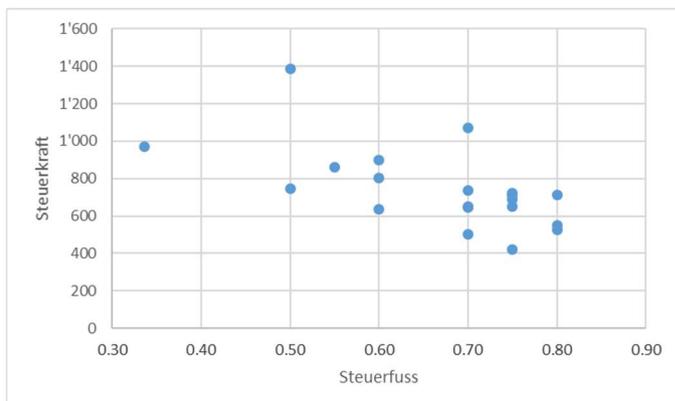
### 3.2 Aktuelle finanzielle Situation

#### **Aktuelle Steuerbelastung der Mitglieder der Kirchgemeinden**

Im Kanton Appenzell Ausserrhoden liegen die Steuerfüsse zwischen 0.5 und 0.8. Das heisst, dass in Gemeinden mit einem Steuerfuss von 0.8 jedes Mitglied 60% mehr Kirchensteuer zu zahlen hat als in einer Gemeinde mit 0.5 (bei gleichem Einkommen und Vermögen). Ein Kantonsvergleich zeigt, dass es Kantone mit grösseren, und solche mit kleineren Unterschieden gibt: Im Kanton St. Gallen liegt der höchste Steuerfuss 52% über dem tiefsten, im Kanton Aargau ist der Unterschied 177%, im Kanton Solothurn 125%, im Kanton Basel-Landschaft 95%, im Kanton Schaffhausen 40% und im Kanton Thurgau 255%.

Abbildung 1 zeigt, dass in den Kantonen AR und AI in der Tendenz (erwartungsgemäss) steuer schwache Kirchgemeinden höhere Steuerfüsse haben – der aktuelle Finanzausgleich gleicht nicht alles aus.

**Abbildung 1: Steuerbelastung (Steuerfuss) im Verhältnis zur Steuerkraft<sup>10</sup> (Durchschnitt 2018-2020)**

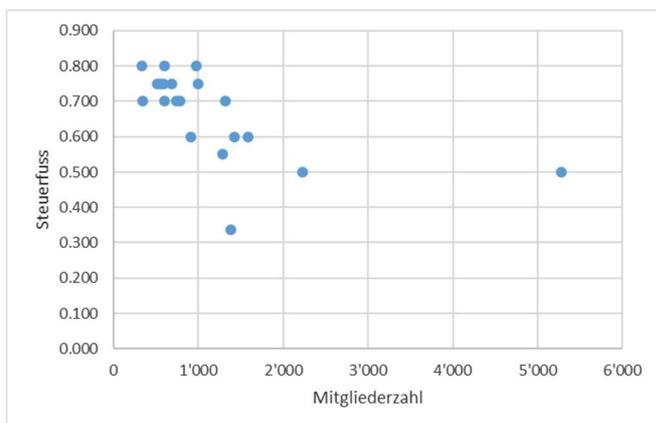


Quelle: Datenanfrage an die Landeskirche ARAI, eigene Berechnungen

Die nachfolgenden Abbildungen zeigen zudem, dass in der Regel die steuerkräftigen Kirchgemeinden grössere Kirchgemeinden sind. 5 von 7 Kirchgemeinden mit über 1'000 Mitgliedern haben eine überdurchschnittliche Finanzkraft. Nebst diesen 5 «grossen» Kirchgemeinden gibt es mit Walzenhausen nur eine weitere steuerkräftige Kirchgemeinde.

Diese Konstellation bedeutet, dass relativ wenige «grosse» Kirchgemeinden mit einem für sie relativ geringen Aufwand die Mehrheit an finanzschwachen Kirchgemeinden über den Finanzausgleich stützen können.

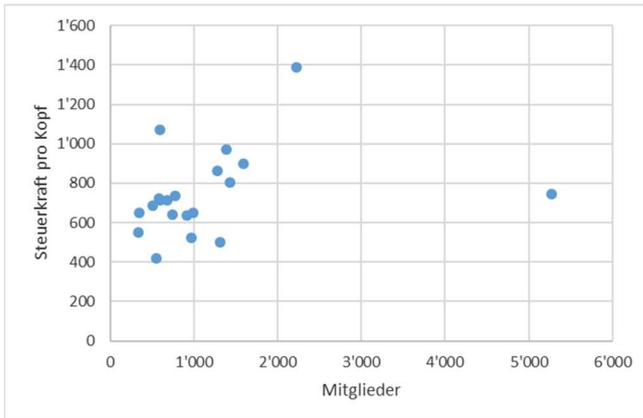
**Abbildung 2: Steuerfuss im Verhältnis zur Anzahl Mitglieder (Durchschnitt 2018-2020)**



Quelle: Datenanfrage an die Landeskirche ARAI, eigene Berechnungen

<sup>10</sup> Steuerkraft = Steuern bei einem Steuerfuss von 1 (was 1 Einheit der einfachen Steuer entspricht), siehe auch Kapitel 3.3.1.

**Abbildung 3: Steuerkraft im Verhältnis zur Anzahl Mitglieder (Durchschnitt 2018-2020)**

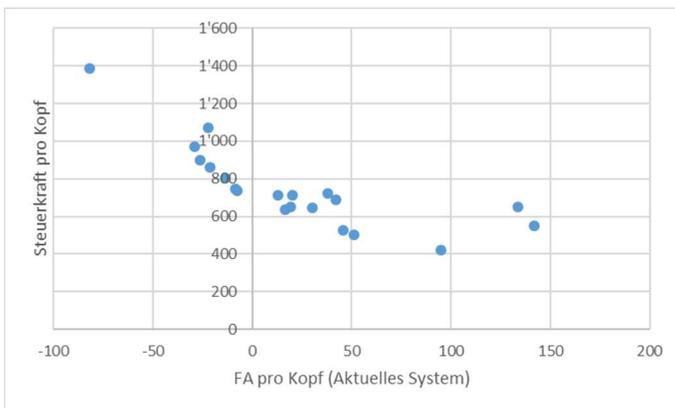


Quelle: Datenanfrage an die Landeskirche ARAI, eigene Berechnungen

### Wirkung des aktuellen Finanzausgleichs

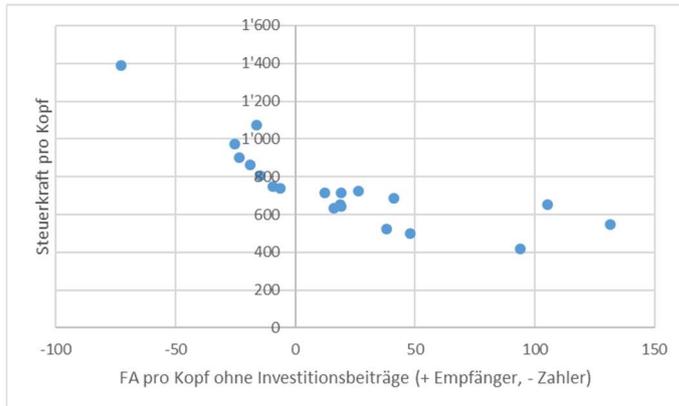
Abbildung 4 zeigt, dass bereits im aktuellen System tendenziell gilt: Je geringer die Finanzkraft einer Kirchgemeinde, desto höher der Beitrag aus dem Finanzausgleich. Und für die Kirchgemeinden mit hoher Finanzkraft: Je höher die Finanzkraft, desto höher der Beitrag an den Finanzausgleich. Dieser Zusammenhang gilt auch, wenn die Investitionsbeiträge aus dem aktuellen Finanzausgleich ausgeklammert werden (s. Abbildung 5). Somit: Der neue Finanzausgleich wird die aktuelle Situation nicht komplett umkrempeln.

**Abbildung 4: Finanzausgleich pro Kopf vs. Steuerkraft pro Kopf (Durchschnitt 2018-2020)**



Quelle: Datenanfrage an die Landeskirche ARAI, eigene Berechnungen

**Abbildung 5: Finanzausgleich pro Kopf ohne Investitionsbeiträge vs. Steuerkraft pro Kopf (Durchschnitt 2018-2020)**



Quelle: Datenanfrage an die Landeskirche ARAI, eigene Berechnungen

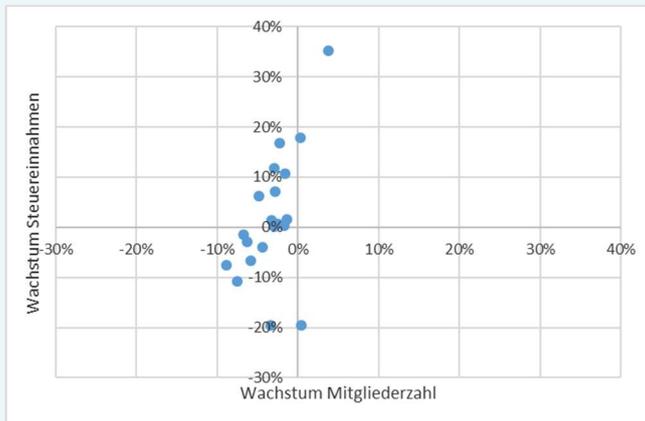
Jedoch zeigt sich auch, welche Veränderungen bei einem Übergang zu einem steuerkraftabhängigen Finanzausgleich zu erwarten sind:

- Es gibt aktuell 2 Kirchgemeinden mit einer Steuerkraft von unter 800 (Mittelwert), die in den Finanzausgleich einzahlen (Herisau und Rehetobel). Diese werden künftig Gelder aus dem Finanzausgleich erhalten. Die Anzahl zahlende Gemeinden reduziert sich von 8 auf 6.
- Es wird weitere Veränderungen geben, da nicht immer eine tiefere Finanzkraft mit höheren Beiträgen aus dem Finanzausgleich einhergeht. Beispiel: Grub-Eggersriet hat eine leicht höhere Steuerkraft als Waldstatt (Pro Kopf: 651 vs 634), erhält aber aktuell etwas mehr aus dem Finanzausgleich (Pro Kopf: 19 Franken vs 16 Franken). Künftig wird Waldstatt aufgrund der tieferen Steuerkraft pro Kopf mehr aus dem Finanzausgleich erhalten als Grub-Eggersriet.

### Exkurs: Entwicklung Steuereinnahmen der Kirchgemeinden

Abbildung 6 zeigt, dass ein starker Mitgliederrückgang wie zu erwarten zu weniger Steuereinnahmen führt.

**Abbildung 6: Veränderung Mitgliederzahl und Steuereinnahmen (2018-2020)**



Quelle: Datenanfrage an die Landeskirche ARAI, eigene Berechnungen

Augenfällig ist:

- Die Steuereinnahmen reagieren in vielen Fällen überproportional zur Mitgliederentwicklung.
- Das Wachstum bei den Steuereinnahmen war zwischen 2018 und 2020 sehr unterschiedlich: Während die Kirchgemeinde Appenzell Innerrhoden fast 35% Wachstum verzeichnete, musste die Kirchgemeinde Bühler einen Rückgang von fast 20% verkraften.
- Aussergewöhnlich ist, dass viele Kirchgemeinden trotz Mitgliederschwund (noch) steigende Steuereinnahmen ausweisen. Dies ist auf die kalte Progression und/oder höhere Einkommen und Vermögen zurückzuführen. Es ist sicherlich empfehlenswert, diese Entwicklung im Auge zu behalten und sich nicht in trügerischer Sicherheit zu wähen: Normalerweise sinken die Steuereinnahmen bei Mitgliederschwund.

## 3.3 Ausgestaltung des neuen Finanzausgleichs

### 3.3.1 Steuerkraftausgleich

Die vorgeschlagene Methodik ist wie folgt:

- Grundlagen zur Berechnung der Steuerkraft: Die Steuerkraft basiert auf der sog. einfachen Steuer. Eine Einheit der einfachen Steuer ist jene Steuer, die bei einem Steuerfuss von 1 zu entrichten wäre. Beispiel: Olaf zahlt in Herisau, welches einen Steuerfuss von 0.5 hat, 1'353

Franken Kirchensteuer. Seine Steuerkraft liegt bei 2'706 Franken, jener Steuer, die er zu bezahlen hätte, wenn Herisau einen Steuerfuss von 1 hätte.

- Die Steuerkraft einer Kirchgemeinde entspricht der einfachen Steuer (1 Einheit) aller Mitglieder geteilt durch die Anzahl Mitglieder. Dies gilt sowohl für die einzelne Kirchgemeinde, wie auch zur Berechnung der durchschnittlichen Steuerkraft aller Kirchgemeinden im Kanton. (Für Erläuterungen zur Steuerberechnung siehe Anhang A).
- Die finanzstarken Kirchgemeinden zahlen einen *politisch* festzulegenden Prozentsatz der überdurchschnittlichen Steuerkraft in den Finanzausgleich ein. Der Betrag wird mit der Anzahl Mitglieder der jeweiligen Kirchgemeinde multipliziert.
- Die finanzschwachen Gemeinden erhalten denselben Prozentsatz ihrer unterdurchschnittlichen Steuerkraft aus dem Finanzausgleich. Der Betrag wird mit der Anzahl Mitglieder der jeweiligen Kirchgemeinde multipliziert.

### **Wieviel soll umverteilt werden?**

Wieviel Geld umverteilt wird, ist ein politischer Entscheid. Je weniger umverteilt wird, desto grösser die Ungleichheiten zwischen den Kirchgemeinden. Je mehr umverteilt wird, desto geringer tendenziell die Anreize für die Kirchgemeinden die Mittel sparsam zu verwenden und Einnahmen zu generieren.

Im aktuellen Finanzausgleich werden jährlich rund 378'484 umverteilt (Durchschnitt 2018-2020). Die Arbeitsgruppe ist der Meinung, dass das aktuelle Volumen zu hoch ist und empfiehlt ein neues Umverteilmolumen von 260'000 Franken. Dies unter anderem mit der Begründung, dass aktuell die Gebergemeinden zu stark belastet würden und zudem künftig die Investitionsbeiträge entfallen würden. Die 260'000 Franken entsprechen einer Abschöpfung von 13.3% der überdurchschnittlichen Steuerkraft.

### **Berechnung der Steuerkraft für den Sonderfall Kirchgemeinde Appenzell (Kanton Appenzell Innerrhoden)**

Das Steuersystem im Kanton Appenzell Innerrhoden, welches für die Kirchgemeinde Appenzell relevant ist, unterscheidet sich vom Steuersystem im Kanton Appenzell Ausserrhoden.

Im Rahmen des Finanzausgleichs ist wichtig, dass die Steuerkraft der Kirchgemeinde Appenzell mit jener der Ausserrhoder Kirchgemeinden vergleichbar ist. Dies sollte auch ohne Verwendung der direkten Bundessteuer relativ einfach machbar sein. Zur Berechnung der Abgabe an die Landeskirche wird bereits jetzt die Steuerkraft der Kirchgemeinde Appenzell mit jener der Ausserrhoder Kirchgemeinden vergleichbar gemacht:

- Der Kirchgemeinde Appenzell wird ein Steuerfuss gemäss AR-System von 0.349 Einheiten unterstellt.
- Die Steuereinnahmen werden auf eine Einheit hochgerechnet (Effektive Steuereinnahmen /  $34.9 * 100$ ) und davon werden 7.2% an die Landeskirche abgegeben.

Analog können für den Finanzausgleich die effektiven Steuereinnahmen auf eine Einheit hochgerechnet werden (= einfache Steuer für die gesamte Kirchgemeinde Appenzell). Anschliessend zahlt Appenzell, gleich wie die finanzstarken Ausserrhoder Kirchgemeinden, den *politisch* festgelegten Prozentsatz der überdurchschnittlichen Steuerkraft in den Finanzausgleich ein.

BSS hat die Herleitung der 0.349 Einheiten untersucht. Der Umwandlungssatz von 0.349 Einheiten beinhaltet sog. «Mehrleistungen AI von 7.66%». Gemäss Herrn Werner Nef (GPK Mitglied der Kirchgemeinde Appenzell und Leiter der Steuerverwaltung AI) ist es unklar, woher die 7.66% stammen. Es kann gemutmasst werden, dass dies mit den Steuereinnahmen von juristischen Personen, resp. den zusätzlichen Ausgaben für den Kirchenunterhalt zusammenhing (siehe Fussnote 9). Da dieses Argument in der neu vorgeschlagenen Berechnungsweise mit der einfachen Steuer entfällt, keine anderen «Mehrleistungen» der Kirchgemeinde AI bekannt sind und es somit keine Begründung für die Weiterverwendung der 7.66% gibt, wird vorgeschlagen, auf die 7.66% zu verzichten. Dies führt dazu, dass der hypothetische Steuerfuss nicht mehr bei 0.349 Einheiten liegt, sondern bei 0.336 Einheiten.

### **3.3.2 Kein Lastenausgleich**

Ein Lastenausgleich im eigentlichen Sinne entschädigt Körperschaften für strukturell überdurchschnittlich hohe Ausgaben, die sie selbst nicht (oder nur zu einem sehr geringen Teil) beeinflussen können. Beispiele sind die hohen Sozialausgaben in Städten oder die hohen Infrastrukturausgaben von Bergkantonen.

Die Arbeitsgruppe identifizierte auch sonst keine Ausgaben, welche zwischen den Kirchgemeinden ausgeglichen werden sollten.<sup>11</sup>

Fazit: Der Finanzausgleich wird keinen Lastenausgleich umfassen.

### **3.3.3 Keine Mindestausstattung**

Die Arbeitsgruppe entschied, Gemeinden mit den geringsten Finanzressourcen keine sog. Mindestausstattung zu garantieren.<sup>12</sup> Jedoch soll der Übergang zum neuen Finanzausgleich mittels eines Härtefallausgleichs abgedeckt werden (s. unten).

Fazit: Der Begriff Mindestausstattung wird im Finanzausgleich nicht mehr verwendet.

---

<sup>11</sup> In der Arbeitsgruppe diskutiert wurde die unterschiedliche Belastung der Kirchgemeinden durch Bau- und Unterhaltsausgaben. Es wurde beschlossen, dies in einem Finanzausgleich nicht aufzugreifen. Gründe: 1) Die Belastung der Kirchgemeinden unterscheidet sich nicht allzu stark. 2) Die von der Kirchgemeinde zu finanzierenden Ausgaben unterscheiden sich stark, da unterschiedliche Abkommen mit den politischen Gemeinden getroffen wurden. Die Vergleichbarkeit wäre schwierig herzustellen. Zudem können stärker belastete Kirchgemeinden die Abkommen mit den politischen Gemeinden neu verhandeln – es ist nicht Sache anderer Kirchgemeinden dies auszugleichen. Ebenfalls diskutiert wurde eine Entschädigung von grossen Kirchgemeindehäusern, die auch anderen für Veranstaltungen / Sitzungen zur Verfügung stehen. Leistungen zugunsten anderer Körperschaften werden aber auch im nationalen Finanzausgleich nicht über den Lastenausgleich, sondern direkt durch Verträge/Abkommen abgegolten. Die appenzellische Kirchenordnung sieht in Art. 74, Abs. 5 solche Nutzungsgebühren ebenfalls vor.

<sup>12</sup> Über die Mindestausstattung erhalten in einem Finanzausgleichssystem Kirchgemeinden mit einer besonders tiefen Finanzkraft finanzielle Zuschüsse, um eine minimale Finanzkraft zu garantieren.

### 3.3.4 Härtefallausgleich

Die Arbeitsgruppe möchte, dass Kirchgemeinden, denen durch die Einführung des neuen Finanzausgleichs finanzielle Einbussen entstehen, die finanzielle Verschlechterung mittels eines Härtefallausgleichs während 3 Jahren abgefedert werden: Im ersten Jahr des Übergangs würden 75%, im zweiten Jahr 50% und im dritten Jahr 25% der finanziellen Verschlechterung bezuschusst.

Wenn möglich soll die Finanzierung durch die im aktuellen Finanzausgleichsfonds (Zentralfonds) noch vorhandenen Mittel finanziert werden. Gemäss Auskunft der Arbeitsgruppe enthält der Fonds zurzeit 250'000 Franken.

### 3.3.5 Finanzierung bereits versprochener Investitionsbeiträge

Ein von der Landeskirche in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten<sup>13</sup> kommt zum Schluss, dass auch im Falle eines neuen Finanzausgleichs ohne Investitionsbeiträge, die aktuell bereits gesprochenen Investitionsbeiträge zu einem noch nicht bestimmten Teil und bis zu einem ebenfalls noch nicht bestimmten Zeitpunkt zu leisten sind. Der Kirchenrat sucht diesbezüglich aktuell eine tragfähige Lösung.

Der Finanzausgleich ist insofern betroffen, als dass die Finanzierung bisher aus dem aktuellen Finanzausgleich geschehen ist und somit auch die künftige Finanzierung aus dem Finanzausgleich finanziert werden sollte. Hat sich der Kirchenrat mit den Kirchgemeinden auf eine Lösung geeinigt und ist der noch zu zahlende Beitrag für bereits gesprochene Investitionsbeiträge berechnet, so kann anschliessend politisch bestimmt werden, wie die Finanzierung zu geschehen hat. Diesbezüglich stehen 3 Optionen im Vordergrund, welche jeweils auch zu Teilen für die Finanzierung beigezogen werden können:

1. Wenn nach Auszahlung des Härtefallausgleichs noch Mittel im aktuellen Finanzausgleichsfonds (Zentralfonds) sind, können diese verwendet werden.
2. Der Betrag für den Härtefallausgleich könnte reduziert werden, indem beispielsweise nur Kirchgemeinden, die besonders stark vom Übergang betroffen sind, profitieren. Beispielsweise Kirchgemeinden, die unter dem neuen Finanzausgleich um mindestens 5% ihrer Ausgaben schlechter gestellt werden.
3. Jene Gemeinden, die von der Umstellung zum neuen Finanzausgleich finanziell profitieren, erhalten während der Übergangsphase nur einen Teil ihrer finanziellen Besserstellung. Dieser Teil kann zur Finanzierung der versprochenen Investitionsbeiträge verwendet werden. Bsp: Gemeinde Rehetobel profitiert von der Umstellung auf den neuen Finanzausgleich mit 12'645 Franken pro Jahr. Ein Teil dieses Betrages könnte zur Finanzierung der Investitionsbeiträge verwendet werden, und der Rest ginge an die Kirchgemeinde.

Bei allen Optionen ist wiederum zu betonen, dass dies nur für die Zeit gilt, während der noch Investitionsbeiträge zu leisten sind. Und da die Investitionsbeiträge von Jahr zu Jahr abnehmen, würden auch diese Optionen weniger und weniger beansprucht.

---

<sup>13</sup> Memorandum der Steiner Rechtsanwälte vom 11.1.2022. Erhältlich bei Jacqueline Bruderer, Kirchenratschreiberin der Landeskirche ARAI.

## 3.4 Modellrechnungen

### 3.4.1 Neuer Finanzausgleich

Nachfolgend sind die finanziellen Auswirkungen bei einem Umverteilungsvolumen von 260'000 Franken ausgewiesen. Grundlage sind die Berechnungsjahre 2018-2020, verwendet wurde jeweils der 3-jahres Durchschnitt, was wir auch künftig empfehlen. Zudem sind die Modellrechnungen auf Wunsch der Arbeitsgruppe unter der Annahme einer Fusion der Kirchgemeinden Herisau, Schönengrund, Schwellbrunn und Waldstatt zur Kirchgemeinde Hinterland vorgenommen worden. Die Ergebnisse dieser Variante sind in Tabelle 2 und den beiden nachfolgenden Abbildungen ausgewiesen.

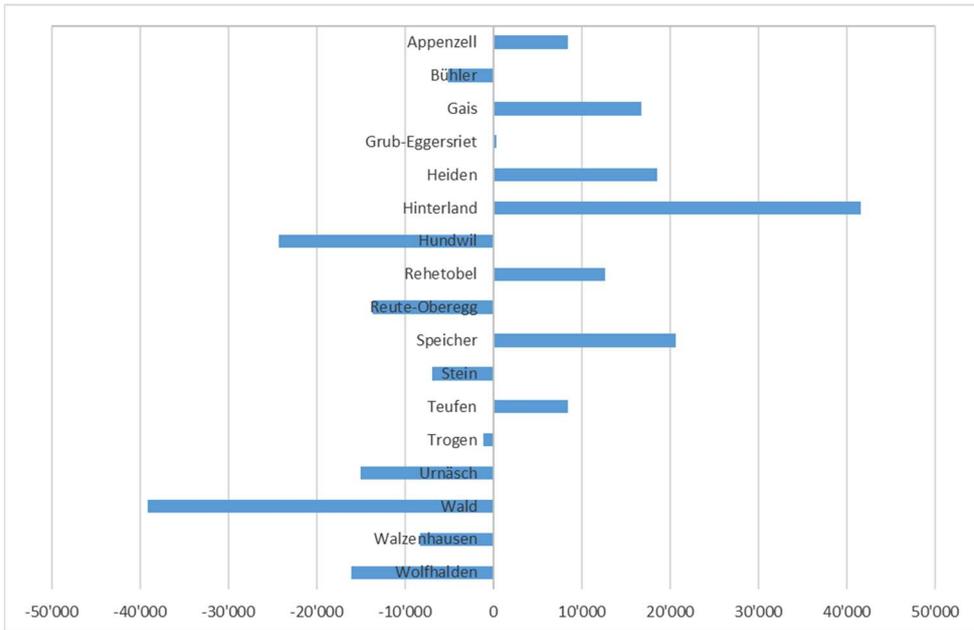
Anhang B enthält weitere Details. Und die zugrundeliegenden Excelsheets wurden der Auftraggeberin mit dem Schlussbericht zugestellt.

**Tabelle 2: Ergebnisse mit 260'000 Franken Umverteilungsvolumen**

Kirchgemeinde	Mitglieder Durchschnitt 2018 bis 2020	Steuerkraft pro Mitglied (basiert auf einfacher Steuer)	Finanzausgleich bei Umverteilung von 13.3 Prozent (+ Empfänger, - Zahler)	Finanzausgleich pro Mitglied (+ Empfänger, - Zahler)	Finanzausgleich in % der Ausgaben (+ Empfänger, - Zahler)	Finanzausgleich bisher Durchschnitt (+ Empfänger, - Zahler) 2018 bis 2020	Abweichung Neu vs Bisher Absolut (+ = Besser, - = Schlechter)	Abweichung Neu vs Bisher in % der Ausgaben (+ = Besser, - = Schlechter)	Landeskirchensteuer Durchschnitt 2018 bis 2020	Finanzausgleich und Landeskirchensteuer (+ Empfänger, - Zahler)	Finanzausgleich und Landeskirchensteuer in % der Ausgaben (+ Empfänger, - Zahler)
Appenzell	1'383	972	-31'775	-23	-7.0%	-40'252	8'477	1.9%	-93'244	-125'019	-27.5%
Bühler	594	714	6'801	11	2.0%	11'983	-5'182	-1.6%	-30'500	-23'699	-7.1%
Gais	1'283	862	-10'717	-8	-1.9%	-27'432	16'716	3.0%	-79'693	-90'410	-16.3%
Grub-Eggersriet	990	651	19'593	20	4.7%	19'220	372	0.1%	-46'396	-26'803	-6.4%
Heiden	1'428	805	-942	-1	-0.2%	-19'474	18'533	3.0%	-82'712	-83'654	-13.7%
Hinterland	7'496	695	104'098	14	3.9%	62'493	41'605	1.6%	-375'271	-271'173	-10.1%
Hundwil	552	419	27'953	51	12.7%	52'283	-24'330	-11.1%	-16'631	11'322	5.2%
Rehetobel	778	737	6'534	8	2.2%	-6'111	12'645	4.2%	-41'239	-34'705	-11.4%
Reute-Oberegg	510	687	7'660	15	3.0%	21'333	-13'673	-5.4%	-25'199	-17'538	-6.9%
Speicher	1'587	900	-21'225	-13	-2.8%	-41'875	20'650	2.7%	-102'886	-124'111	-16.3%
Stein	741	643	15'429	21	4.6%	22'397	-6'968	-2.1%	-34'332	-18'904	-5.6%
Teufen	2'230	1'388	-174'517	-78	-16.8%	-182'942	8'425	0.8%	-222'875	-397'392	-38.3%
Trogen	682	715	7'724	11	2.1%	8'908	-1'184	-0.3%	-35'087	-27'364	-7.5%
Urnäsch	1'313	500	52'273	40	11.5%	67'278	-15'005	-3.3%	-47'321	4'951	1.1%
Wald	344	651	6'790	20	3.9%	45'921	-39'132	-22.7%	-16'112	-9'323	-5.4%
Walzenhausen	597	1'072	-21'645	-36	-5.8%	-13'365	-8'280	-2.2%	-46'092	-67'737	-18.2%
Wolfhalden	583	723	5'967	10	1.8%	22'045	-16'078	-4.9%	-30'338	-24'371	-7.4%
Alle	23'091	800	260'821								

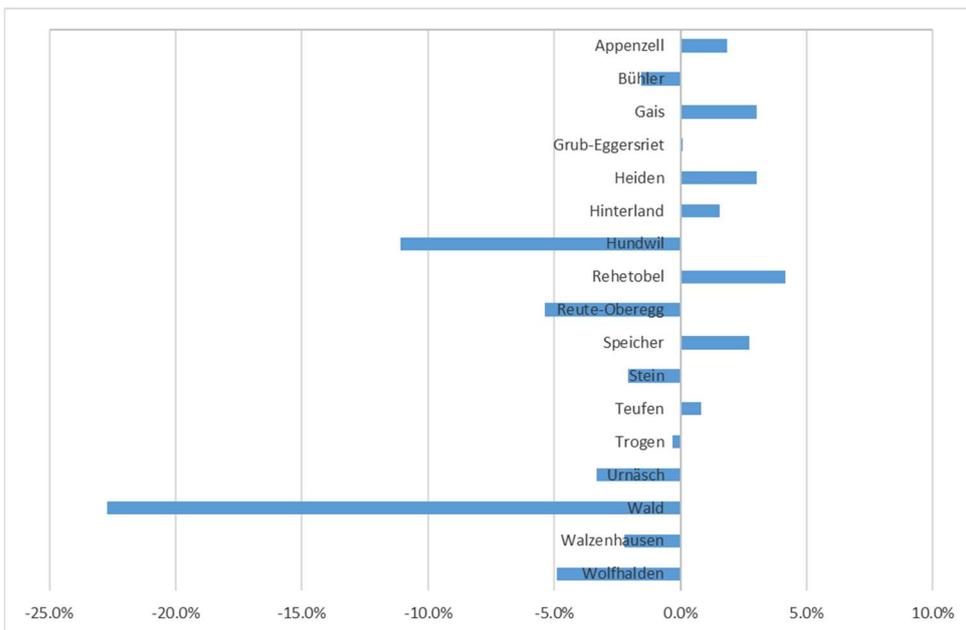
Quelle: Datenanfrage an die Landeskirche ARAI, eigene Berechnungen

**Abbildung 7: Veränderung neuer Finanzausgleich vs aktueller Finanzausgleich in CHF (Jährlicher Durchschnitt 2018-2020) (+ = Besser, - = Schlechter)**



Quelle: Datenanfrage an die Landeskirche ARAI, eigene Berechnungen

**Abbildung 8: Veränderung neuer Finanzausgleich vs aktueller Finanzausgleich in % der Ausgaben (Jährlicher Durchschnitt 2018-2020) (+ = Besser, - = Schlechter)**



Quelle: Datenanfrage an die Landeskirche ARAI, eigene Berechnungen

Auswirkungen des Steuerkraftausgleichs: Die steuerkräftigen Kirchgemeinden zahlen rund 260'000 Franken an die steuerschwachen Kirchgemeinden. Da dies deutlich unter dem heutigen

Volumen liegt, und auch heute bereits die finanzkräftigen Gemeinden hauptsächlich in den Finanzausgleich einzahlen führt der neue Finanzausgleich dazu, dass alle steuerkräftigen Kirchgemeinden mit Ausnahme von Walzenhausen entlastet werden, während die meisten steuerschwachen Kirchgemeinden weniger aus dem Finanzausgleich erhalten als bisher.

### 3.4.2 Kosten für den Härtefallausgleich

Die Zahlungen an die Kirchgemeinden aus dem Härtefallausgleich (siehe Kapitel 3.3.4) sind in Tabelle 3 ausgewiesen. Total würden rund 195'000 Franken ausbezahlt (97'375 Franken in Jahr 1, 64'917 Franken in Jahr 2 und 32'458 Franken in Jahr 3), was mit den aktuellen Mitteln des Finanzausgleichsfonds (Zentralfonds) finanziert werden könnte.

**Tabelle 3: Beträge aus dem Härtefallausgleich**

Kirchgemeinde	75% Härtefallausgleich im Jahr 1 (+ Empfänger)	50% Härtefallausgleich im Jahr 2 (+ Empfänger)	25% Härtefallausgleich im Jahr 3 (+ Empfänger)	Härtefallausgleich Total (+ Empfänger)
Appenzell	0	0	0	0
Bühler	3'886	2'591	1'295	7'773
Gais	0	0	0	0
Grub-Eggersriet	0	0	0	0
Heiden	0	0	0	0
Hinterland	0	0	0	0
Hundwil	18'248	12'165	6'083	36'496
Rehetobel	0	0	0	0
Reute-Oberegg	10'254	6'836	3'418	20'509
Speicher	0	0	0	0
Stein	5'226	3'484	1'742	10'452
Teufen	0	0	0	0
Trogen	888	592	296	1'777
Urnäsch	11'254	7'503	3'751	22'508
Wald	29'349	19'566	9'783	58'698
Walzenhausen	6'210	4'140	2'070	12'421
Wolfhalden	12'059	8'039	4'020	24'118
Alle	97'375	64'917	32'458	194'750

Quelle: Datenanfrage an die Landeskirche ARAI, eigene Berechnungen

### 3.4.3 Kosten für Investitionsbeiträge

Die Kosten zur Begleichung (eines Teils) der bereits gesprochenen Investitionsbeiträge ist wie bereits erwähnt noch nicht bekannt. In Kapitel 3.3.5 sind die verschiedenen Finanzierungsoptionen aufgeführt. Basierend auf den vorigen Modellrechnungen lässt sich ergänzen:

- Aus dem aktuellen Finanzausgleichsfonds (Zentralfonds) stünden auch nach Zahlung des Härtefallausgleichs noch gut 55'000 Franken zur Verfügung (250'000 Franken – 195'000 Franken).

- Die Gemeinden, welche vom Übergang profitieren, profitieren gesamthaft mit jährlich rund 125'000 Franken (vgl. Tabelle 2). Ein Teil davon könnte für die Kosten der Investitionsbeiträge verwendet werden.

## 4. Bewertung des neuen Finanzausgleichs und Schlussfolgerungen

Der präsentierte Vorschlag für einen neuen Finanzausgleich besteht aus einem Steuerkraftausgleich sowie einem (zeitlich begrenzt) Härtefallausgleich. Zudem müssen allfällige, bestehende Verpflichtungen für Investitionsbeiträge (zeitlich begrenzt) finanziert werden.

Methodisch erfüllt der neue Vorschlag die in Kapitel 2.2 aufgeführten Bewertungskriterien. Dies bedeutet insbesondere, dass die (effektiv) finanzstarken Kirchgemeinden die finanzschwachen Kirchgemeinden unterstützen. Zudem ist zu betonen, dass der Finanzausgleich gegenüber Fusionen neutral ist.

Wie bereits erwähnt, ist die Frage der Höhe der Unterstützung (Umverteilung) eine politische. Einige Gedanken zur Einordnung des von der Arbeitsgruppe gewählten Umverteilungsvolumen von 260'000 Franken:

- Die Arbeitsgruppe schlägt gegenüber dem heutigen Finanzausgleich ein geringeres Umverteilungsvolumen vor: Dadurch profitieren mit Ausnahme von Walzenhausen erwartungsgemäss die finanzkräftigen Kirchgemeinden vom Übergang zum neuen Finanzausgleich, während die meisten finanzschwachen Kirchgemeinden weniger erhalten als vorher. Wo die Solidarität beginnt, und wo sie endet, ist ein kirchenpolitischer Entscheid.
- Bedeutung für finanzschwache Gemeinden: Die Ausgaben der finanzschwachen Gemeinden belaufen sich auf 5.86 Mio. Franken pro Jahr. Davon sind rund 0.7 Mio. Franken an die Landeskirche zu bezahlen. Für eigene Aktivitäten geben diese Kirchgemeinden 5.16 Mio. Franken aus. Der neue Finanzausgleich würde 5% dieser Ausgaben finanzieren.
- Bedeutung für die reichste Kirchgemeinde Teufen: Teufen zahlt im neuen Vorschlag 38.3% seiner Ausgaben in den Finanzausgleich und an die Landeskirche (16.8 % für den Finanzausgleich, 21.5% für die Landeskirchensteuer<sup>14</sup>). Teufen finanziert 67% des Umverteilungsvolumens von 260'000 Franken. Trotz dieses hohen Beitrags an den Finanzausgleich wird Teufen gegenüber heute finanziell entlastet (siehe Abbildung 7 und Abbildung 8), wodurch aufgrund des neuen Finanzausgleichs kein Druck zur Erhöhung des tiefen Steuerfusses von 0.5 bestünde.
- Die Umverteilungswirkung wird letztlich in % des überdurchschnittlichen Steuerkraft festgelegt und nicht als absoluter Betrag. Somit passen sich die Ausgleichszahlungen auf eine «gute Art und Weise» an Veränderungen in der Finanzkraft der Kirchgemeinden an: Wenn die reichen Gemeinden künftig im Verhältnis zu den ärmeren Kirchgemeinden noch reicher werden, so erhöht sich das Umverteilungsvolumen. Wenn jedoch die Unterschiede zwischen reichen und

---

<sup>14</sup> Die Abgaben an die Landeskirchen übersteigen die Beiträge an den Finanzausgleich in allen finanzstarken Kirchgemeinden (siehe Anhang B).

armen Kirchgemeinden abnehmen, so reduziert sich auch das Umverteilungsvolumen. Wenn alle Kirchgemeinden in gleichem Umfang ärmer oder reicher werden, so bleibt das Umverteilungsvolumen konstant.

Methodisch erachten wir den präsentierten Finanzausgleich als einen guten und ausgereiften Vorschlag. Sollten sich im politischen Prozess Widerstände formieren, so empfehlen wir (in einem ersten Schritt) nicht die Methodik, sondern lediglich das Umverteilungsvolumen, den Umfang und Dauer des Härtefallausgleichs sowie die (zeitlich begrenzte) Finanzierung der Investitionsbeiträge zu thematisieren.

# A. Erläuterungen zum Steuersystem im Kanton AR

Als Grundlage zur Steuerberechnung für den Kanton, die Gemeinden und die Kirchgemeinden dienen die Einkommens- und Vermögensteuertarife. Diese weisen die sog. *einfache Steuer* abhängig von der Höhe des Einkommens und des Vermögens aus.<sup>15</sup>

Der Kanton, die Gemeinden und die Kirchgemeinden bestimmen ihren sog. *Steuerfuss*.<sup>16</sup> Die drei Steuerfüsse werden zu einem «Total Steuerfuss» aufaddiert. Die einfache Steuer wird mit dem «Total Steuerfuss» multipliziert. Daraus ergibt sich die sog. Steuerbelastung, die effektiv zu zahlenden Kantons-, Gemeinde- und Kirchgemeindesteuern.<sup>17</sup> Jede Körperschaft (Kanton, Gemeinde, Kirchgemeinde) erhält ihren Anteil an der Steuer gemäss ihrem Steuerfuss. Die Kirchgemeinde muss von ihren Steuereinnahmen 7.2% der einfachen Steuer als Finanzierungsbeitrag an die Landeskirche weiterleiten (Steuerfuss wird von der Landeskirche festgelegt, siehe Art. 42 Kirchenverfassung).

Beispiel zur Berechnung der Einkommenssteuer für «Olaf» (Alleinstehend, wohnhaft in Herisau):

- Steuerbares Einkommen (nach Abzügen): 100'000 Franken pro Jahr.
- Einfache Steuer für Alleinstehenden (1 Einheit): 2'170 Franken bei einem Einkommen von 100'000 Franken.
- Steuerfüsse: Kanton 3.3 Einheiten, Gemeinde Herisau 4.1 Einheiten, Ref. Kirchgemeinde Herisau 0.5 Einheiten. Total Steuerfuss: 7.9 Einheiten.
- Einkommenssteuer: 17'143 Franken ( $7.9 * 2'170$  Franken), davon 7'161 für den Kanton (3.3 mal 2'170 Franken), 8'897 Franken für die Gemeinde Herisau ( $4.1 * 2'170$  Franken), 1'085 Franken für die Kirchgemeinde Herisau.
- Anteil Landeskirche: 156 Franken ( $7.2\% * 2'170$ ), was in diesem Fall 14% der Steuereinnahmen der Kirchgemeinde Herisau entspricht (156 Franken von 1'085 Franken).

Die Berechnung der Vermögenssteuer im Kanton AR basiert auf derselben Logik.

Hingegen wird die Direkte Bundessteuer (Einkommensteuer) sowie die Steuern für juristische Personen anders berechnet. Da diese beiden Steuern für das vorliegende Mandat nicht relevant sind, wird deren Berechnungslogik nicht weiter erläutert.

---

<sup>15</sup> Siehe *Tarifübersicht* unter <https://www.ar.ch/verwaltung/departement-finanzen/steuerverwaltung/steuerberechnungen-steuerfuesse>.

<sup>16</sup> Siehe *Steuerfüsse* unter <https://www.ar.ch/verwaltung/departement-finanzen/steuerverwaltung/steuerberechnungen-steuerfuesse>.

<sup>17</sup> Um eine Berechnung durchzuführen: <https://www.ar.ch/verwaltung/departement-finanzen/steuerverwaltung/steuerberechnungen-steuerfuesse/berechnung-natuerliche-personen-steuerjahr-2021>.

# B. Details zu der Modellrechnung

Tabelle 4: Berechnung des neuen Finanzausgleichs

Kirchengemeinde	Mitglieder Durchschnitt 2018 bis 2020	454827	329	134.5156	0.336	451972	327	972	238910	173	-31775	-23	-7.0%	-40252	8477	1.9%	-83244	-125019	-27.5%	0	0	0	0	
Appenzell	Ausgaben Durchschnitt 2018 bis 2020	594	32799	423614	0.800	338891	571	714	-51139	-86	6901	-1	2.0%	-30500	-23699	-7.1%	-30500	-23699	-7.1%	0	0	0	0	
Bühler	Ausgaben pro Mitglied 2018 bis 2020	1283	553000	431	1106852	0.550	608769	474	862	80576	-8	-10717	-8	4.7%	16716	372	0.1%	-79693	-90410	-6.4%	0	0	0	0
Gais	Steuerertrag Einfache Steuer Durchschnitt 2018 bis 2020	990	612524	421	644384	0.750	483288	488	651	-147315	-149	19589	-1	-0.2%	-82712	-83354	1.6%	-46396	-68903	-6.4%	0	0	0	0
Gaub-Eggensriet	Steuerfuss 2018 bis 2020	1428	2880402	358	5212095	0.500	689276	348	695	-78282	-104	104098	14	3.9%	41805	372	0.1%	-82712	-271173	-10.1%	0	0	0	0
Heiden	Steuerertrag Effektiv Durchschnitt 2018 bis 2020	7456	219478	389	230393	0.750	173246	314	419	210772	-381	27893	51	12.7%	52283	24330	4.2%	-10631	-11322	5.2%	18248	12165	6093	36496
Hinterland	Steuerertrag pro Mitglied (basierend auf effektivem Steuerertrag)	532	303208	390	572768	0.700	400388	516	797	-491729	-63	6534	8	2.2%	67248	41805	1.6%	-46396	-68903	-6.4%	0	0	0	0
Hunwil	Steuerkraft pro Mitglied (basiert auf einfacher Steuer)	778	285028	500	349384	0.750	282487	515	687	-57925	-113	7660	15	3.0%	21333	-13673	-5.4%	-47239	-34708	-11.4%	0	0	0	0
Reheobühl	Überdurchschnittliche Steuerkraft (+), Unterdurchschnittliche Steuerkraft pro Kopf (-)	1587	759198	478	1428971	0.600	857383	540	900	159588	-101	-21225	-13	-2.8%	-41875	20650	2.7%	-102886	-124111	-16.3%	0	0	0	0
Reute-Oberegg	Überdurchschnittliche Steuerkraft pro Mitglied (+), Unterdurchschnittliche Steuerkraft Absolut (-)	741	334771	451	476937	0.700	333786	450	643	-116004	-156	15428	21	4.6%	22397	-6968	-2.1%	-34332	-18904	-5.6%	5225	3484	1742	10452
Stein	Finanzausgleich bei Umverteilung von 13.3 Prozent (+ Empfänger, - Zahler)	2230	1038073	466	3065479	0.500	1547740	684	1388	1312157	-588	-174517	-78	-16.8%	-8425	0.8%	-222875	-387392	-38.3%	0	0	0	0	
Törfen	Finanzausgleich pro Mitglied (+ Empfänger, - Zahler)	682	363091	532	487320	0.750	365490	536	715	-58073	-85	7724	1	2.1%	8908	-1184	-0.3%	-35087	-27364	-7.5%	888	592	296	1777
Trögen	Finanzausgleich in % der Ausgaben (+ Empfänger, - Zahler)	1313	453823	345	667340	0.700	460068	350	500	-393027	-289	15273	40	11.5%	67276	-15005	-3.3%	-47321	4951	1.1%	11254	7593	3751	22508
Umäsch	Finanzausgleich bisher Durchschnitt (+ Empfänger, - Zahler) 2018 bis 2020	344	172366	502	223780	0.700	156646	456	651	-51049	-149	6739	20	3.9%	4592	-16112	-2.2%	-46092	-67737	-18.2%	6210	4148	2070	12421
Walenhausen	Abweichung Neu vs Bisher Absolut (+ = Besser, - = Schlechter)	507	322118	623	640765	0.700	448116	751	1072	162747	273	-21845	-36	-5.8%	-13366	-8280	-2.2%	-13366	-8280	-2.2%	12059	8095	4020	24118
Wolmudalen	Abweichung Neu vs Bisher in % der Ausgaben (+ = Besser, - = Schlechter)	593	328451	553	421359	0.750	316079	542	723	-44884	-77	39367	10	1.8%	22045	-16078	-4.9%	-30338	-24371	-7.4%	97375	64917	32758	194750
Alle		23091	9649240		10300752		800																	

Quelle: Datenanfrage an die Landeskirche ARAI, eigene Berechnungen

## C. Mitglieder der Arbeitsgruppe

- Thomas Gugger, Vizepräsident Kirchenrat und Ressortverantwortlicher Finanzen
- Jacqueline Bruderer, Kirchenratsschreiberin
- Regula Ammann, Kirchenrätin
- Hansueli Sutter, ehemaliger Kassier der finanzstärksten Kirchgemeinde Teufen
- Gabriela Droll, Kassierin der mittelgrossen Kirchgemeinde Heiden
- Vreni König, Kassierin der kleinen Kirchgemeinde Reute-Oberegg
- Ursi Baumann, Kassierin der grössten Kirchgemeinde Herisau
- Lars Syring, Pfarrer der kleinen Kirchgemeinde Bühler
- Werner Nef, Leiter der Steuerverwaltung AI und GPK Mitglied der Kirchgemeinde Appenzell Innerrhoden

