

Erläuterungsbericht zum Gesetz über den Finanzausgleich

Der vorliegende Bericht dient der Erläuterung des Gesetzgebungsprojekts für einen Finanzausgleich innerhalb der Evangelisch-Reformierten Landeskirche des Kantons Luzern und den dabei verfolgten Zielsetzungen und zugrunde gelegten Rahmenbedingungen.

1. Verfassungsauftrag

Der Auftrag für die Landeskirche, einen Finanzausgleich zu schaffen bzw. zu regeln, ergibt sich aus § 56 der Verfassung der Evangelisch-Reformierten Landeskirche des Kantons Luzern (Kirchenverfassung, KiV; LRS 1.01):

§ 56 Finanzausgleich

¹ Die Landeskirche sorgt für einen angemessenen Ausgleich der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kirchgemeinden und trägt so zur Solidarität unter den Kirchgemeinden bei.

² Der Finanzausgleich schafft die Voraussetzung dafür, dass die Kirchgemeinden ihren Auftrag erfüllen können. Er verringert die Unterschiede in der finanziellen Belastung der einzelnen Kirchgemeinden.

³ Das kirchliche Gesetz regelt das Nähere.

Der kirchliche Finanzausgleich hat zum Ziel, einen «angemessenen Ausgleich» und «Solidarität» unter Kirchenmitgliedern zu erreichen. Das heisst, Disparitäten zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kirchgemeinden sollen verringert werden. Alle Kirchgemeinden sollen zugleich ihren Auftrag erfüllen können.

Finanzschwache «Empfängergemeinden» sollen genügend Mittel aus dem Finanzausgleich erhalten, damit sie weiterhin ihren Auftrag erfüllen können. Finanzstarke «Gebergemeinden» sollen jedoch nicht so stark «belastet» werden, dass sie ihren Auftrag nicht mehr erfüllen könnten.

Der vorliegende Entwurf eines Finanzausgleichsgesetzes (FAG) wurde auf der Basis der in der Verfassung verankerten Zielsetzung erarbeitet.

2. Projektorganisation

Das Gesetzgebungsprojekt Finanzausgleichsgesetz startete Anfang 2023. Der Synodalrat setzte eine Projektleitung und eine Projektgruppe ein. Die Arbeitsgruppe Finanzausgleich (AG FAG) bestand aus Vertreterinnen und Vertretern unterschiedlicher Kirchgemeinden (grosse und kleine, städtische und ländliche, finanzstarke und finanzschwache Kirchgemeinden), damit möglichst alle Aspekte und Anliegen abgedeckt werden konnten.

LUSTAT Statistik Luzern, das Kompetenz- und Dienstleistungszentrum für öffentliche Statistik im Kanton Luzern, begleitete das Projekt fachlich.

3. Bisherige Rechtsgrundlagen

Beim bisherigen «Finanzausgleich», welcher auf der bis 31. Dezember 2016 gültigen Kirchenverfassung basiert, handelt es sich nicht um einen Finanzausgleich im eigentlichen Sinne, sondern um die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen, Darlehen bei der Landeskirche anzubeglehen, über die dann der Synodalrat im Einzelfall entscheidet. Aufgrund von § 56 KiV sind die bisherigen Rechtsgrundlagen überholt und faktisch nicht mehr anwendbar. Folgende Rechtserlasse sind daher auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Finanzausgleichsgesetzes aufzuheben:

- Satzung über den Finanzausgleich, ausserordentliche Beiträge und Darlehen vom 28. Oktober 1975 (Stand 01.01.1979, LRS 5.20)
- Verordnung über den Finanzausgleich vom 29. Juni 1983 (Stand 01.08.1983, LRS 5.21) sowie
- Weisungen für den Finanzausgleich vom 17. August 1983 (Stand 01.01.1984, LRS 5.22)

4. Finanzausgleichsmodelle

4.1 Finanzausgleich des Kantons Luzern als (teilweises) Vorbild

Der kantonale Finanzausgleich beim Kanton Luzern beruht auf gesetzlichen Grundlagen, die vom Kantonsrat beschlossen wurden. Der Finanzausgleich des Kantons Luzern bezweckt den Ausgleich der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden, eine Stärkung der finanziellen Autonomie der Gemeinden sowie eine Verringerung der Unterschiede bei der Steuerbelastung innerhalb des Kantons.

Der Finanzausgleich des Kantons Luzern weist Elemente auf, welche auf die Reformierte Kirche des Kantons Luzern übertragbar sind, so insbesondere der Ressourcenausgleich, der in Bezug auf die Finanz- und Steuerkraft auf eine Verringerung der Disparitäten zwischen den Gemeinden abzielt.

4.2 Blick zu anderen reformierten Landeskirchen

Bezüglich Ausgestaltung und Funktionsweise eines Finanzausgleichs hat die Projektleitung sowohl das Modell der reformierten Zürcher Landeskirche als auch dasjenige der reformierten Landeskirche St. Gallen studiert. Beide Modelle sind jedoch nicht auf die Verhältnisse der Luzerner Landeskirche übertragbar.

Der in der Zürcher Landeskirche aktuell geltende Finanzausgleich basiert auf der Defizitdeckung finanzschwacher Kirchgemeinden und hat weitgehend die Funktion einer Defizitdeckungsgarantie. Dabei gilt es zu beachten, dass das Ausgleichssystem neben dem Finanzausgleich noch zwei weitere Komponenten umfasst: nämlich den Zentralkassenbeitrag der Kirchgemeinden an die Landeskirche (u.a. zur Finanzierung der Verwaltung und der Pfarrstellen) sowie die Pfarrstellen.

Die Evangelisch-reformierte Kirche des Kantons St. Gallen kennt lediglich einen vertikalen Finanzausgleich, welcher mit Steuererträgen der juristischen Personen finanziert wird. Die Kirchgemeinden erheben lediglich die Steuern der natürlichen Personen.

5. Vorgaben für den Finanzausgleich der Reformierten Kirche Kanton Luzern

Folgende Eckwerte wurden für die Erarbeitung des Gesetzes über den Finanzausgleich für die reformierte Landeskirche definiert:

- Einbezug der Kirchgemeinden.
- Respektierung der Gemeindeautonomie und damit kein Lastenausgleich. Ein Lastenausgleich würde zu einer Einmischung in die gemeindeinternen Angelegenheiten führen (Verletzung der Gemeindeautonomie). Es müssten komplizierte Mechanismen vereinbart und definiert werden, ab wann Lasten einen Anspruch auf einen (zusätzlichen) Finanzausgleich auslösen.
- Gleichbehandlung aller Kirchgemeinden. Der neue Finanzausgleich soll für alle Kirchgemeinden in gleicher Weise gelten.
- Verständliches und nachvollziehbares Finanzausgleichsmodell. (Einfachheit, Transparenz, Vertrauensbildung). Die heranzuziehenden Datengrundlagen müssen einfach erhältlich sein.
- Kein Anstieg der steuerlichen Gesamtbelastung der Kirchenmitglieder. Die Summe der Steuerfüsse der Kirchgemeinden und der Landeskirche sollte nicht ansteigen.
- Horizontaler Finanzausgleich zur Verringerung finanzieller Disparitäten zwischen den Kirchgemeinden.
- Deckelung des maximalen «Umverteilungstopfes». Die Gebergemeinden sollen nicht über Gebühr «belastet» werden.
- Bandbreite von «neutralen» Kirchgemeinden. Es soll Kirchgemeinden geben, die weder Geber- noch Empfängergemeinden sind.
- Einführung eines «Automatismus». So müssen die Kirchgemeinden dem Synodalarat keine Anträge stellen und der Synodalarat muss nicht über Gesuche von Kirchgemeinden befinden und entscheiden.
- Keine falschen Anreize. Der Finanzausgleich soll nicht der Lösung von Strukturproblemen von Kirchgemeinden dienen.
- Regelmässige Wirkungsberichte: Basierend darauf (analog wie beim Kanton Luzern) sollen Anpassungen des Modells in Form von Gesetzesanpassungen möglich sein
- Einführung und Umsetzung des neuen Gesetzes für den Finanzausgleich auf einen Jahresbeginn. Eine unterjährige Einführung macht aus administrativen Gründen keinen Sinn.

Die Modellrechnungen wurden von LUSTAT vorgenommen und dienten als Grundlage für die Erarbeitung des vorliegenden Gesetzesentwurfs

6. Das Modell für den einzuführenden Finanzausgleich

Eine wichtige weitere Vorgabe war, dass es keinen vertikalen Finanzausgleich geben soll. Bei einem vertikalen Finanzausgleich würden Beiträge von der Landeskirche an die Kirchgemeinden fließen. Dies würde bedeuten, dass über einen höheren landeskirchlichen Steuerfuss alle Kirchenmitglieder – unabhängig ihrer finanziellen Stärke – in den Finanzausgleich zahlen müssten.

Um basierend auf dem Verfassungsauftrag gemäss § 56 KiV einen solidarischen Ausgleich von (finanz-) stärkeren Kirchgemeinden zu (finanz-) schwächeren Kirchgemeinden herbeizuführen, braucht es die Einführung eines horizontalen Finanzausgleichs in Form eines Ressourcenausgleichs. Angestrebt wird keine Nivellierung, sondern eine Reduktion von Disparitäten in einem für alle Beteiligten politisch akzeptierbaren und angemessenen Umfang.

Massgebend für den horizontalen Finanzausgleich sind folgende drei Kriterien:

6.1 Abschöpfungsgrenze (Vorschlag im Gesetzesentwurf: 100 %)

Unter Abschöpfungsgrenze versteht man das zu definierende Ressourcenpotenzial (definiert als durchschnittlicher Steuerertrag pro Kirchgemeindemitglied), oberhalb welchem «abgeschöpft» werden darf. Nur wenn eine Kirchgemeinde einen durchschnittlichen Pro-Kopf-Steuerertrag aufweist, der oberhalb der Abschöpfungsgrenze liegt, darf bei dieser Kirchgemeinde «abgeschöpft» werden. Liegt eine Kirchgemeinde unter diesem Wert, muss sie nichts in den Finanzausgleich einzahlen.

6.2 Ausgleichsgrenze (Vorschlag im Gesetzesentwurf: 70 %)

Unter der Ausgleichsgrenze versteht man den prozentualen Anteil (am durchschnittlichen Ressourcenpotenzial, d.h. am durchschnittlichen Steuerertrag pro Kirchgemeindemitglied), bis zu welchem mit Beträgen aus dem Finanzausgleich «ausgeglichen» werden kann. Übersteigt der durchschnittliche Pro-Kopf-Steuerertrag einer Kirchgemeinde den so definierten Ausgleichswert, erhält diese Kirchgemeinde keine Mittel aus dem Finanzausgleich.

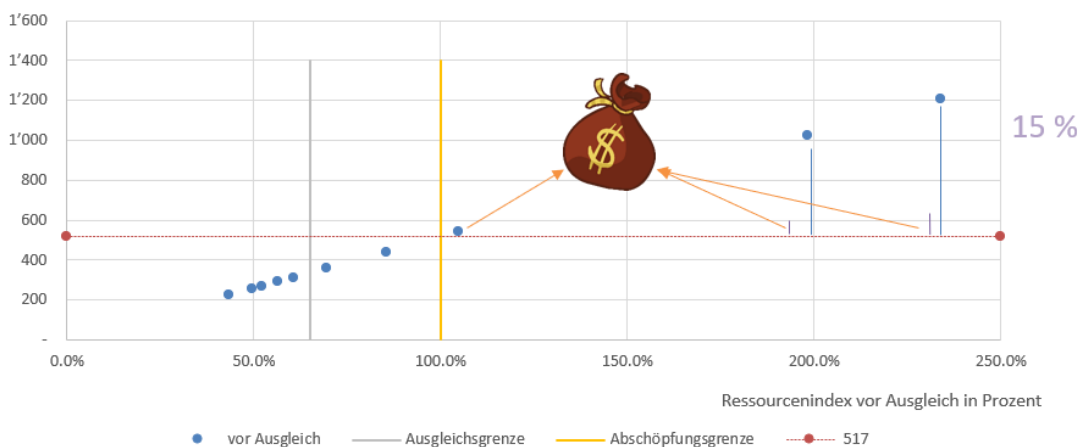
6.3 Abschöpfungsanteil (Vorschlag im Gesetzesentwurf: 15 %)

Eine Kirchgemeinde, die einen durchschnittlichen Steuerertrag pro Kirchgemeindemitglied aufweist, der oberhalb der Abschöpfungsgrenze liegt, wird zu einer «Gebergemeinde». Der Abschöpfungsanteil ist der Anteil, der zwischen der Abschöpfungsgrenze und dem effektiven Pro-Kopf-Steuerertrag abgeschöpft wird.

Visualisierung der Funktionsweise des (künftigen) Finanzausgleichs¹:

Ressourcenausgleich - Mittel

Ressourcenpotenzial pro Kirchenmitglied
in Franken



Auf der Ordinate ist das Ressourcenpotenzial pro Kirchenmitglied (in CHF) eingetragen. Auf der Abszisse ist der Ressourcenindex vor Ausgleich in Prozent abgebildet.

Die blauen Punkte stellen die einzelnen Kirchgemeinden dar.

Im gezeigten Beispiel liegen fünf (finanzschwächere) Kirchgemeinden unter der Ausgleichsgrenze von 70 %.

Zwei Kirchgemeinden liegen zwischen der Ausgleichsgrenze von 70 % und der Abschöpfungsgrenze von 100 %.

Drei (finanzstärkere) Kirchgemeinden liegen oberhalb der Abschöpfungsgrenze von 100 %. Bei diesen Kirchgemeinden würden 15 % des oberhalb des durchschnittlichen Ressourcenpotenzials pro Kirchenmitglied (über alle Kirchgemeinden ermittelt) liegenden Anteils abgeschöpft. Diese abgeschöpften Mittel dienen dann zur Verteilung an die finanzschwachen Kirchgemeinden. Das Gesetz regelt die Art der Verteilung dieser Mittel an diese Empfängergemeinden.

¹ LUSTAT Statistik Luzern; Sitzung AG FAG vom 11.09.2023

7. Modellberechnungen und finanzielle Auswirkungen

LUSTAT hat verschiedene Modellberechnungen durchgeführt, um die finanziellen Auswirkungen bei Anwendung des neuen Finanzausgleichsgesetzes auf die potenziellen Gebergemeinden und die potenziellen Empfängergemeinden abzuschätzen. Folgende massgeblichen Daten flossen in die Modellberechnungen ein:

- die Anzahl Kirchenmitglieder der einzelnen Kirchgemeinden,
- die Steuerfüsse der einzelnen Kirchgemeinden sowie
- der Kirchensteuerertrag der einzelnen Kirchgemeinden.

Die Modellberechnungen basieren jeweils auf einem Durchschnitt über drei vergangene Jahre, um eine gewisse Glättung zu erzielen bzw. grössere statistische Ausschläge zu vermeiden. Dies leistet einen Beitrag zur Kontinuität und Planbarkeit des Finanzausgleichs – sowohl für Gebergemeinden als auch für Empfängergemeinden.

Vergangene Ist-Werte haben gegenüber künftigen Plandaten den Vorteil, dass sie von den Beteiligten nicht mehr beeinflusst werden können.

Die für den Finanzausgleich maximal zur Verfügung stehenden Mitteln sind limitiert. Das heisst, die Gebergemeinden können nicht stärker abgeschöpft werden als bis zu einem gesetzlich limitierten Wert (Abschöpfungsanteil von 15 % oberhalb der Abschöpfungsgrenze von 100 %).

Die Empfängergemeinden, die unterhalb der Ausgleichsgrenze von 70 % liegen, erhalten aus dem Umverteilungstopf Finanzausgleichsbeträge. Diese berechnen sich nach Massgabe ihrer Mitgliederzahl und der Differenz zwischen ihrem Steuerertrag pro Kopf und dem entsprechenden Durchschnitt über alle Kirchgemeinden.

In allen Modellberechnungen zeigte sich, dass von den zehn reformierten Kirchgemeinden des Kantons Luzern lediglich drei Kirchgemeinden (Luzern, Meggen-Adligenswil-Udligenswil und Horw) einen Ressourcenindex von über 100 % aufweisen. Diese Kirchgemeinden werden also Gebergemeinden sein.

Die übrigen Kirchgemeinden weisen einen Ressourcenindex von weniger als 100 % auf. Wird die Ausgleichsgrenze bei 70 % gesetzt, wird die Kirchgemeinde Sursee in der neutralen Zone liegen (also weder eine Geber- noch einer Empfängergemeinde sein).

Die übrigen sechs Kirchgemeinden (Dagmersellen, Escholzmatt, Hochdorf, Reiden, Willisau-Hüswil und Wolhusen) werden gemäss den Modellberechnungen Empfängergemeinden sein.

Die nachstehende Tabelle vermittelt einen Überblick über das Ergebnis der Modellberechnung auf der Grundlage des Gesetzesentwurfs, d.h. einer Abschöpfungsgrenze von 100 %, einer Ausgleichsgrenze von 70 % und einem Abschöpfungsanteil von 15 % sowie den Durchschnitt über die IST-Zahlen der Jahre 2021 bis 2023. Die Zahlen zeigen die Finanzausgleichsbeträge (Abschöpfung bzw. Ausgleich) in Franken pro Jahr.

Für das erste Ausgleichsjahr (2028) sind die IST-Zahlen der Jahre 2023 bis 2025 massgebend. Diese werden sich von den IST-Zahlen der Jahre 2021 bis 2023 unterscheiden. Die folgende Tabelle gibt aber dennoch einen guten Anhaltspunkt, in welcher Grössenordnung sich die Ausgleichsbeträge bewegen können.

Wirkungsweise des Finanzausgleichs (auf der Basis des Gesetzesentwurfs)

	Abschöpfung in CHF (pro Jahr)	Ausgleich in CHF (pro Jahr)
Gebergemeinden: - Horw - Luzern - Meggen-Adligenswil-Udligenswil	80'556 233'284 151'572 Total: 465'412	
Neutrale Kirchgemeinde: - Sursee	0	0
Empfängergemeinden: - Dagmersellen - Escholz matt - Hochdorf - Reiden - Willisau-Hüswil - Wolhusen		55'984 105'634 29'782 74'097 125'170 74'745 Total: 465'412

Die gewünschte Umverteilungswirkung erfolgt innerhalb des austarierten Systems, ohne dass die Gebergemeinden zu stark belastet werden und ohne dass die Empfängergemeinden falsche Anreize erhalten. Die Summe der abgeschöpften Mittel entspricht der Summe der über den Finanzausgleich verteilten Mittel (in der obigen Tabelle als jeweils CHF 465'412.00).

Die für den Ressourcenausgleich zur Verfügung stehenden Mittel hängen von der «Abschöpfungsgrenze» und dem «Abschöpfungsanteil» ab. Der «Abschöpfungsanteil» wird auf das über der Abschöpfungsgrenze liegende Ressourcenpotenzial pro Mitglied angewendet. Das Ressourcenpotenzial hängt von den Steuererträgen ab. Die Bemessungsgrundlagen können als «feste» (durch die Kirchgemeinden nicht direkt beeinflussbare) Grössen betrachtet werden, da sie sich nur langfristig ändern (oder ändern lassen). Hingegen gelten die «Abschöpfungsgrenze», der «Abschöpfungsanteil» und die «Ausgleichsgrenze» als Parameter des Modells. Diese Parameter sollen im Gesetz verankert werden

Mindestens alle sechs Jahre soll mittels eines Wirkungsberichts zuhanden der Synode die Wirkung und die Zielerreichung des Finanzausgleichs überprüft werden. Der Synodarat kann dabei allfällige Korrekturmassnahmen vorschlagen.

8. Erläuterungen ausgewählter Bestimmungen

1. Allgemeines

§ 1 Gegenstand und Zweck

Absatz 1 hält ausdrücklich fest, dass Gegenstand des Gesetzes der Finanzausgleich unter den Kirchgemeinden der Landeskirche ist.

Absatz 2 umschreibt den mit dem Finanzausgleich verfolgten Zweck und stellt klar, dass es nicht um einen vollständigen, sondern nur um einen angemessenen Ausgleich der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kirchgemeinden geht.

§ 2 Grundsätze

Die Bestimmung beschreibt die wesentlichen Eckwerte und die Funktionsweise des Modells. Absatz 1 hält ausdrücklich fest, dass der Finanzausgleich in Form eines Ressourcenausgleichs erfolgt.

Die Absätze 2 und 3 beinhalten den Grundsatz, dass Kirchgemeinden mit einem hohen Ressourcenpotenzial Ausgleichsbeträge bezahlen, während Kirchgemeinden mit einem geringen Ressourcenpotenzial Ausgleichsbeiträge erhalten.

Die Zuständigkeit für die Festlegung der Ausgleichsbeiträge liegt nach Absatz 4 bei der landeskirchlichen Organisation bzw. beim Synodarat (vgl. § 12 Festsetzung und Fälligkeit der Ausgleichsbeträge).

2. Ausgleichsbeträge

§§ 4 bis 7 Ressourcenpotenzial, Ressourcenindex, Gebergemeinden, Empfängergemeinden

Die §§ 4 bis 7 regeln die Berechnung des Ressourcenpotenzials und des Ressourcenindex der einzelnen Kirchgemeinden sowie des jeweiligen Ausgleichsbetrags von Gebergemeinden und Empfängergemeinden. Der jeweils letzte Absatz dieser Bestimmungen verweist im Interesse der Klarheit auf die entsprechenden Formeln im Anhang zum Gesetz.

§ 8 Empfängergemeinden mit tiefem Steuerfuss

Mit den Bestimmungen in den Absätzen 1 und 2 soll verhindert werden, dass eine Kirchgemeinde allenfalls bewusst den Steuerfuss senkt, um mehr Beträge aus dem Finanzausgleich zu erhalten. Der vorliegende Mechanismus entspricht materiell der Regelung in § 5 Absatz 3 des kantonalen Gesetzes über den Finanzausgleich (SRL Nr. 610) und in § 4 Absatz 3 der kantonalen Verordnung über den Finanzausgleich (SRL Nr. 611).

§ 9 Weitere Gemeinden

Kirchgemeinden mit einem Ressourcenindex, welcher innerhalb der in § 9 wiedergegebenen Bandbreite liegt, bezahlen und erhalten keinen Ausgleichsbetrag.

§ 10 Herabsetzung des Abschöpfungsanteils

Theoretisch könnte die Summe der Ausgleichsbeträge aller Gebergemeinden die Summe der maximal möglichen Ausgleichsbeträge aller Empfängergemeinden übersteigen. § 10 sieht für diesen Fall eine Herabsetzung des Abschöpfungsanteils von 15 Prozent so vor, dass die Gebergemeinden insgesamt nicht mehr Ausgleichsbeträge leisten müssen als für die Beträge an die Empfängergemeinden erforderlich sind.

3. Verfahren

§ 11 Berechnungsgrundlagen

Die Bestimmung verpflichtet die Kirchgemeinden, dem Synodalarat die erforderlichen Angaben und Unterlagen zu unterbreiten. Dabei handelt es sich um die Mitgliederzahlen per 31. Dezember, den Steuerfuss sowie die Steuererträge der Kirchgemeinde.

§ 12 Festsetzung und Fälligkeit der Ausgleichsbeträge

Absatz 1 legt die Frist für die Festsetzung der Ausgleichsbeträge durch den Synodalarat fest und verweist für die Berechnung auf die vorangehenden Bestimmungen, in denen die Berechnungen ausdrücklich umschrieben sind.

Die Absätze 2 und 3 legen die jeweiligen Fälligkeiten für die Einzahlung der Ausgleichsbeträge durch die Gebergemeinden und die Auszahlung durch die landeskirchliche Organisation fest.

§ 13 Nachträgliche Korrektur

Die Absätze 1 und 2 umschreiben die Voraussetzungen für eine allfällige nachträgliche Korrektur bei fehlerhafter Festsetzung von Ausgleichsbeträgen.

§ 15 Rechtsschutz

Die Bestimmung ist im Interesse der Klarheit und Rechtssicherheit aufgenommen. Sie hat nur deklaratorische Bedeutung.

§ 16 Ausführungsbestimmungen

Die Bestimmung ermächtigt den Synodalarat zum Erlass von Ausführungsbestimmungen, namentlich betreffend das Verfahren und die Festsetzung der Ausgleichsbeträge bei Änderungen im Bestand oder Gebiet von Kirchgemeinden.

9. Inkraftsetzung

Die Inkraftsetzung des neuen Gesetzes ist per 1. Januar 2027 geplant. Der Finanzausgleich erfolgt diesfalls erstmals für das Jahr 2028. Die hierfür erforderlichen Berechnungen erfolgen im Jahre 2027.