



Reglement über den Finanzausgleich, Teilrevision; Genehmigung

Antrag:

Die Synode beschliesst vorbehältlich eines Referendums das Reglement über den Finanzausgleich gemäss beiliegender Synopse.

Begründung

Das Reglement über den Finanzausgleich unter den evangelisch-reformierten Kirchgemeinden des Kantons Bern aus dem Jahre 1999 wurde erstmals im Jahr 2003 teilrevidiert. Nun ist eine weitere Teilrevision notwendig. Die Teilrevision berücksichtigt die seit dem 1. Januar 2019 für die Kirchgemeinden geltende neue Rechnungslegung (HRM2) und die Auswirkungen der Steuergesetzrevision 2021. Zusätzlich wurde das Reglement an die langjährig ausgeübte Praxis angepasst. Die Berechnungsgrundlagen und Abgabesätze für die Beiträge der Kirchgemeinden in den Finanzausgleich bleiben unverändert. Ein zusätzlicher, administrativer Aufwand sollte den Kirchgemeinden nicht entstehen, da die vorgesehene Erfassung buchhalterischer Daten im gleichen Verfahren wie die Erfassung der gesamtgesellschaftlichen Leistungen erfolgen wird. Administrativ entlastet werden die Kirchgemeinden im Finanzausgleich, indem sie kein formelles Gesuch um einen Beitrag mehr stellen müssen.

Ziel der beantragten Teilrevision ist in erster Linie die Aktualisierung des Reglements aufgrund äusserer Notwendigkeiten, um damit die Rechtssicherheit und Transparenz zu erhöhen und das Prozessrisiko zu minimieren. Es handelt sich somit grundsätzlich um eine verwaltungstechnisch bedingte Teilrevision. Nicht Ziel dieser Teilrevision ist somit, durch Änderungen der bisherigen Wirkung des Finanzausgleichs Strukturreformen der Kirchgemeindeflandschaft zu fördern oder zu begünstigen. Dieses Ziel würde eine breite und langwierige politische Diskussion voraussetzen und hätte voraussichtlich eine Totalrevision des Finanzausgleichs zur Folge.

Die Änderungen im Detail können der beiliegenden Synopse entnommen werden. Die wesentlichsten Änderungen betreffen:

- Das Reglement regelt neu, dass die zuständige Stelle der gesamtkirchlichen Dienste jährlich eine Finanzstatistik zur periodischen Analysierung der Wirkung erstellt. Damit dies möglich ist, werden die Kirchgemeinden verpflichtet, die notwendigen Auskünfte

zu erteilen und die notwendigen Unterlagen zur Verfügung zu stellen. Bis anhin verfügt Refbejuso nur über Ergebnisse der Jahresrechnungen der Kirchgemeinden im Finanzausgleich. Eine Gesamtübersicht fehlt. Auch die vom Amt für Gemeinden und Raumordnung erhobenen Daten genügen für eine aussagekräftige Statistik nicht. Eine Zusammenarbeit mit dem Amt für Gemeinden und Raumordnung betreffend Datenerhebung wurde vom Kanton abgelehnt. Um den Aufwand für die Kirchgemeinden möglichst gering zu halten, ist geplant, die Daten zusammen mit den Daten für die gesamtgesellschaftlichen Leistungen zu erfassen (Art. 1).

- Die Steuergesetzrevision 2021 sieht vor, dass die Kirchgemeinden künftig für die Steuern natürlicher Personen und Steuern juristischer Personen unterschiedliche Steueranlagen festlegen können. Ob diese Möglichkeit in der Praxis Anwendung finden wird, ist schwer vorauszusagen. Sie hätte aber eine Änderung der bisherigen Berechnungen für die Beitragsberechtigung zur Folge, weshalb eine entsprechende Anpassung im Reglement erfolgen muss. Für die Beitragsberechnung wird neu auch der finanzielle Ausgleich an die Kirchgemeinden nach Artikel 2a Steuergesetz vom 21. Mai 2000 berücksichtigt (sogenannte «Ersatzsteuer» für Mindererträge Steuern juristischer Personen im Zusammenhang mit der Steuergesetzrevision 2021) (Art. 3).
- Um Beiträge aus dem Finanzausgleich zu erhalten, muss die Kirchgemeinde gemäss langjähriger Praxis folgende Voraussetzungen kumulativ erfüllen:
 - a. Die Kirchensteueranlage muss im Durchschnitt der drei dem Vorjahr des Beitragsjahres vorausgegangenen Rechnungsjahre den für alle Kirchgemeinden für die gleichen Jahre ermittelten durchschnittlichen Kirchensteueranlage um 10 % übersteigen und
 - b. die mittlere Steuerkraftdifferenz muss im Durchschnitt der drei dem abgelaufenen Kalenderjahr vorausgegangenen Jahre tiefer sein, als die mittlere Steuerkraft aller Kirchgemeinden.

Das bisherige Reglement kann dahingehend verstanden werden, als dass Kirchgemeinden, welche lediglich Voraussetzung a) erfüllen, bereits ein Anrecht auf den Sockelbeitrag haben. In der Praxis mussten die Voraussetzungen a) und b) aber immer kumulativ erfüllt werden. Es wäre «stossend», wenn eine Kirchgemeinde nur aufgrund einer hohen Steueranlage und ohne Berücksichtigung der Steuerkraft beitragsberechtigt wäre. Mit der Verschriftlichung der bisherigen Praxis kann das latente Prozessrisiko in diesem Bereich ausgeräumt werden.

- Im bisherigen Reglement ist das Vorgehen bei einer Fusion nicht geregelt. Die vorgeschlagene Lösung entspricht sinngemäss der Vorgehensweise, wie sie für Zusammenschlüsse von Einwohnergemeinden im kantonalen Finanzausgleich vorgesehen ist (Art. 24 Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich, FILAV; BSG 631.111). Demnach wird vom ersten bis dritten Jahr die Differenz zwischen dem Beitrag der neuen Kirchgemeinde im ersten Jahr und dem Total aller Beiträge der zusammengelegten Kirchgemeinden im Jahr vor der Zusammenlegung vergütet. Mit dieser Lösung wissen die Kirchgemeinden, welchen Beitrag sie für die ersten 3 Jahre erhalten und können diesen entsprechend in ihrer Finanzplanung berücksichtigen. Für die Kirchgemeinden des Kantons Solothurn erfolgt der Ausgleich ebenfalls während drei Jahren (Art. 21 Gesetz über den Finanzausgleich der Kirchgemeinden des Kantons Solothurn). Im Finanzausgleich des Kantons Bern wird der Ausgleich bis 10 Jahre nach der Fusion vorgenommen. Bis zum 5. Jahr zu 100 %, ab dem 6. Jahr jeweils jährlich um einen Viertel reduziert. Allerdings stehen dem Kanton umfangreichere finanzielle Mittel zur Verfügung.

- Die in Art. 10 vorgesehenen Kürzungen des Beitrags aus dem Finanzausgleich sind praktisch kaum durchsetzbar oder bezogen auf die gesetzlich nicht vorgeschriebenen Abschreibungen infolge Einführung des Rechnungsmodells HRM2 nicht mehr relevant. Der Synodalrat beantragt daher, auf die in Art. 10 aufgeführten Kürzungen gänzlich zu verzichten. Diese Massnahme könnte zur Folge haben, dass obwohl keine Steuern auf Vorrat bezogen werden dürfen, Kirchgemeinden ihren Bilanzüberschuss über das notwendige Mass – nach Berücksichtigung künftiger Investitionen und Aufwandüberschüsse – zulasten des Finanzausgleichs erhöhen könnten. Zurzeit steht der Landeskirche aber kein Finanzinformationssystem zur Verfügung, mit welchem unter anderem diese unerwünschte Folge überprüft und mit geeigneten Massnahmen unterbunden werden könnte. Es ist daher Ziel der gesamtkirchlichen Dienste, mit der Teilrevision die Grundlage für den Aufbau einer Statistik zu schaffen. Diese soll allenfalls auch die Wirkung von möglichen Massnahmen auf die Strukturen der Kirchgemeinden aufzeigen können. Mit dem Wegfall der Kürzungsgründe – namentlich der Abschreibungen – werden dem indirekten Finanzausgleich jährlich rund CHF 370'000 (Durchschnitt von 5 Jahren, d.h. 2015 – 2019) weniger zur Verfügung stehen. Sollte das ursprüngliche Ziel der Beitragskürzungen darin bestanden haben, die Bildung eines Bilanzüberschusses durch Beiträge aus dem Finanzausgleich ganz resp. teilweise zu verhindern, kann dieses Ziel durch die Streichung von Art. 10 nicht mehr erreicht werden. Die Möglichkeit zur Bildung eines Bilanzüberschusses zulasten des Finanzausgleichs sollte dazu führen, dass die Kirchgemeinden bei genügenden Reserven ihre Steuern senken. Grundsätzlich könnten auch die steuerpflichtigen Mitglieder korrigierend eingreifen, indem sie in ihrer Kirchgemeinde Steuersenkungen durchsetzen, sofern der Kirchgemeinderat nicht plausibel darlegen kann, weshalb die Höhe des ausgewiesenen Bilanzüberschusses gerechtfertigt ist (Verbot Steuerbezug auf Vorrat).
- In Art. 14 wird das Vorgehen bei zu spät eingereichten Beitragsgesuchen geregelt. Bis anhin waren für zu spät eingereichte Beitragsgesuche für Investitionen grundsätzlich keine Beiträge mehr möglich. Ausnahmen konnte der Synodalrat genehmigen. In der Regel werden die Gesuche vor Projektbeginn eingereicht. Nicht termingerechte Gesuche sind in der Regel durch fehlenden Wissenstransfer bei Personalwechsel in den Kirchgemeinden oder Personalausfälle begründet. Da eine Ablehnung eines Beitragsgesuchs für die gesuchstellende Kirchgemeinde teilweise massive finanzielle Nachteile mit sich bringen kann, wurde von der Möglichkeit einer Ablehnung des Beitragsgesuchs sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht. Es ist nun eine Staffelung der Beitragskürzungen vorgesehen. Demnach werden für Gesuche, die erst zwei Jahre nach Beginn der Realisierung eingereicht werden, keine Beiträge mehr ausgerichtet. Diese Regelung ist sinngemäss den Bestimmungen für die Kirchgemeinden der Bezirkssynode Solothurn entnommen.
- Art. 17 Abs. 1: Das Reglement über den Finanzausgleich kennt keine Mindestgrenze für Beiträge an Investitionen. In der Praxis wurde ein Minimum von CHF 5'000 für Beiträge aus dem indirekten Finanzausgleich definiert. Im öffentlich-rechtlichen Rechnungswesen werden als Investitionen alle Ausgaben für den Erwerb, die Erstellung sowie die Verbesserung dauerhafter Vermögenswerte für öffentliche Zwecke verstanden. Mit Ausgaben von bis zu CHF 5'000 ist der Investitionsbegriff in seltensten Fällen erfüllt. Es handelt sich bei diesen Beträgen in der Regel um Unterhalt, welcher im Rahmen des ordentlichen Finanzhaushalts der Kirchgemeinde getragen werden muss. Diskussionen mit Kirchgemeinden gab es beispielsweise bei der Beschaffung neuer Softwareprogramme aufgrund der Einführung von HRM2. Die diesbezüglichen Kosten beliefen sich teilweise auf unter CHF 5'000.

Mit HRM2 hat der Kanton sogenannte Aktivierungsgrenzen eingeführt. Dies bedeutet, dass alle Projekte, welche die Aktivierungsgrenze nicht erreichen, nicht als Investition gelten und daher der Erfolgsrechnung belastet werden müssen. Die Aktivierungsgrenze wird durch die kantonale Gesetzgebung aufgrund von Grössenkriterien für jede Kirchgemeinde individuell festgelegt. Die Grenze darf nicht überschritten, kann aber unterschritten werden. Die Kirchgemeinden müssen bei der Unterschreitung der Grenze aber eine konstante Praxis verfolgen. Für Kirchgemeinden gelten folgende Aktivierungsgrenzen, welche nicht überschritten werden dürfen (Art. 79a Abs. 2 Gemeindeverordnung):

Umsatz der Erfolgsrechnung	Bilanzsumme	Aktivierungsgrenze
kleiner als oder gleich 4 Millionen Franken	kleiner als oder gleich 6 Millionen Franken	25'000 Franken
grösser als 4 Millionen Franken	grösser als 6 Millionen Franken	50'000 Franken
grösser als 20 Millionen Franken	grösser als 30 Millionen Franken	75'000 Franken
grösser als 60 Millionen Franken	grösser als 80 Millionen Franken	100'000 Franken

Ergeben die Bilanzsumme und der Umsatz der Erfolgsrechnung gemäss Absatz 2 für eine Gemeinde unterschiedliche Aktivierungsgrenzen, ist der tiefere Wert massgebend.

Unter Berücksichtigung, dass künftig die Bildung von Bilanzüberschüssen zulasten des Finanzausgleichs möglich sein wird, soll im Gegenzug die Grenze für Beiträge aus dem indirekten Finanzausgleich allgemein auf CHF 25'000 erhöht werden.

- Art. 17 umschreibt neu im Detail, welche Investitionen beitragsberechtigt sind. Die Aufzählung entspricht langjähriger Praxis.
- Art. 17 Abs. 3 Bst. a) neu: Es ist nicht auszuschliessen, dass Kirchgemeinden Liegenschaften des Verwaltungsvermögens mit Beiträgen aus dem Finanzausgleich umbauen, um diese unmittelbar danach oder Jahre später zu verkaufen oder zum Marktwert zu vermieten. Der Kanton hat diese Problematik beim Verkauf der Pfarrhäuser an die Kirchgemeinden mit einem Grundbucheintrag (Pfandrecht) gelöst. Werden die Pfarrhäuser nicht mehr für den vereinbarten Zweck verwendet, muss die Kirche eine Zahlung an den Kanton leisten. Dies kann in der Praxis dazu führen, dass sich die Kirchgemeinden die Nachzahlung nicht leisten können und daher auf die Umnutzung des Pfarrhauses verzichten müssen. Im Rahmen der vorliegenden Teilrevision wird auf eine Änderung der bisherigen Praxis verzichtet.
- Art. 17 Bst. e (neu) / Art. 19: Bisher sind zusätzliche Beiträge an die Anschaffung, den Umbau und die Erweiterung von Orgeln, des Geläutes und von Turmuhren sowie der damit verbundenen Installationen möglich. Künftig sollen nur noch Beiträge an Reparaturen und Revisionen bestehender Anlagen ausgerichtet werden. Kirchgemeinden im Finanzausgleich sollten auf Investitionen und auf die daraus entstehenden Folgekosten verzichten, sofern diese nicht unmittelbar einer Kernaufgabe der Kirche zugeordnet werden können.

Änderungen des Finanzausgleichsreglements unterliegen dem fakultativen Referendum.¹

Der Synodalrat

Beilage: Synopse

¹ Art. 4 Reglement über gesamtkirchliche Abstimmungen, Referendum und Initiative in innerkirchlichen Angelegenheiten (Abstimmungsreglement) vom 12. Juni 1990 (KES 21.210).