

**Bericht und Anträge des Kirchenrates  
an die Mitglieder der Synode  
betreffend**

**Zukunft des Finanzausgleichs**

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
Zusammenfassung	3
1. Ausgangslage und Problemstellung	5
1.1 Beitragsarten und Anpassung von Parametern	5
1.2 Pastorationspunkte und Fusionsbonus	5
1.3 Sich öffnende Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben	6
1.4 Beiträge aus Steuern juristischer Personen in Frage gestellt	7
1.5 Reglement umsetzen oder Reglement modifizieren?	8
1.6 Diskussion eines neuen Weges	9
2. Zukunftsszenarien und Sparziel 2017	10
2.1 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben	10
2.2 Stand Finanzausgleichsfonds und Mindestbestand	10
2.3 Beurteilung der aktuellen Situation	11
2.4 Zukunftsszenarien	12
2.5 Neuer Mindestbestand des Finanzausgleichsfonds	15
2.6 Sparziel 2017	18
3. Kostenarten und ihre Gewichtung	21
4. Beitragsarten und ihre Gewichtung	22
5. Beitragsart D: Leistungen an gemeindeübergreifende Aufgaben	24
6. Beitragsart C: Sonderbeiträge an Kirchgemeinden	26

7.	Beitragsart B: Amortisationsaufwendungen, Zinsbelastungen und Unterhalt	28
8.	Beitragsart A: Kirchgemeinden mit ungenügenden Steuereinnahmen	30
	8.1 Minimaler Kirchensteuerfuss in Gemeinden mit Beitragsart A	30
	8.2 Bauten in Kirchgemeinden mit Beitragsart A	32
	8.3 Zwischenbilanz der Sparbemühungen	36
	8.4 Personelle und operative Kosten	37
	8.5 Neue Abdachung von Beitragsart A	42
9.	Fazit des Kirchenrates	48
	9.1 Erreichung von Sparziel 2017	48
	9.2 Schlussfolgerungen	48
10.	Zeitplan	50
11.	Weiteres Vorgehen und Antrag an die Synode	52

## Zusammenfassung

Der Kirchenrat unterbreitet der Synode mit diesem Bericht eine *Diskussionsgrundlage* zur Zukunft des Finanzausgleichs in der Zeitperiode 2013 bis 2017 und darüber hinaus.

Von Leistungen aus dem Finanzausgleich profitieren heute sämtliche St. Galler Kirchgemeinden. Es werden die folgenden vier Beitragsarten ausgerichtet:

- A) Beiträge an Kirchgemeinden mit ungenügenden Steuereinnahmen
- B) Beiträge an Amortisationsaufwendungen, Zinsbelastungen und Unterhalt
- C) Sonderbeiträge an Kirchgemeinden (Pastorations- und Projektbeiträge)
- D) Leistungen an gemeindeübergreifende Aufgaben

Gespiesen wird der Finanzausgleich ausschliesslich aus Beiträgen des politischen Kantons St. Gallen. Diese sind zwischen 2008 und 2012 um über 2.5 Mio. Franken gesunken (minus 25%). Infolge der kantonalen Unternehmenssteuerreform werden sie auch bei wirtschaftlicher Erholung frühestens gegen Ende dieses Jahrzehnts wieder das Niveau von 2008 erreichen.

Seit 2009 öffnet sich deshalb im Finanzausgleich rasch eine Schere zwischen gesunkenen Einnahmen und stetig steigenden Ausgaben. Das hat zur Folge, dass bereits Ende 2012 der vom Reglement geforderte Mindestbestand des Fonds unterschritten wird und ohne Sparmassnahmen in einigen Jahren sämtliche Reserven aufgebraucht sind.

Der Kirchenrat analysiert im vorliegenden Bericht die Situation umfassend und zeigt einen ihm gangbar scheinenden Weg. Die Analyse erfolgt unter Annahme von drei denkbaren Szenarien: „Moderat“ – „Pessimistisch“ – „Optimistisch“. Hinzu treten am Rand ein Szenarium „Katastrophal“, sowie die Besprechung einer sich langfristig abzeichnenden Systemänderung seitens des Kantons St. Gallen.

Die detaillierte Diskussion denkbarer Sparmöglichkeiten ergibt eine Verteilung der Kürzungen auf alle vier Beitragsarten. Alle Arten von Kirchgemeinden sowie die Kantonal-kirche müssen Opfer bringen. Einige Massnahmen hat der Kirchenrat wegen der vorgeschriebenen Ankündigungsfristen bereits beschlossen: Erhöhung des Mindeststeuerfusses für Beitragsart A von 28% auf 30% (zurück auf die Höhe vor 2009), jenes von Beitragsart B von 25% auf 26%; Kürzungen in Verwaltung und Beitragswesen.

Der Bericht kommt zu zuversichtlich stimmenden Schlüssen:

1. Bis Ende 2015 reichen die vom Kirchenrat bereits eingeleiteten Massnahmen unter zwei Bedingungen:
  - a) Die Synode senkt den reglementarischen Mindestbestand des Finanzausgleichsfonds auf einen einfachen Jahresbedarf.

b) Schloss Wartensee kann spätestens 2014 mit einem Nettoerlös von ca. 10 Mio. Franken verkauft werden.

2. Bis mindestens Ende 2015 bleiben die heutigen Personalkosten in allen Ausgleichsgemeinden mit Beitragsart A von Sparzwang verschont.
3. Bei Eintreten des Szenariums „Optimistisch“ sind für die Zeit ab 2016 keine zusätzlichen Sparmassnahmen erforderlich.
4. Bei Eintreten der Szenarien „Moderat“ oder „Pessimistisch“ müssen ab 2016 kleinere bis moderate zusätzliche Sparmassnahmen wirksam werden.
5. Durch Einführung einer neuen, präzise steuerbaren prozentualen Abdachung von Leistungen unter Beitragsart A würden allfällig ab 2016 zusätzlich nötige Sparmassnahmen auf nur wenige Kirchgemeinden, Pfarrpersonen und Kirchenmitglieder beschränkt. Sie profitieren heute von weit überdurchschnittlichen Pfarrpensen.

Um diesen Weg gehen zu können, sind folgende Beschlüsse der Synode notwendig (1. Lesung Wintersynode 2012):

1. Senkung des reglementarischen Mindestbestands des Finanzausgleichsfonds vom anderthalbfachen auf den einfachen Betrag der ausbezahlten Beiträge des Vorjahres (Art. 21 Abs. 2 GE 52-20).

*Falls nicht beschlossen:*

*Rasche Verschärfung der Sparmassnahmen notwendig.*

2. Neuer Art. 8<sup>bis</sup> GE 52-20 zur Abdachung von Beitragsart A auf maximal 85% der Gesamtausgaben der Kirchgemeinde (vorderhand ohne Wirkung). Ergänzung von Art. 24, damit auch dieser Parameter vom Kirchenrat an die finanziellen Möglichkeiten des Finanzausgleichs angepasst werden kann, Ankündigungsfrist 1½ Jahre.

*Falls nicht beschlossen:*

*Gegebenenfalls ab 2016 zusätzlich notwendige Einsparungen erfolgen nach dem heute gültigen Reglement, d.h. durch lineare Kürzung der Pastorationspunkte sämtlicher Gemeinden mit Beitragsart A (die Hälfte unserer Kirchgemeinden). Das hätte eine Landschaft von Teilzeitpfarrämtern zur Folge.*

Zur Erleichterung von Lektüre und Diskussion sind „Erkenntnisse“, „Absichten des Kirchenrates“ und „Alternativen“ nummeriert und fett hervorgehoben. Damit sind bei Bedarf auch Konsultativabstimmungen möglich. Solche haben allerdings weder für die Synode noch für den Kirchenrat bindenden Charakter. Der zeitliche Ablauf der Massnahmen ist in Kapitel 10 in einem Zeitplan zusammengefasst.

## 1. Ausgangslage und Problemstellung

### 1.1 Beitragsarten und Anpassung von Parametern

Sehr geehrte Synodale

Von Leistungen aus dem Finanzausgleich profitieren heute unter einer oder mehreren der vier Beitragsarten sämtliche St. Galler Kirchgemeinden.

Der kantonalkirchliche Finanzausgleich wird ausschliesslich vom politischen Kanton St. Gallen gespiesen. Dies in Form eines jährlichen Beitrags aus den Erträgen der kantonalen Besteuerung von juristischen Personen.

Das Geld fliesst in den kantonalkirchlichen Finanzausgleichsfonds. Aus ihm werden gemäss dem zurzeit gültigen „Reglement über den Finanzausgleich“ (GE 52-20), datierend vom 5. Dezember 2005, folgende Beiträge ausgerichtet (Art. 3 GE 52-20):

- A) Beiträge an Kirchgemeinden mit ungenügenden Steuereinnahmen
- B) Beiträge an Amortisationsaufwendungen, Zinsbelastungen und Unterhalt
- C) Sonderbeiträge an Kirchgemeinden
- D) Leistungen an gemeindeübergreifende Aufgaben

Während wesentliche Eckwerte bereits im Reglement festgelegt sind, kann und soll der Kirchenrat die Höhe weiterer Parameter (Mindestkirchensteuerfüsse zur Erlangung von Beiträgen, Beitragssätze, Pastorationspunkte) dergestalt festlegen, dass das Vermögen des Finanzausgleichsfonds den anderthalbfachen Betrag der ausbezahlten Beiträge des Vorjahres nicht unterschreitet (Art. 21 Abs. 2, Art. 24 GE 52-20).

*Der Kirchenrat ist damit bereits heute handlungsfähig.* Er ist aber der Meinung, dass der aktuellen Entwicklung mit einer Modifikation des Reglements GE 52-20 besser begegnet werden könnte. Das will er mit der Synode diskutieren.

### 1.2 Pastorationspunkte und Fusionsbonus

Für Kirchgemeinden, die Beiträge aus Beitragsart A beziehen, spielen die *Pastorationspunkte* eine zentrale Rolle (Art. 8 GE 52-20). Sie legen ein *Finanzvolumen* (nicht Stellenprozente) fest, also das Geld, das diese Gemeinde maximal für die Besoldung von pfarramtlichen und diakonischen Mitarbeitenden ausgeben darf. 100 Pastorationspunkte entsprechen den Kosten einer 100%-Pfarrperson im höchsten Dienstalter.

Entscheidendes Kriterium für die Zuordnung von Pastorationspunkten ist die Mitgliederzahl. Kleine Ausgleichsgemeinden (die kleinste hatte 2011 noch 149 Mitglieder) haben

im Vergleich mit grossen Ausgleichsgemeinden Anrecht auf ein weit überproportionales Finanzvolumen für Personalkosten. Im Vergleich mit Selbstzahler-Gemeinden im Kanton erhalten sie heute durch den Finanzausgleich ein bis zu 9-faches Pfarrpensum pro Mitglied finanziert, wobei bis zu 84% des Kirchgemeindebudgets aus Zahlungen des Finanzausgleichs stammen.

Bei Finanzknappheit im Finanzausgleich können und müssen die Pastorationspunkte vom Kirchenrat gekürzt werden. Das muss nach Reglement in Form eines *einheitlichen Prozentabzugs*, also *linear*, erfolgen (Art. 8 Abs. 6 GE 52-20).

Das bedeutet, dass die kleinen Kirchgemeinden mit ihren überdurchschnittlichen Pfarrpensen bei beispielsweise einem 25%-Abbau relativ komfortabel ausgestattet blieben, während bei den grösseren Ausgleichsgemeinden und ihrem pro Mitglied wesentlich niedrigeren Pastoralpensum ein empfindlicher Personalabbau bei Pfarr- und Diakoniestellen die Folge wäre. Durch eine solche Kürzung entstünde zudem eine Kirchenlandschaft, in welcher gegen die Hälfte unserer Kirchgemeinden nur noch ein Teilzeitpfarramt hätte – samt allen damit verbundenen, gravierenden Problemen.

Am 29. Juni 2009 verabschiedete die Synode einen Reglements nachtrag zur Förderung von Kirchgemeindefusionen. Er garantiert Gemeinden, die bis spätestens 1.1.2013 fusionieren, bis 31.12.2015 einen maximalen Kirchensteuerfuss von 26% (statt zurzeit 28%; Art. 24<sup>bis</sup> GE 52-20). Zudem sieht er bis zum „Eintreten neuer Umstände“ bei den Pastorationspunkten einen Fusionsbonus vor, der verhindert, dass eine Fusion eine Personalkürzung bewirkt (Art. 8 Abs. 5c GE 52-20). Fusionen und der meist jahrelange Weg dorthin sind beratungs- und projektintensiv. Diese Kosten werden ebenfalls vom Finanzausgleich getragen. Sie zeigen sich unter anderem in gestiegenen Beiträgen an regionale Projekte (Beitragsart C). Zusätzlich werden vom Finanzausgleich bis 31.12.2012 allfällig bestehende Unterbilanzen von Fusionsgemeinden saniert.

### 1.3 Sich öffnende Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben

Der Kirchenrat erklärte der Synode 2008/09, dass dieses Anreizsystem eine deutliche Belastung des Finanzausgleichsfonds bedeutet. Angesichts von dessen hohem Stand (19.7 Mio. Franken), der sowieso reduziert werden musste, schien dies Kirchenrat und Synode trotz der 2008 ausgebrochenen Wirtschaftskrise bis ca. 2015 verkraftbar. Inzwischen ist zusätzlich die Eurokrise über Europa hereingebrochen.

Weit länger andauernde Auswirkungen als die beiden Wirtschaftskrisen hat aber, dass der Kantonsrat seit 2008 auch noch die Steuerbelastung der Unternehmungen substantiell reduziert hat, was ebenfalls und dauerhaft zu deutlich niedrigeren Kantonsbeiträgen an den Finanzausgleichsfonds führte.

Insgesamt fielen auf der *Einnahmenseite* die Beiträge des Kantons von 10 Mio. Franken im Jahr 2008 auf unter 7.5 Mio. Franken für das Jahr 2012, ein Minus von über 25 Prozent.

Auf der *Ausgabenseite* wird der Fonds durch das oben beschriebene Anreizsystem belastet. Hinzu kommen sinkende Steuereinnahmen der Ausgleichsgemeinden mit Beitragsart A, was deren Ausgleichsbedarf in den letzten Jahren deutlich erhöhte. Der Kirchenrat rechnet zurzeit mit einer Steigerung des Bedarfs um Fr. 250'000 pro Jahr. Mitschuldig ist wiederum auch eine kantonale Steuerreform, durch die Gewährung höherer Familienabzüge.

Insgesamt ergibt sich heute eine *Scherenbewegung* zwischen sinkenden Einnahmen und steigenden Ausgaben, die sich rasch und gefährlich öffnet. Sie verlangt nach substantiellen Massnahmen.

→ **Erkenntnis 1:**

***Die sich zurzeit im Finanzausgleich rasch öffnende Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben verlangt substantielle Massnahmen.***

### 1.4 Beiträge aus Steuern juristischer Personen in Frage gestellt

In den letzten Jahren wurden politisch und gerichtlich verschiedentlich kantonale Steuersysteme angegriffen, bei denen – wie im Kanton St. Gallen – Gelder aus Steuern juristischer Personen den Kirchen zur Verfügung gestellt werden. In der Kritik steht vor allem die Verwendung solcher Gelder für religiös-kultische Zwecke. Das Bundesgericht hat die Praxis zwar bisher geschützt. In Kreisen von Staatsrechtlern wird aber erwartet, dass sich das mit einem Zeithorizont von sieben bis zehn Jahren ändern wird.

Die Lösung geht wahrscheinlich in Richtung von kantonalen Beiträgen an *soziale* Tätigkeiten von Kirchen, etwa in Form von Leistungsvereinbarungen mit nicht-kultischem Charakter, wie wir sie heute beispielsweise beim Kirchlichen Sozialdienst kennen. Denkbar ist aber auch ein völlig neues System. Beides bedeutet das Ende unseres jetzigen Finanzausgleichs, weil es dafür kein Geld mehr gibt – eine düstere Perspektive speziell für unsere Ausgleichsgemeinden mit Beitragsart A.

Soziale Programme geltend machen, zahlenmässig belegen, und damit an kantonale Gelder gelangen, könnten neben der Kantonalkirche eher mittlere und grosse Kirchgemeinden.

Ein dann notwendig werdender neuer, inner-kirchlicher Finanzausgleich – zulasten der grösseren, finanzkräftigeren Gemeinden – gliche wohl höchstens noch einen kleineren

oder grösseren Teil des Pro-Kopf-Steuerkraftunterschieds der Kirchgemeinden aus. Heute ist das bereits in vielen Kantonalkirchen Realität. Das würde vor allem bei unseren kleineren Ausgleichsgemeinden zu äusserst schmerzhaften Finanzkürzungen und zu substantiell niedrigeren Pfarrpensen führen.

Diesem Gesichtspunkt muss bei der aktuellen Diskussion über den Finanzausgleich noch nicht unmittelbar Rechnung getragen werden. Es gilt aber sehr wohl, ihn bezüglich der langfristig anzustrebenden Struktur unserer St. Galler Kirche im Blick zu behalten, also für die Jahre ab 2020.

→ **Erkenntnis 2:**

*<sup>1</sup>Für die Zeit ab circa dem Jahr 2020 muss seitens des Kantons St. Gallen mit einem Systemwechsel bei den Beiträgen an die Kirchen gerechnet werden.*

*<sup>2</sup>Ein dann notwendig werdender neuer, inner-kirchlicher Finanzausgleich zulasten finanzkräftiger Kirchgemeinden hätte voraussichtlich wesentlich niedrigere Finanzausgleichszahlungen zur Folge.*

*<sup>3</sup>Für die Jahre 2013 bis 2017 hat diese Entwicklung voraussichtlich noch keine unmittelbare Bedeutung.*

### 1.5 Reglement umsetzen oder Reglement modifizieren?

Der Kirchenrat befasste sich an seiner Retraite 2011 eingehend mit den oben beschriebenen Entwicklungen. Er stellte fest, dass sich spätestens für die Zeit ab dem Jahr 2016 ein Stand des Finanzausgleichsfonds abzeichnet, der ein substantielles Herunterfahren des Ausgabenniveaus erfordert – beginnend bereits 2013.

Wie oben dargelegt, hat der Kirchenrat alle notwendigen Kompetenzen, um die Einnahmen und Ausgaben des Finanzausgleichsfonds im Lot zu halten. Er hat denn auch bereits im Sommer/Herbst 2011, und wegen der vorgeschriebenen Ankündigungsfristen nochmals im März/April 2012, substantielle Massnahmen beschlossen. Dazu gehören Ausgabenkürzungen in verschiedenen Beitragsarten sowie die Erhöhung der Mindestkirchensteuerfüsse für den Bezug von Leistungen aus den Beitragsarten A und B ab 1.1.2013. Mehr dazu in späteren Kapiteln und im tabellarischen Zeitplan (Kapitel 10).

Würde der Kirchenrat aber bei den *Personalkosten* – gesteuert durch die Pastorationspunkte – die in den nächsten Jahren möglicherweise zusätzlich notwendigen Kürzungen gemäss den Bestimmungen des heute gültigen Reglements vornehmen, also *linear*, wären die Konsequenzen für die st. gallische Kirchenlandschaft gravierend.

Es stellt sich die Frage: *Wollen wir wirklich eine Landschaft von Teilzeitpfarrgemeinden, in der gegen die Hälfte unserer Kirchgemeinden kein Vollzeitpfarramt mehr hat?*

Nach Meinung des Kirchenrates ist eine Modifikation des Reglements über den Finanzausgleich (GE 52-20) durch die Synode erforderlich.

### 1.6 Diskussion eines neuen Weges

Vor einer Synodalvorlage möchte der Kirchenrat Situation und Handlungsmöglichkeiten eingehend mit der Synode diskutieren. Er will ihr dabei namentlich auch einen neuen Weg aufzeigen, welchen einzuschlagen nach seiner Meinung empfehlenswert wäre.

Die Materie ist in den *Details* komplex und darum anspruchsvoll für die Synode. Das drückt sich auch im Umfang des vorliegenden Berichts aus, der aber bei systematischer Lektüre durchaus auch für Nicht-Finanzspezialisten verständlich sein sollte.

Die beiden *Vorschläge* aber, über welche die Synode zu befinden hat, sind glücklicherweise einfach formulierbar: Reduktion des vorgeschriebenen Fondsmindestbestands (2.5) und Einführung einer neuen Abdachung von Beitragsart A (8.5) – je Ja oder Nein.

Was Sie, sehr geehrte Synodale, hier vorfinden, ist eine *Diskussionsgrundlage*. Auf der Basis der synodalen Diskussionsergebnisse wird der Kirchenrat anschliessend entweder zusätzlich notwendig werdende Massnahmen im Rahmen seiner Kompetenzen und gemäss den jetzigen reglementarischen Bestimmungen beschliessen – oder er wird der Synode an der Wintersession 2012 eine Abänderung des Reglements über den Finanzausgleich (GE 52-20) zur Beschlussfassung vorlegen.

→ **Erkenntnis 3:**

*Der Kirchenrat hat bereits jetzt den Auftrag und die notwendigen Kompetenzen, um die zur Stabilisierung des Finanzausgleichs nötigen Massnahmen in eigener Regie einzuleiten. Er hat 2011 und 2012 aus Gründen der geforderten Ankündigungsfristen auch bereits erste substantielle Entscheide gefällt (vgl. folgende Kapitel).*

→ **Absicht 1 des Kirchenrates:**

*Weil namentlich Beschlüsse, welche die Personalkosten in den Ausgleichsgemeinden berühren, gravierende Auswirkungen haben, will der Kirchenrat die ganze Palette von Handlungsmöglichkeiten und Alternativen umfassend mit der Synode diskutieren und ihr gegebenenfalls an der Wintersession 2012 Reglementsänderungen zur Beschlussfassung (1. Lesung) vorlegen.*

## 2. Zukunftsszenarien und Sparziel 2017

### 2.1 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Finanzausgleichsfonds

Die folgende Graphik zeigt die Entwicklung der Einnahmen (grün) und Ausgaben (rot) im Finanzausgleichsfonds in den Jahren 2000 bis 2012. Für die Ausgaben des Jahres 2012 werden die anfangs 2012 aufgrund des Jahresabschlusses 2011 aktualisierten Budgetzahlen verwendet. Sie sind leider deutlich höher als die auf einem früheren Wissensstand beruhenden, von der Synode im Budget 2012 verabschiedeten. Auf der Einnahmenseite steht der Beitrag des Kantons St. Gallen für 2012 bereits fest: knapp 7.5 Mio. Franken; gegenüber 2008 ein Minus von über 25 Prozent.

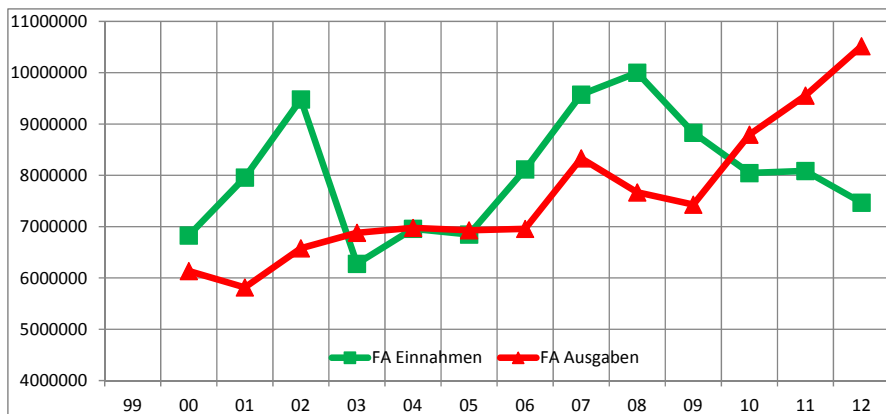


Abb. 1: Einnahmen und Ausgaben im Finanzausgleichsfonds, Jahre 2000 bis 2012

Nach Jahren mit teils substantiellen Einnahmenüberschüssen öffnet sich seit 2009/10 eine Schere in umgekehrter Richtung.

Bis ins Jahr 2006 konnte der Finanzausgleich seine Ausgaben noch mit der heutigen, gesunkenen Beitragshöhe decken. Bis 2004 betrug allerdings auch der Kirchensteuerfuss in den Ausgleichsgemeinden mit Beitragsart A noch 31%, ab 2005 30%. Heute liegt er bei 28%, in den Fusionsgemeinden bei 26%. Auf diese Tatsache kommen wir in Abschnitt 8.1 zurück.

### 2.2 Stand Finanzausgleichsfonds und reglementarischer Mindestbestand

Für die Jahre 2000 bis 2012 präsentiert sich die Entwicklung des Bestands des Finanzausgleichsfonds und des vom Reglement geforderten Mindestbestands (1½-faches der Vorjahresausgaben, Art. 21 Abs. 2 GE 52-20) wie folgt:

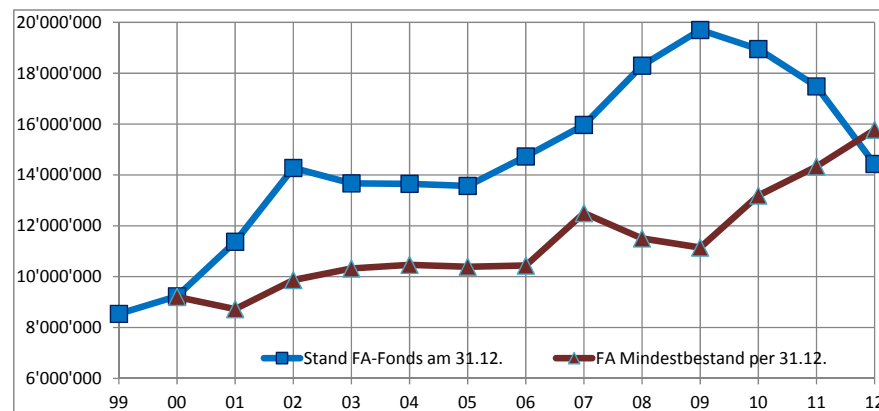


Abb. 2: Stand Finanzausgleichsfonds und reglementarischer Mindestbestand

Der Bestand des Finanzausgleichsfonds (blau) erhöhte sich von 8.5 Mio. Franken (1999) auf 19.7 Mio. Franken (2009) – ein Plus von 232%. Seit 2010 ist er deutlich am Sinken. Er wird Ende dieses Jahres voraussichtlich noch rund 14.4 Mio. Franken betragen.

Damit wird der vom Reglement geforderte Mindestbestand bereits Ende 2012 unterschritten (braun). Er klettert dem Fondsbestand überproportional rasch entgegen, weil eine Ausgabensteigerung um 1 Mio. Franken eine Erhöhung des geforderten Mindestbestands um 1.5 Mio. zur Folge hat. Auf diese wichtige Beobachtung und deren Konsequenzen werden wir in Abschnitt 2.5 eingehend zurück kommen.

### 2.3 Beurteilung der aktuellen Situation

Ab 2009 wurde ein Abbau des damals überhohen Fondsbestands angestrebt. Entsprechend erhöhten sich die *Ausgaben*. Neben der grosszügigeren Gewährung von Pastoral- und Projektbeiträgen ist einer der Gründe die Senkung des minimalen Kirchensteuerfusses in den Ausgleichsgemeinden mit Beitragsart A von 30% auf 28%, verstärkt durch deren generell abnehmende Steuereinnahmen.

Leider blieben auf der anderen Seite die *Einnahmen* infolge der beiden Wirtschaftskrisen und der Revision der kantonalen Steuergesetzgebung nicht konstant. Sie reduzierten sich vielmehr von 10 Mio. Franken im Jahr 2008 auf rund 8 Mio. in den Folgejahren, für 2012 auf gar weniger als 7.5 Mio. Franken – ein Minus von über 2.5 Mio. Franken oder gut 25 Prozent.

Damit öffnet sich heute die bereits erwähnte gefährliche Schere zwischen sinkenden Einnahmen und steigenden Ausgaben.

## 2.4 Zukunftsszenarien

Ist der aktuelle Stand der Dinge noch nicht dramatisch, so bereitet der Blick in die Zukunft Sorgen und verlangt baldiges Handeln. Die Schwierigkeit ist, dass die weitere Entwicklung mit grossen Ungewissheiten behaftet ist: „Prognosen sind schwierig – vor allem, wenn sie die Zukunft betreffen“, sagte einst ein weiser Mann.

Es lohnt sich darum, sich nicht auf eine einzige Prognose festzulegen, sondern mit mehreren denkbaren Entwicklungen zu rechnen. Das verkompliziert zwar diesen Bericht, erhöht aber deutlich die Wahrscheinlichkeit, auf die dann wirklich eintretende Situation vorbereitet zu sein.

Der Kirchenrat legt Ihnen hier *drei Szenarien* für die denkbare Entwicklung des Finanzausgleichs bis 2017 vor: ein moderates, ein pessimistisches und ein optimistisches.

Variiert wird vorerst nur die *Einnahmenseite*, d.h. die Beiträge des Kantons. Das Szenarium Moderat dürfte das wahrscheinlichste sein. Es basiert auf den aktuellen Prognosen der kantonalen Steuerverwaltung.

Auf der *Ausgabenseite* enthalten alle drei Szenarien die Ausgaben, welche der Kirchenrat anfangs 2012 für die Jahre 2012 bis 2017 erwartete – in Kenntnis des Jahresabschlusses 2011, aber noch ohne die seither getroffenen Massnahmen.

Gerechnet wird mit einem jedes Jahr um Fr. 250'000 steigenden Finanzbedarf der Kirchgemeinden mit Beitragsart A. Durch das Auslaufen einer Reihe von Liegenschafts-amortisationen, eine seit 2011 restriktivere Praxis bei der Genehmigung von Bauvorhaben und wegen der ebenfalls bereits 2011 eingeleiteten Reduktion des Finanzvolumens für regionale und innovative Projekte stabilisiert sich der Finanzbedarf ab 2014 dennoch für einige Jahre bei rund 10 Mio. Franken pro Jahr.

Die Entlastung durch den von der Synode im Dezember 2011 beschlossenen Wartensee-fonds – ab dem Verkaufsjahr des Schlosses erhofft in der Höhe von 0.5 Mio. Franken jährlich – ist in den Zahlen noch nicht enthalten.

Auf dieser Budgetbasis von anfangs 2012 werden wir später auch das „Sparziel 2017“ festlegen (2.6) und die zu seiner Erreichung notwendigen Sparmassnahmen diskutieren.

Denkbar ist noch ein viertes, ein Szenarium „Katastrophal“, nämlich für den Fall, dass der Kantonsrat im Rahmen seiner Sparprogramme oder infolge politischer Vorstösse unverhofft die Spielregeln für die Beiträge an die Kirchen ändert oder diese kürzt. In diesem Fall ginge es kaum ohne substantielles Herunterfahren des Finanzausgleichsfonds und seiner Reserven, verbunden mit rasch wirksamen und drastischen Massnahmen auf der Ausgabenseite.

### 2.4.1 Szenarium „Moderat“

Das Szenarium Moderat dürfte das wahrscheinlichste sein.

*Es entspricht auf der Einnahmenseite (grün) den aktuellen Prognosen der kantonalen Steuerverwaltung.*

„Moderat“ rechnet mit knapp dem kantonalen Beitrag von 2012 für die Jahre bis 2014 und dann mit einem *Wirtschaftswachstum, das ab 2015 um jährlich 5% steigende Finanzausgleichsbeiträge* zur Folge hat (leicht steigende grüne Kurve). Die rote Kurve zeigt die ohne Sparmassnahmen erwarteten Ausgaben in den Jahren bis 2017.

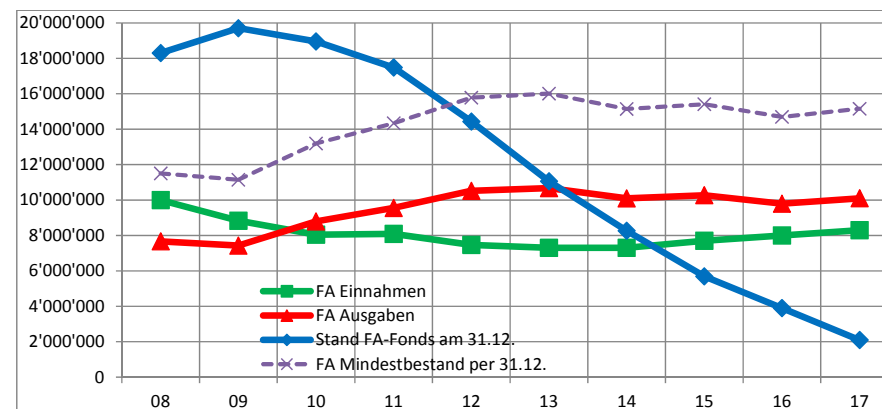


Abb. 3: Szenarium „Moderat“, ohne zusätzliche Massnahmen

Das Szenarium Moderat bringt andauernde jährliche Defizite, ab 2016 noch in der Höhe von knapp 2 Mio. Franken (Differenz zwischen der roten und der grünen Kurve). Ein Ende der Defizite ist erst für den Zeitpunkt zu erwarten, an welchem wieder die Höhe der kantonalen Beiträge von 2008 (10 Mio. Franken) erreicht wird. Das ist mit den vom Steueramt angenommenen Wachstumsraten erst nach dem Jahr 2020 der Fall.

Der vom Reglement vorgeschriebene Mindestbestand des Fonds (violett gestrichelt) wird ab Ende 2012 unterschritten. Ende 2017 sind die Reserven (blau) auf 2 Mio. Franken gesunken; ganz aufgebraucht sind sie Ende 2018.

### 2.4.2 Szenarium „Pessimistisch“

Das Szenarium Pessimistisch rechnet mit in den nächsten fünf Jahren *gleich bleibenden kantonalen Beiträgen auf etwas unter dem Niveau von 2012* (die grüne Kurve verläuft horizontal). Es wird *keine Verbesserung der Wirtschaftslage* erwartet.

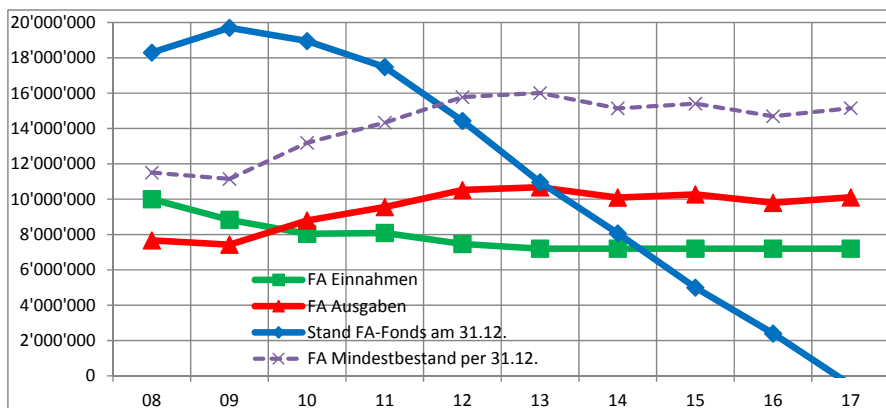


Abb. 4: Szenarium „Pessimistisch“, ohne zusätzliche Massnahmen

Das Szenarium Pessimistisch bringt andauernde jährliche Defizite in der Höhe von rund 3 Mio. Franken.

Ab Ende 2012 wird der reglementarische Fondsmindestbestand unterschritten. Mitte 2017 sind sämtliche Reserven aufgebraucht. Ab dann können die Defizite nicht mehr aufgefangen werden.

### 2.4.3 Szenarium „Optimistisch“

Das Szenarium Optimistisch geht von einer sich bereits ab 2013 wieder erholenden Wirtschaft mit einem Beitragswachstum von jährlich 6% aus (steigende grüne Kurve).

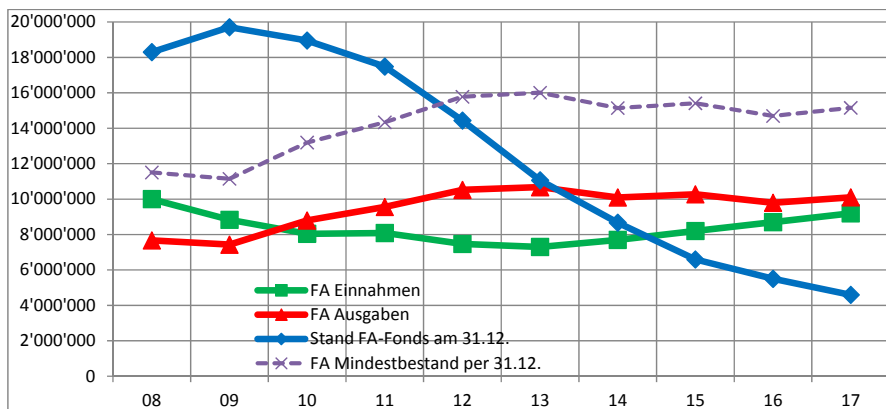


Abb. 5: Szenarium „Optimistisch“, ohne zusätzliche Massnahmen

Einzig in diesem Szenarium Optimistisch stabilisiert sich die Situation ab 2018 einigermaßen von selber (die grüne Kurve nähert sich der roten an). Im Jahr 2019 wird wieder die Beitragshöhe des Kantons im Jahr 2008 (10 Mio. Franken) erreicht.

Allerdings unterschreitet ab Ende 2012 der Fonds den vom Reglement geforderten Mindestbestand. Ende 2017 sind die Reserven auf rund 4.6 Mio. Franken gesunken. Sie in- nert nützlicher Frist im Hinblick auf eine nächste Krise wieder aufzustocken, würde Sparmassnahmen oder höhere Kantonsbeiträge erfordern.

#### → Erkenntnis 4:

<sup>1</sup>Das Problem wird primär durch die Einnahmenseite verursacht. Es muss mit Kürzungen auf der Ausgabenseite bewältigt werden.

<sup>2</sup>Grund des Einbruchs bei den Einnahmen ist vor allem die geänderte Steuergesetzgebung, verschärft durch die beiden Wirtschaftskrisen. Der Effekt der Unternehmenssteuerreform bleibt auch bei anziehender Konjunktur erhalten.

<sup>3</sup>Das für die Ausgabenkürzungen vorzugebende Tempo hängt ab vom eintretenden Szenarium und vom angestrebten Mindestbestand des Fonds. Aus ihm müssen bis zum Erreichen eines neuen Gleichgewichts die Defizite finanziert werden.

#### → Absicht 2 des Kirchenrates:

<sup>1</sup>Die Regeln und Parameter im Finanzausgleich werden durch Massnahmen bei den Ausgaben so gesetzt und zeitgerecht angepasst, dass dieser spätestens ab 2017 wieder im Gleichgewicht ist, und dies bei Eintreffen von jedem der drei Szenarien.

<sup>2</sup>Erste Massnahmen werden bereits 2013 wirksam.

<sup>3</sup>Der Kirchenrat stellt sowohl sicher, dass bei Eintreffen einer günstigeren als der erwarteten Entwicklung das kirchliche Leben nicht unnötig beeinträchtigt wird, als auch, dass bei einer ungünstigeren Entwicklung als erwartet, die Situation trotzdem bewältigt werden kann.

## 2.5 Neuer Mindestbestand des Finanzausgleichsfonds

Die Materie in den folgenden Abschnitten 2.5 und 2.6 ist leider etwas kompliziert. Sie zu verstehen ist aber wichtig für das Verständnis des in der Synode anstehenden Entscheids über einen neuen Fondsmindestbestand und des Sparziels 2017, sowie als Grundlage für die folgenden Kapitel. Ab Kapitel 3 wird es dann wieder einfacher.



Für die folgende Diskussion des Fonds-Mindestbestands (2.5) und des Sparziels 2017 (2.6) nehmen wir an, dass die anfangs 2012 erwarteten Ausgaben (2.4) – also noch ohne die seither beschlossenen Kürzungen – durch rasch und dauerhaft wirksame Sparmassnahmen bereits ab 2013 um 1.1 Mio. Franken pro Jahr gekürzt werden können.

Die Zahl „1.1 Mio. Franken“ ist vorerst nur eine Hypothese. Wir müssen sie in den folgenden Kapiteln überprüfen und sagen, *wie* wir die 1.1 Mio. Franken ab 2013 einsparen wollen. Die Kürzungen müssen zudem auch in den folgenden Jahren wirksam bleiben.

Um es vorweg zu nehmen (8.3.1 und Erkenntnis 7): Unter Berücksichtigung der im März/April 2012 vom Kirchenrat bereits eingeleiteten Massnahmen und seiner weiteren Absichten scheint es eine realistische Zahl. Garantiert werden kann sie aber nicht.

In Abschnitt 2.2 (Abbildung 2) wurde auf das rasche Ansteigen des vom Reglement verlangten Fonds-Mindestbestands hingewiesen (braune Kurve; 1½-faches der Vorjahresausgaben, Art. 21 Abs. 2 GE 52-20). Er wird bereits Ende 2012 unterschritten. Die Vorschrift verursacht in schwierigen Zeiten ein überproportionales Bremsmanöver und in guten Zeiten einen psychologisch heiklen, unnötig hohen Fondsbestand.

Der Mindestbestand des Fonds könnte durch Synodebeschluss auf einen bloss einfachen Jahresbedarf als Reserve geändert werden. Der Kirchenrat empfiehlt diese Lösung.

Vergleichen wir die Auswirkungen der beiden Möglichkeiten miteinander.

Wenn wir das Szenarium Moderat zugrunde legen und mit der 1.1 Mio.-Hypothese rechnen, müssen die Ausgaben ab 2015 je nach vorgeschriebenem Mindestbestand des Finanzausgleichsfonds auf folgende *Maximalausgaben* reduziert werden:

	<b>Maximal mögliche Ausgaben im Jahr (Szenarium „Moderat“)</b>	
	<b>...bei Fonds-Mindestbestand 1.5-faches der Jahresausgaben</b>	<b>...bei Fonds-Mindestbestand 1-faches der Jahresausgaben</b>
2012	10.5 Mio.	10.5 Mio.
2013	9.6 Mio. *	9.6 Mio. *
2014	9.0 Mio. *	9.0 Mio. *
<b>2015</b>	<b>7.3 Mio.</b>	<b>9.0 Mio.</b>
<b>2016</b>	<b>7.6 Mio.</b>	<b>8.6 Mio.</b>
<b>2017</b>	<b>7.9 Mio.</b>	<b>8.4 Mio.</b>

\* Annahme: Kürzung der heute erwarteten Ausgaben um 1.1 Mio. Franken

Abb. 6: 2015 bis 2017 maximal mögliche Ausgaben bei einem Fonds-Mindestbestand von einem 1½-fachen oder 1-fachen Jahresaufwand (Szenarium Moderat)

Es ist unschwer erkennbar, dass ein Mindestbestand in der Höhe eines einfachen Jahresbestandes ein deutlich weniger dramatisches Bremsmanöver verlangt und für das Inkrafttreten zusätzlicher Massnahmen mehr Zeit gibt.

Ein späteres Ansteigen der Ausgaben ist beim 1½-fachen Mindestbestand nur erlaubt, wenn die Einnahmen gleichzeitig um das 1½-fache dieses Ausgabenanstiegs wachsen. Beim 1-fachen Mindestbestand dürfen die Ausgaben im Gleichschritt mit den Einnahmen ansteigen. – Immer vorausgesetzt, der Fondsbestand hat mindestens den vorgeschriebenen Mindestbestand, sonst muss zuerst dieser wieder erreicht werden.

Es besteht nämlich durchaus die Möglichkeit, dass der geforderte Mindestbestand *kurzfristig* unterschritten wird. Dann muss aber zusätzlich zur Eliminierung des Defizits anschliessend auch noch die Auffüllung auf den Soll-Bestand finanziert werden.

Die folgende Graphik zeigt den Verlauf der maximal möglichen Jahresausgaben im Szenarium „Moderat“ bei einem *1-fachen Jahresbedarf* als Mindestbestand. Dieser wird nie unterschritten. Der Knick in der gestrichelten violetten Linie zeigt die Reduktion des Mindestbestandes vom 1½-fachen auf den 1-fachen Jahresbestand.

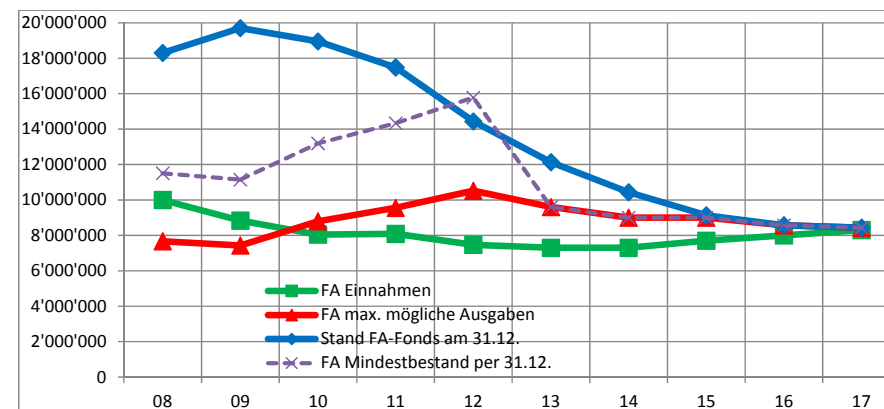


Abb. 7: Verlauf der maximal möglichen Jahresausgaben im Szenarium „Moderat“ bei einem 1-fachen Jahresbedarf als Fondsmindestbestand

Wie diese Zahlen im Fall der Szenarien „Pessimistisch“ und „Optimistisch“ aussehen, wird im folgenden Abschnitt 2.6 gezeigt.

Denkbar ist natürlich auch die Festlegung eines niedrigeren Mindestbestands, zum Beispiel in Höhe von 50% oder 80% eines Jahresbedarfs. Das würde höhere Ausgaben erlauben und mehr Zeit für die Einführung einschneidender Massnahmen geben. Es würde aber auch eine knapper bemessene Finanzreserve bedeuten.

Der Kirchenrat ist der Meinung, dass sich unsere Kirche angesichts möglicher unvorhergesehener Ausgaben, sich verändernder Szenarien oder eines Szenariums „Katastrophal“ einen genügend grossen Handlungsspielraum erhalten sollte. Er plädiert deshalb für einen Fondsmindestbestand in der Höhe eines einfachen Jahresbedarfs.

→ **Absicht 3 des Kirchenrates:**

**Die Synode senkt an der Wintersynode 2012 (1. Lesung) den reglementarischen Mindestbestand des Finanzausgleichsfonds (Art. 21 Abs. 2 GE 52-20) vom 1½-fachen der Vorjahresausgaben auf das 1-fache.**

→ **Alternativen:**

- a) Der reglementarische Mindestbestand wird auf dem 1½-fachen der Vorjahresausgaben belassen.  
Rasche Verschärfung der Sparmassnahmen.
- b) Der reglementarische Mindestbestand wird auf weniger als einen Jahresbedarf gesenkt.  
Mehr Zeit für Einsparungen und weniger scharfe Massnahmen, aber kleinere Reserve für ungünstige Entwicklungen.

→ **Absicht 4 des Kirchenrates:**

**<sup>1</sup>Der Kirchenrat sorgt zeitgerecht dafür, dass der Bestand des Finanzausgleichsfonds – ausser bei Eintreten eines Szenariums „Katastrophal“ – möglichst nie unter den reglementarischen Mindestbestand sinkt.**

**<sup>2</sup>Erste, dauerhafte Ausgabenkürzungen treten per 1.1.2013 in Kraft. Sie sollen pro Jahr 1.1 Mio. Franken einsparen.**

*(Diskussion der Massnahmen in den folgenden Kapiteln).*

**2.6 Sparziel 2017**

Die folgende Abbildung 8 zeigt für die drei Szenarien (blau, rot und grün), wie hoch die Ausgaben im jeweiligen Jahr maximal sein dürfen, damit immer ein Jahresbedarf als Reserve im Fonds vorhanden bleibt. Die violette oberste Kurve zeigt die Ausgaben, welche der Kirchenrat anfangs 2012 (ohne seither ergriffene Sparmassnahmen) erwartete.

Der Kürzungsbedarf ist die Differenz zwischen der violetten und der blauen, roten oder grünen Kurve (je nach Szenarium). Die Zahlen für das Jahr 2017 interessieren uns besonders, weil wir anschliessend ein „Sparziel 2017“ als Zielgrösse formulieren wollen.

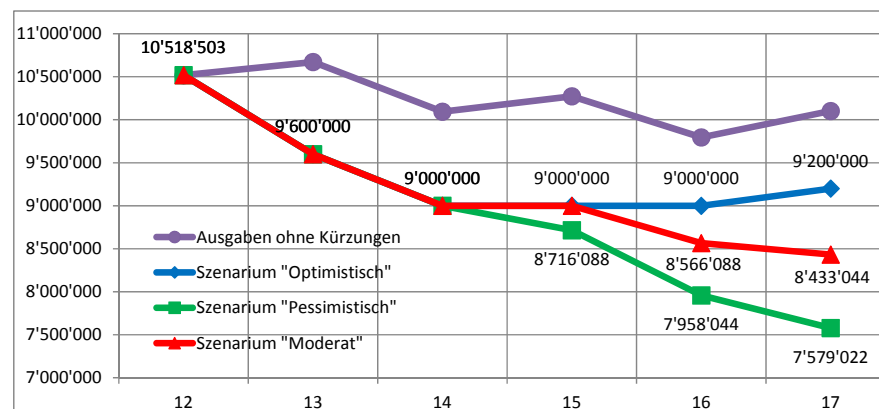


Abb. 8: Maximal mögliche Jahresausgaben in den drei Szenarien zum Erhalt eines Fondsmindestbestands von einem Jahresbedarf; Kürzung um 1.1 Mio. ab 2013

Die Graphik zeigt, dass im Szenarium Moderat (rot) die angestrebten Einsparungen von 1.1 Mio. Franken pro Jahr auch 2015 noch ausreichen. Darüber hinaus gehende Kürzungen müssen erst 2016 in Kraft sein. Im Szenarium Optimistisch (blau) braucht es sie überhaupt nicht mehr. Nur bei Eintreffen des Szenariums Pessimistisch (grün) muss entweder bis 2015 stärker gespart werden können oder es entsteht eine temporäre Unterschreitung des Fondsmindestbestandes. Das wäre für ein einziges Jahr verkräftbar.

*Zusätzliche Massnahmen müssen in jedem Szenarium erst ab 2016 wirksam werden.*

Verglichen mit der Budgeterwartung von anfangs 2012 für 2017 (10.1 Mio. Fr.) müssen die jährlichen Ausgaben im Jahr 2017 um die folgenden Beträge gekürzt sein:

Sparziel 2017			
[Erwartete Ausgaben 2017 ohne Sparen: 10.1 Mio. Franken]	Szenarium Pessimistisch	Szenarium Moderat	Szenarium Optimistisch
Maximal mögliche Ausgaben im Jahr 2017	7.6 Mio. Fr.	8.4 Mio. Fr.	9.2 Mio. Fr.
<b>Sparziel 2017</b> Notwendige Kürzung der jährlichen Ausgaben	<b>- 2.5 Mio. Fr.</b>	<b>- 1.7 Mio. Fr.</b>	<b>- 0.9 Mio. Fr.</b>
Ausgabenkürzung in Prozent	- 24%	- 16%	- 9%

Abb. 9: Sparziel 2017 (Budgeterwartung von anfangs 2012 für 2017 [10.1 Mio.]; 1-facher Jahresbedarf als Fondsmindestbestand; Einsparung von je 1.1 Mio. Franken ab 2013)

Wird das erforderliche – je nach eintretendem Szenarium unterschiedliche – niedrigere Ausgabenniveau im Jahr 2017 planmässig erreicht, sollte die Situation in den folgenden Jahren einigermaßen stabil bleiben oder sich bei einem Wirtschaftsaufschwung wieder entspannen – natürlich immer vorbehältlich eines denkbaren Systemwechsels (1.4) oder zusätzlicher Sparmassnahmen seitens des Kantons St. Gallen.

→ **Erkenntnis 5:**

*Gelingt es, ab 2013 eine dauerhafte Ausgabenkürzung um 1.1 Mio. Franken pro Jahr zu realisieren (Absicht 4), müssen eventuell zusätzlich notwendig werdende Sparmassnahmen erst ab 2016 in Kraft sein.*

→ **Absicht 5 des Kirchenrates:**

<sup>1</sup>*Die jährlichen Ausgaben im Finanzausgleich sind 2017 um 1.7 Mio. Franken (- 16%) gekürzt (wahrscheinlichstes Szenarium Moderat).*

<sup>2</sup>*Die Planung erfolgt so, dass 2017 bei höheren Einnahmen (Szenarium Optimistisch) nur um 0.9 Mio. (- 9%), im schlechtesten Fall (Szenarium Pessimistisch) aber auch um 2.5 Mio. Franken (- 24%) gekürzt sein kann.*

In den nächsten Kapiteln gilt es nun zu fragen, wie diese Kürzungen und Massnahmen im Interesse eines lebendigen kirchlichen Lebens „nahe bei Gott – nahe bei den Menschen“ möglichst optimal gestaltet werden können.

→ **Absicht 6 des Kirchenrates:**

*Die Massnahmen sind so zu gestalten, dass sie trotz der nicht zu vermeidenden Ausgabenkürzungen ein möglichst optimales kirchliches Leben „nahe bei Gott – nahe bei den Menschen“ ermöglichen.*

### 3. Kostenarten und ihre Gewichtung

Das folgende Diagramm zeigt die Aufteilung der Beiträge des Finanzausgleichsfonds im Jahr 2011 auf die verschiedenen *Kostenarten*: Wofür wurde das Geld verwendet? Die Zahlen schwanken natürlich von Jahr zu Jahr, zeigen aber gut die Grössenordnung und die Gewichtung der Kostenarten.

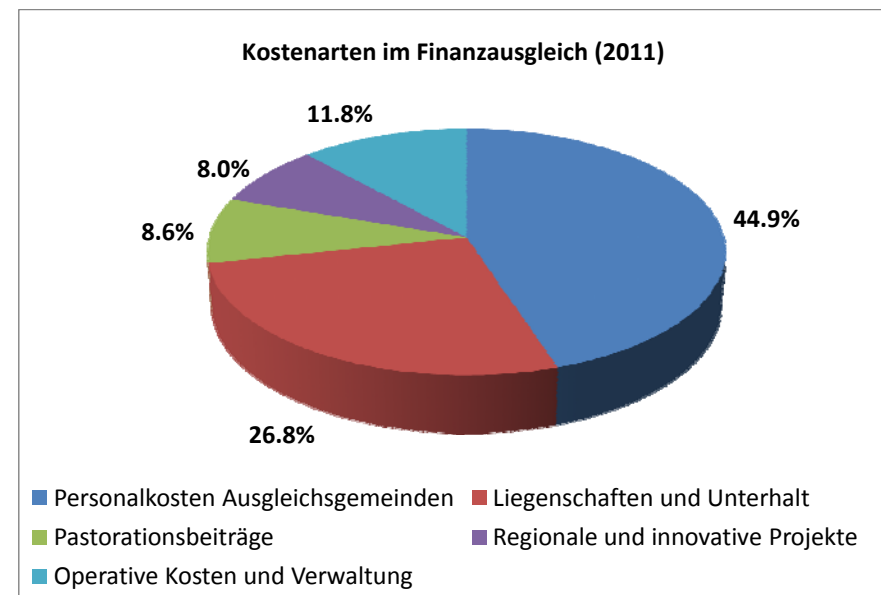


Abb. 10: Kostenarten im Finanzausgleich (2011): Wofür wurde das Geld verwendet?

Im Jahr 2011 wurde knapp die Hälfte des Geldes für *Personalaufwendungen* in den Ausgleichsgemeinden mit Beitragsart A aufgewendet (44.9%, blau) – bei weitem der grösste Kostenblock.

Die Ausgaben für *Liegenschaften* und deren Unterhalt (enthalten in den Beitragsarten A, B und D) lagen bei gut einem Viertel der Ausgaben (26.8%, rot).

Einen hohen Anteil an Personalkosten haben auch die *Pastorationsbeiträge* für Leistungen von Kirchgemeinden und Kantonalkirche mit über-örtlicher Wirksamkeit (grün) sowie Beiträge an Kirchgemeinden für *regionale und innovative Projekte* (violett). Diese Kostenarten (enthalten in Beitragsart C) machten zusammen 16.6% der Ausgaben aus.

Knapp ein Achtel der Ausgaben (11.8%, türkis) wurde verwendet für die *operativen Kosten* in den Ausgleichsgemeinden und für die *Verwaltung des Finanzausgleichsfonds* durch die Kantonalkirche (enthalten in den Beitragsarten A, C und D).

Unsere Kirche hat somit ihre Finanzausgleichsmittel im Jahr 2011 *zu rund 60% für Personalkosten* ausgegeben, *zu gut 25% für Liegenschaften*.

Es ist wichtig, dieses Verhältnis bei zunehmender Finanzknappheit gut im Auge zu behalten. Bei knapper werdenden Mitteln soll nicht ein Druck des Liegenschaftsbereichs unangemessen das Finanzvolumen für personelle Kapazitäten und Programme beeinträchtigen. Andererseits dürfen die Liegenschaften auch nicht zugunsten von Personalkosten vernachlässigt werden. Beides wären kurzsichtige Strategien.

In Verfolgung des Sparziels 2017 muss demnach auch bei den Liegenschaftskosten gespart werden, und zwar ungefähr proportional zu den Gesamtkürzungen (je nach Szenarium zwischen - 9% und - 24%). Damit stellt sich die Frage nach den *Prioritäten* bei Bau und Unterhalt. Sie wird in Abschnitt 8.2.2 diskutiert.

→ **Erkenntnis 6:**

***Rund 60% der Ausgaben im Finanzausgleich entfielen 2011 auf Personalkosten, gut 25% auf Liegenschaftskosten.***

→ **Absicht 7 des Kirchenrates:**

***Die Ausgaben für Liegenschaften sollen bei circa 25% der jährlichen Finanzausgleichsbeiträge gehalten werden.***

→ **Alternative:**

***Anderer oder kein festgelegter Anteil von Liegenschaftskosten an den Beiträgen aus dem Finanzausgleich.***

#### 4. Beitragsarten und ihre Gewichtung

Ab diesem Kapitel sind nun die einzelnen *Beitragsarten A bis D* des Finanzausgleichs zu analysieren und auf Sparmöglichkeiten zu überprüfen.

Die Kürzungen sollen nicht einseitig nur zulasten einer einzigen Beitragsart oder einer einzigen Art von Kirchgemeinde erfolgen.

Sparziel 2017 (Abbildung 9 in Abschnitt 2.6) besagt, dass bis spätestens im Jahr 2017 Massnahmen mit einer Sparwirkung von zwischen 0.9 Mio. Franken (- 9%, Szenarium Optimistisch) und 2.5 Mio. Franken (- 24%, Szenarium Pessimistisch) wirksam sein müssen, erste Ausgabenkürzungen im Umfang von 1.1 Mio. Franken pro Jahr bereits ab 2013 (2.5 und 2.6).

Welche Beitragsart kann und soll welchen Sparanteil übernehmen? Im Finanzausgleichsreglement wird Beitragsart A als höchste Priorität bezeichnet (Art. 3 GE 52-20). Die folgende Diskussion beginnt deshalb von hinten, also mit Beitragsart D. In Beitragsart A muss am Schluss gekürzt werden, was in den Beitragsarten D bis B nicht sinnvoll eingespart werden kann.

Beginnen wir mit der Aufteilung auf die vier Beitragsarten. Unter welchem Titel im Reglement wurde 2011 wie viel Geld ausbezahlt? Die Priorität von Beitragsart A ist deutlich sichtbar.

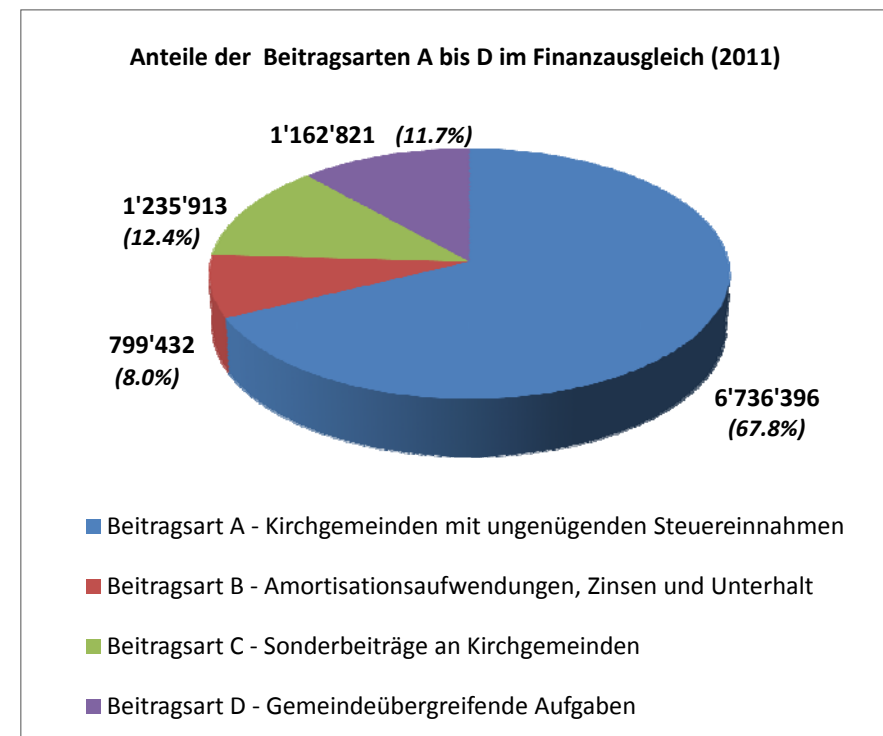


Abb. 11: *Anteile der Beitragsarten A bis D im Finanzausgleich (2011): Unter welchem Titel im Reglement wurde das Geld ausbezahlt?*

Abbildung 11 verdeutlicht, dass im Jahr 2011 gut zwei Drittel der Finanzausgleichsgelder an finanzschwache Kirchgemeinden gingen (Beitragsart A, blau).

28 Gemeinden – die Hälfte aller St. Galler Kirchgemeinden – haben von dieser Beitragsart A profitiert. Sie haben zusammen 25'084 Mitglieder. Das entspricht 22% der Mitgliederzahl der Kantonalkirche. Im Durchschnitt betrug der Beitrag aus dem Finanzausgleich an sie 269 Franken pro Gemeindeglied.

Die Beitragsarten B, C und D teilten sich das verbleibende knappe Drittel der Beiträge. Davon profitierten alle Kirchgemeinden.

## 5. Beitragsart D: Leistungen an gemeindeübergreifende Aufgaben

Die Ausgaben von Fr. 1'162'821 (2011) in der Beitragsart D (Art. 18ff GE 52.20) teilten sich wie folgt auf fünf Kostenarten auf:

a) Treueprämien	4.6%
b) Sachversicherungen	31.9%
c) Denkmalpflege	7.4%
d) Regionalspitäler und Kirchlicher Sozialdienst	35.3%
e) Verwaltungskosten Finanzausgleich	20.8%

### *Was sind denkbare Sparmöglichkeiten?*

Die Kantonalkirche könnte die Kosten der Positionen a) und b) (nicht c) vom Finanzausgleich zu den Kirchgemeinden verschieben. Die Verschiebung würde bei den Ausgleichsgemeinden den Finanzbedarf erhöhen, was zu höheren Beiträgen in Beitragsart A führt, also ein Nullsummenspiel. Die Nicht-Ausgleichsgemeinden müssten diese Kosten künftig aus eigenen Mitteln bestreiten. Die Massnahme wäre für Kostenart b) zudem mit der Einführung eines neuen Verrechnungssystems verbunden. Der Kirchenrat findet das wenig effizient und möchte darauf verzichten.

Kostenart d) umfasst die kantonalkirchliche Seelsorge an den Regionalspitälern und den Kirchlichen Sozialdienst. Nach Reglement (Art. 19 GE 52-20) könnten noch weitere kantonalkirchliche Seelsorgedienste dem Finanzausgleich statt der Zentralkasse belastet werden. Der Kirchenrat hat bisher angesichts der Situation des Finanzausgleichs darauf verzichtet. Er sieht eine Weiterführung dieses Verzichts vor.

Würden diese Kosten umgekehrt vom Finanzausgleich in die Zentralkasse verlegt, hätte das eine Erhöhung der Zentralsteuer zur Folge. Die Ausgleichsgemeinden erhielten diese vom Finanzausgleich bezahlt, also nochmals ein Nullsummenspiel. Für die Nicht-

Ausgleichsgemeinden würde sie eine Zusatzbelastung bedeuten. Der Kirchenrat möchte darauf verzichten.

Die letzte Möglichkeit zur Reduktion von Kostenart d) wäre die Beendigung der kantonalkirchlichen Seelsorge an den Regionalspitälern und/oder des Kirchlichen Sozialdienstes an den Berufsschulen unter Kündigung der entsprechenden Vereinbarungen mit dem Kanton und Verzicht auf die kantonalen Kostenbeiträge.

Der Kirchenrat betrachtet diese Arbeitsfelder als wichtige in die Gesellschaft hinaus wirkende kirchliche Dienste, auf die nicht ohne Not verzichtet werden sollte. Ihre Schliessung würde zudem politisch gefährliche Signale aussenden, welche längerfristig zu einer Kürzung der Beiträge des Kantons St. Gallen führen könnten.

Kostenart e) sind die von der Zentralkasse pauschal verrechneten Verwaltungskosten des Finanzausgleichs. Der Kirchenrat hat im März 2012 beschlossen, sie als Beitrag der Zentralkasse an die Sparbemühungen mit Wirkung ab 1.1.2013 von 3% auf 2.5% zu senken. Die jährlichen Mehrkosten von Fr. 40'000 müssen vom Budget der Zentralkasse aufgefangen werden.

→ **Absicht/Beschluss 8 des Kirchenrates:**

*<sup>1</sup>Der Kirchenrat verzichtet weiterhin auf die im Reglement vorgesehene Verschiebung weiterer gemeindeübergreifender Seelsorgedienste von der Zentralkasse in den Finanzausgleich.*

*<sup>2</sup>Der Kirchenrat hat beschlossen, den Satz für die pauschale Verrechnung der Kosten für die Verwaltung des Finanzausgleichs von 3% auf 2.5% des Kantonsbeitrags zu senken. Spareffekt zulasten der Zentralkasse Fr. 40'000 pro Jahr, wirksam ab 2013.*

*<sup>3</sup>Der Kirchenrat verzichtet auf weitere Kürzungen in der Beitragsart D, weil sie eine administrative Komplizierung und Kostenverschiebungen zu den Nicht-Ausgleichsgemeinden bedeuten oder gesellschaftlich wichtige Seelsorgedienste aufheben würden.*

→ **Alternativen:**

*a) Überwälzung der Kosten für Treueprämien und Sachversicherungen auf die Kirchgemeinden.  
Wirksam nur bei den Nicht-Ausgleichsgemeinden.*

*b) Überwälzung der Kosten für Regionalspitäler und Kirchlichen Sozialdienst auf die Zentralkasse.  
Erhöhung der Zentralsteuer, wirksam nur bei den Nicht-Ausgleichsgemeinden.*

c) *Aufhebung der Seelsorge an den Regionalspitälern und des Kirchlichen Sozialdienstes unter Kündigung der Vereinbarungen mit dem Kanton und Verzicht auf dessen Beiträge.*

	Szenarium Pessimistisch	Szenarium Moderat	Szenarium Optimistisch
<b>Sparziel</b>	<b>2.5 Mio. Fr.</b>	<b>1.7 Mio. Fr.</b>	<b>0.9 Mio. Fr.</b>
<i>Kürzungen in Beitragsart D</i>	0.04 Mio. Fr.	0.04 Mio. Fr.	0.04 Mio. Fr.
<b>Total Einsparungen</b>	<b>0.04 Mio. Fr.</b>	<b>0.04 Mio. Fr.</b>	<b>0.04 Mio. Fr.</b>
Sicher wirksam bereits ab 2013: 0.04 Mio. Fr.			

Abb. 12: Sparziel 2017 mit Kürzungen in Beitragsart D

## 6. Beitragsart C: Sonderbeiträge an Kirchgemeinden

Die Ausgaben von Fr. 1'235'913 (2011) in der Beitragsart C (Art. 15ff GE 52-20) teilten sich wie folgt auf drei Kostenarten auf:

- |  |       |
|--|-------|
| a) Pastorationsbeiträge an Kirchgemeinden      | 35.6% |
| b) Regionale Projekte von Kirchgemeindegruppen | 21.5% |
| c) Innovative Projekte von Kirchgemeinden      | 42.9% |

### *Was sind denkbare Sparmöglichkeiten?*

Pastorationsbeiträge, Kostenart a), werden an Kirchgemeinden ausgerichtet, welche regelmässig angebotene überörtlich wirksame Leistungen erbringen. Dazu gehört Religionsunterricht an Heilpädagogischen Schulen und an solchen mit regionalem, teilweise interkantonalem Einzugsgebiet. Die Höhe der Beiträge wird periodisch überprüft. Zusätzlich werden in St. Gallen und Rapperswil einzelne Programmfunktionen mit einem regionalen Einzugsgebiet unterstützt.

Die Beiträge an Religionsunterricht könnten gestrichen werden. Das würde aber bloss eine Kostenverschiebung auf Gemeindeebene bedeuten. Dort hätte das die Einrichtung eines komplizierten Verrechnungssystems unter zahlreichen Kirchgemeinden zur Folge. Nach Meinung des Kirchenrates ist das nicht sinnvoll.

Bei den regional wirksamen Programmfunktionen in den beiden Städten St. Gallen und Rapperswil-Jona ist eine Kürzung zwar nicht erfreulich, aber nach Ansicht des Kirchen-

rats von diesen verkräftbar. Der Kirchenrat hat im April 2012 entsprechende Beschlüsse gefasst. Spareffekt Fr. 40'000 pro Jahr, wirksam ab 2013.

Bei den regionalen und innovativen Projekten, Kostenarten b) und c), hat der Kirchenrat bereits im Jahr 2011 für die Zeit ab Mitte 2013 eine Begrenzung auf gesamthaft höchstens 0.5 Mio. Franken pro Jahr umzusetzen begonnen. Obwohl angesichts zu erwartender weiterer Gemeindefusionsprojekte und des lokalen Innovationsbedarfs ein beachtlicher Finanzbedarf bestehen bleibt, scheint ihm dieses Ziel realistisch. Es ist allerdings in den Budgetzahlen von anfangs 2012 (2.4) bereits berücksichtigt und enthält darum kein zusätzliches Sparpotential.

Eine substantielle Entlastung im Rahmen der Sparbemühungen ergibt sich bei dieser Kostenart hingegen durch den Beschluss der Synode im Dezember 2011, den Nettoerlös des Verkaufs von Schloss Wartensee (erhofft ca. 10 Mio. Franken) in Höhe von ca. 0.5 Mio. Franken pro Jahr zur Finanzierung dieser Projekte zu verwenden. Bereits ab dem Verkaufsjahr – der Kirchenrat hofft 2012 – wird damit der Finanzausgleich durch die Kosten von regionalen und innovativen Projekten um 0.5 Mio. Franken weniger, ab 2014 gar nicht mehr belastet.

→ *Absicht/Beschluss 9 des Kirchenrates:*

*<sup>1</sup>Der Kirchenrat verzichtet auf das Streichen von Pastorationsbeiträgen für Religionsunterricht mit grossem Einzugsgebiet. Er hat jedoch beschlossen, die Beiträge an regional wirksame Programmfunktionen in den Städten St. Gallen und Rapperswil im Umfang von Fr. 40'000 pro Jahr zu kürzen, wirksam ab 2013.*

*<sup>2</sup>Durch baldmöglichsten Verkauf von Schloss Wartensee (angestrebter Nettoerlös ca. 10 Mio. Franken) sollen die – im Gesamtvolumen ab Mitte 2013 bereits auf jährlich maximal 0.5 Mio. Franken begrenzten – regionalen und innovativen Projekte den Finanzausgleich möglichst ab 2012 um jährlich 0.5 Mio. Franken weniger, ab 2014 überhaupt nicht mehr belasten.*

→ *Alternative:*

*Streichung von Pastorationsbeiträgen für Religionsunterricht mit grossem Einzugsgebiet.*

	Szenarium Pessimistisch	Szenarium Moderat	Szenarium Optimistisch
<b>Sparziel</b>	<b>2.5 Mio. Fr.</b>	<b>1.7 Mio. Fr.</b>	<b>0.9 Mio. Fr.</b>
<i>Kürzungen in Beitragsart D</i>	0.04 Mio. Fr.	0.04 Mio. Fr.	0.04 Mio. Fr.
<i>Kürzungen in Beitragsart C</i>	0.54 Mio. Fr.	0.54 Mio. Fr.	0.54 Mio. Fr.
<b>Total Einsparungen</b>	<b>0.58 Mio. Fr.</b>	<b>0.58 Mio. Fr.</b>	<b>0.58 Mio. Fr.</b>
Sicher wirksam ab 2013: 0.08 Mio. Fr. (Wartenseefonds: plus 0.5 Mio.)			

Abb. 13: Sparziel 2017 mit Kürzungen in Beitragsart D und C

## 7. Beitragsart B: Amortisationsaufwendungen, Zinsbelastungen und Unterhalt

Die Ausgaben von Fr. 799'433 (2011) in der Beitragsart B (Art. 10ff GE 52-20) beinhalten Beiträge an Amortisationsaufwendungen, Zinsbelastungen und Unterhalt für Gebäude von Kirchgemeinden, die keine Leistungen unter Beitragsart A beziehen, aber einen Kirchensteuerfuss von mindestens 25% erheben. Je höher der Steuerfuss einer Kirchgemeinde, desto grösser ist der Anteil des Finanzausgleichs an den Kosten (Tabelle zu Beitragsart B im Anhang zu Art. 14 GE 52-20). Im Jahr 2011 haben neun Kirchgemeinden solche Beiträge bezogen.

### Was sind denkbare Sparmöglichkeiten?

Der Kirchenrat hat die Gestaltung der Parameter in seiner Kompetenz (Art. 24 GE 52-20). Er kann bei Finanzknappheit den Mindeststeuerfuss zum Bezug von Leistungen erhöhen, oder er kann den vom Finanzausgleich übernommenen Kostenanteil vermindern. Er kann zudem Bauvorhaben unter der Bedingung oberbehördlich genehmigen, dass die Kirchgemeinde freiwillig auf einen Teil oder den ganzen ihr im Prinzip für das Projekt zustehenden Finanzausgleichsbeitrag B verzichtet.

Setzt der Kirchenrat den Mindeststeuerfuss für den Bezug von Leistungen aus der Beitragsart B von zurzeit 25% auf 26% hinauf (unter entsprechender Anpassung der Tabelle im Anhang zu Art. 14 GE 52-20), bedeutet das eine Sparmassnahme im Umfang von jährlich rund Fr. 350'000. Wegen der vorgeschriebenen Ankündigungsfrist hat der Kirchenrat im März 2012 entsprechende Beschlüsse gefasst, wirksam ab 2013.

Für die zurzeit betroffenen neun Gemeinden mit mittlerem Kirchensteuerfuss ist das unerfreulich, aber verkraftbar. Ein Schönheitsfehler ist, dass sie bei ihren Baubeschlüssen von kantonalkirchlichen Beiträgen ausgingen, die jetzt wegfallen. Sie wussten al-

lerdings damals auch um die mit dem Reglement gegebene Möglichkeit einer Anpassung an sich verändernde Verhältnisse. Pro Gemeinde entstehen während der verbleibenden Amortisationsdauer jährliche Mehrkosten zwischen 9'500 und 132'200 Franken.

### → Absicht/Beschluss 10 des Kirchenrates:

<sup>1</sup>Der Kirchenrat hat beschlossen, den Mindeststeuerfuss für den Bezug von Leistungen unter Beitragsart B per 1.1.2013 von 25% auf 26% anzuheben, dies unter entsprechender Anpassung der Tabelle im Anhang zu Art. 14 GE 52-20. Spareffekt jährlich ca. Fr. 350'000, wirksam ab 2013.

→ Für 2013 gibt es keine Alternative, da die Erhöhung des Mindeststeuerfusses wegen der vorgeschriebenen Ankündigungsfrist vom Kirchenrat bereits beschlossen wurde.

Die Synode könnte dem Kirchenrat jedoch nahelegen, diesen Satz in den nächsten Jahren wieder zu reduzieren. Zur Kompensation müsste pro 1 Steuerprozent Reduktion in den Gemeinden mit Beitragsart A eine zusätzliche Erhöhung des Mindeststeuerfusses um mindestens 1 Steuerprozent erfolgen, oder bei ihnen ein zusätzlicher Abbau bei den Kosten von Personal und Bauten im Umfang von ca. 0.35 Mio. Franken pro Jahr vorgenommen werden (vgl. 8.2, 8.4 und 8.5).

	Szenarium Pessimistisch	Szenarium Moderat	Szenarium Optimistisch
<b>Sparziel</b>	<b>2.5 Mio. Fr.</b>	<b>1.7 Mio. Fr.</b>	<b>0.9 Mio. Fr.</b>
<i>Kürzungen in Beitragsart D</i>	0.04 Mio. Fr.	0.04 Mio. Fr.	0.04 Mio. Fr.
<i>Kürzungen in Beitragsart C</i>	0.54 Mio. Fr.	0.54 Mio. Fr.	0.54 Mio. Fr.
<i>Kürzungen in Beitragsart B</i>	0.35 Mio. Fr.	0.35 Mio. Fr.	0.35 Mio. Fr.
<b>Total Einsparungen</b>	<b>0.93 Mio. Fr.</b>	<b>0.93 Mio. Fr.</b>	<b>0.93 Mio. Fr.</b>
Sicher wirksam ab 2013: 0.43 Mio. Fr. (Wartenseefonds: plus 0.5 Mio.)			

Abb. 14: Sparziel 2017 mit Kürzungen in Beitragsart D, C und B

## 8. Beitragsart A: Kirchgemeinden mit ungenügenden Steuereinnahmen

Rund zwei Drittel der Ausgaben im Finanzausgleich fallen unter Beitragsart A (Art. 6ff GE 55-20). Im Jahr 2011 wurden an 28 Kirchgemeinden mit 25'084 Mitgliedern (22% der Mitglieder im Kanton) gut 6.7 Mio. Franken ausgeschüttet (Kapitel 4).

Diese Beitragsart finanziert alle Kosten einer Kirchgemeinde, welche sie – unter Erhebung des vorgeschriebenen minimalen Kirchensteuerfusses – mit den eigenen Steuereinnahmen nicht decken kann. 2011 waren das im Durchschnitt 43.8% des Budgets der Gemeinde (Fr. 269 pro Kopf). Die finanzschwächste Kirchgemeinde bestritt 84.0% ihrer Ausgaben mit Geld aus dem Finanzausgleich (Fr. 1'308 pro Kopf).

### *Was sind denkbare Sparmöglichkeiten?*

Bei dieser Beitragsart A ist eine Reihe von Sparmöglichkeiten zu diskutieren.

### 8.1 Minimaler Kirchensteuerfuss in Gemeinden mit Beitragsart A

Der minimale Kirchensteuerfuss von Gemeinden mit Beitragsart A beträgt zurzeit 28%. Unterschreiten kann ihn eine Gemeinde nur, wenn sie die Differenz durch den Abbau von noch vorhandenem Eigenkapital deckt.

Für bis 1.1.2013 fusionierte Kirchgemeinden ist als Fusionsbonus bis 31.12.2015 ein reduzierter Satz von 26% garantiert (Art. 24<sup>bis</sup> GE 52-20, Übergangsbestimmung).

Die Festlegung des Mindeststeuerfusses für die Beitragsart A liegt ebenfalls in der Kompetenz des Kirchenrates (Art. 24 GE 52-20).

In Abschnitt 2.1 stellten wir fest, dass der Finanzausgleich bis 2006 die Ausgaben noch mit der heutigen, gesunkenen Beitragshöhe des Kantons bestreiten konnte. Einen Beitrag dazu leistete der damals höhere Mindeststeuerfuss in den Ausgleichsgemeinden. Bis inklusiv dem Jahr 2004 betrug er 31%, 2005 bis 2008 noch 30%. Angesichts des damals hohen Stands des Finanzausgleichsfonds wurde er per 2009 weiter auf 28% reduziert, wo er bis heute gehalten werden konnte.

Angesichts der düsteren Finanzperspektive und der von Art. 24 GE 52-20 geforderten Ankündigungsfrist hat der Kirchenrat im März 2012 beschlossen, den minimalen Kirchensteuerfuss für die Beitragsart A per 1.1.2013 wieder auf die Höhe von 2008, also auf 30% anzuheben. Für bis 1.1.2013 fusionierte Gemeinden bleibt er bis 31.12.2015 auf den von der Synode garantierten 26%. Der Spareffekt beträgt jährlich rund 0.54 Mio. Franken, wirksam ab 2013.

Die Kirchgemeinden mit Beitragsart A werden natürlich an dieser Steuererhöhung keine Freude haben. Sie kann auch zu zusätzlichen Kirchenaustritten führen. Wie die folgende Graphik aber zeigt, ist die Erhöhung unter Berücksichtigung des in den nächsten Jahren erwarteten Stands des Finanzausgleichsfonds im historischen Vergleich als massvoll und moderat zu bezeichnen.

Der Mindeststeuerfuss für Beitragsart A könnte vom Kirchenrat in den kommenden Jahren wieder reduziert werden, falls diese Gemeinden eine zusätzliche Reduktion bei den Kosten von Personal und Bauten im gleichen finanziellen Umfang bevorzugen (vgl. 8.2, 8.4 und 8.5). 1 Steuerprozent entspricht 0.27 Mio. Franken pro Jahr.

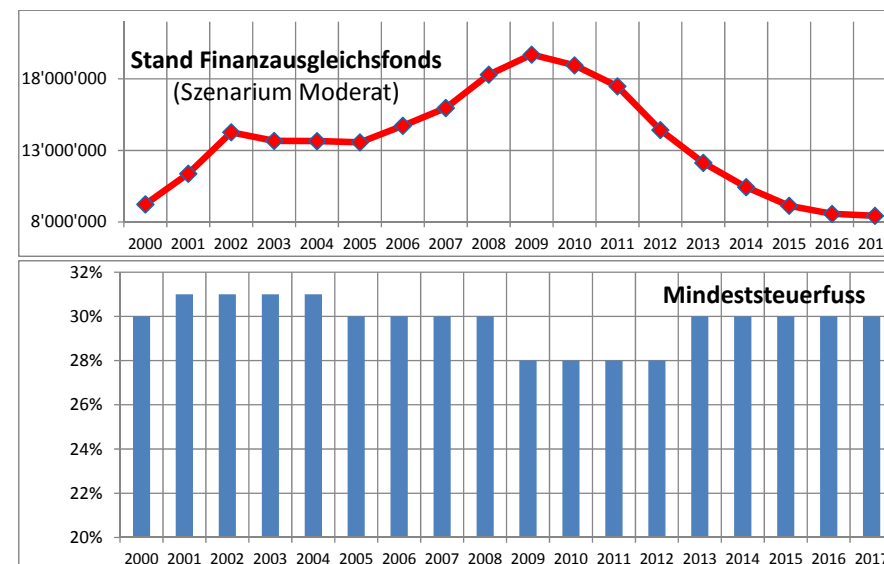


Abb. 15: Verlauf Mindeststeuerfuss Beitragsart A und Stand Finanzausgleichsfonds

→ **Absicht/Beschluss 11 des Kirchenrates:**

<sup>1</sup>Der Kirchenrat hat beschlossen, den 2005 und 2009 wegen guter Finanzlage zweimal reduzierten minimalen Kirchensteuerfuss für Gemeinden mit Beitragsart A per 1.1.2013 von 28% wieder auf 30% anzuheben (Steuerfuss bis 2008). Spareffekt jährlich ca. 0.54 Mio. Franken, wirksam ab 2013.

<sup>2</sup>Der bis 31.12.2015 reduzierte Satz von 26% für bis 1.1.2013 fusionierte Gemeinden bleibt garantiert.



→ Für 2013 gibt es keine Alternative, da die Erhöhung des Mindeststeuerfusses wegen der vorgeschriebenen Ankündigungsfrist vom Kirchenrat bereits beschlossen wurde.

Die Synode könnte dem Kirchenrat jedoch nahelegen, diesen Satz in den nächsten Jahren wieder zu reduzieren. Zur Kompensation müsste pro 1 Steuerprozent Reduktion in den Gemeinden mit Beitragsart A ein zusätzlicher Abbau bei den Kosten von Personal und Bauten im Umfang von ca. 0.27 Mio. Franken pro Jahr vorgenommen werden (vgl. 8.4 und 8.5).

Der Fusionsbonus bis 31.12.2015 ist von der Synode beschlossen und kann nicht vorzeitig abgeschafft werden.

	Szenarium Pessimistisch	Szenarium Moderat	Szenarium Optimistisch
<b>Sparziel</b>	<b>2.8 Mio. Fr.</b>	<b>1.7 Mio. Fr.</b>	<b>0.9 Mio. Fr.</b>
Kürzungen in Beitragsart D	0.04 Mio. Fr.	0.04 Mio. Fr.	0.04 Mio. Fr.
Kürzungen in Beitragsart C	0.54 Mio. Fr.	0.54 Mio. Fr.	0.54 Mio. Fr.
Kürzungen in Beitragsart B	0.35 Mio. Fr.	0.35 Mio. Fr.	0.35 Mio. Fr.
Mindeststeuerfuss 30% (A)	0.54 Mio. Fr.	0.54 Mio. Fr.	0.54 Mio. Fr.
<b>Total Einsparungen</b>	<b>1.47 Mio. Fr.</b>	<b>1.47 Mio. Fr.</b>	<b>1.47 Mio. Fr.</b>
Sicher wirksam ab 2013: 0.97 Mio. Fr. (Wartenseefonds: plus 0.5 Mio.)			

Abb. 16: Sparziel 2017 mit Kürzungen in Beitragsart D, C, B und A (Mindeststeuerfuss)

## 8.2 Bauten in Kirchgemeinden mit Beitragsart A

### 8.2.1 Amortisationsdauer

Der Kirchenrat hat seit über zehn Jahren die Amortisationsdauer von baulichen Investitionen gegenüber früher deutlich zurück genommen. Dies mit dem Gedanken, dass unsere Kirchgemeinden langfristig wohl mit Finanzknappheit rechnen müssen und es wichtig ist, dass sie dann möglichst wenig durch die Folgen früherer Bautätigkeit belastet sind.

Eine rasch wirksame Sparmöglichkeit bestünde darin, die Amortisationsdauern wieder zu verlängern. Der Finanzausgleich würde kurzfristig entlastet, weil die zu amortisierenden Kosten über mehr Jahre als bisher vorgesehen verteilt würden.

Echtes Sparen ist das natürlich nicht, die Ausgaben bleiben ja insgesamt gleich. Es käme nur zu einer stärkeren Belastung der Zukunft. Der Kirchenrat möchte deshalb auf diese Massnahme verzichten.

→ **Absicht 12 des Kirchenrates:**

**Die Amortisationsdauern von baulichen Investitionen bleiben unverändert kurz.**

→ **Alternative:**

*Generelle, partielle oder temporäre Anhebung der Amortisationsdauern.*

### 8.2.2 Prioritäten

Ist bei Bauten und Liegenschaften nicht mehr alles Wünschenswerte realisierbar, stellt sich die Frage nach den Prioritäten. Nach Meinung des Kirchenrates muss diese Frage primär mit Blick auf die *Funktionalität für ein lebendiges kirchliches Leben* beantwortet werden.

Es kann beispielsweise langfristig gesehen nicht die Rolle von Kirchgemeinden und damit des Finanzausgleichs sein, à tout prix und mit höchster Priorität historische Bauten zu erhalten, wenn dies auf Kosten jener Gebäude (oder des Personals) geht, welche die Gemeinde für lebendige Programmarbeit benötigt. Darum verkauft die Kantonalkirche zum Beispiel Schloss Wartensee.

Damit ist zuerst einmal klar, dass *gemeindeeigene Pfarrhäuser ohne Gemeinderäume* in der Regel eine *niedrige Priorität* haben. Das reformierte Pfarrhaus und die Pfarrfamilie haben ihre frühere Funktion als soziale Drehscheibe der Gemeinde teilweise eingebüsst. Heutige Pfarrpersonen sind oft nicht einmal unglücklich, wenn sie nicht in ein Pfarrhaus ziehen müssen. Zunehmend werden solche Häuser darum von den Kirchgemeinden fremdvermietet oder verkauft. Renovations- und Sanierungsarbeiten an betagten Pfarrhäusern sind meist umfangreich und teuer. Bei sich verdüsternder Finanzperspektive können solche Ausgaben keine hohe Priorität mehr haben.

Auf der Seite der *hohen Prioritäten* stehen heute mit Sicherheit *die Kirchgemeindehäuser*. Das Leben in den Kirchgemeinden ist in den letzten Jahrzehnten deutlich vielseitiger und zeitlich breiter geworden. Ein Grossteil ihres Lebens spielt sich heute in den Kirchgemeindehäusern und unter der Woche ab. Diese Räumlichkeiten müssen gut unterhalten sein und eine einladende Atmosphäre ausstrahlen. Sie haben deshalb hohe Priorität.

Am schwierigsten ist die Frage nach der Priorität von *Kirchen* mit den damit verbundenen hohen Kosten zu beantworten. Die Antwort kann nur differenziert ausfallen.

Kirchen sind besondere Begegnungsräume zwischen Gott und Mensch. In den urbanen Gebieten entstanden im 20. Jahrhundert viele Neubauten. Für die heutige Mitgliederzahl haben wir insgesamt wohl zu viele Kirchen. In St. Gallen verkaufte man bereits St. Leonhard. In langfristiger Perspektive dürfte es nicht die einzige bleiben. Andererseits haben Kirchen eine grosse geistliche Ausstrahlungskraft und sind oft ein Herzstück des Dorfes oder Quartiers. Mit Herzen muss man generell sehr sorgfältig umgehen.

Der Kirchenrat meint, dass Investitionen in Kirchengebäude in jedem Fall sehr sorgfältig, in langfristiger Perspektive und sowohl im lokalen wie im regionalen Kontext beurteilt werden müssen. Diese Beurteilung soll nicht nur seine Sache sein.

Der Kirchenrat möchte, dass künftig die Kirchgemeinden einer Region selber, miteinander und in regionaler Perspektive die bauliche Prioritätenliste auf ihrem Gebiet erstellen. Beginnend mit den höchsten Prioritäten kann der Kirchenrat dann den Kirchgemeinden im Rahmen der verfügbaren Finanzen die benötigten Mittel zusprechen. Die profitierende Kirchgemeinde soll dabei nach Möglichkeit auch eine eigene Verpflichtung eingehen, welche den Ernst ihres Bauwunsches glaubhaft macht.

→ **Absicht 13 des Kirchenrates:**

<sup>1</sup>**Hauptkriterium für die Unterstützung eines Bauprojekts durch die Kantonalkirche ist die Beurteilung von dessen Funktionalität für ein lebendiges kirchliches Leben.**

<sup>2</sup>**Besitz und Unterhalt von Kirchgemeindehäusern haben in der Regel eine hohe Priorität.**

<sup>2</sup>**Besitz und Unterhalt gemeindeeigener Pfarrhäuser ohne Gemeinderäume haben in der Regel eine niedrige Priorität.**

<sup>3</sup>**Erhalt und Unterhalt von Kirchengebäuden setzen eine besonders sorgfältige Prioritätenprüfung voraus. Sie muss in langfristiger, lokaler und regionaler Perspektive erfolgen.**

<sup>4</sup>**Die Kirchgemeinden einer Region sollen selber und miteinander die Prioritäten der kirchlichen Gebäude in ihrem Gebiet festlegen. Die Liste dient dem Kirchenrat als eine der Grundlagen für seine Finanzentscheide.**

→ **Alternativen:**

a) *Bestehende Kirchen sind grundsätzlich und in jedem Fall bestmöglich zu erhalten – auch wenn dies auf Kosten von Personalpensen oder von anderen kirchlichen Gebäuden gehen muss.*

b) *Der Kirchenrat soll sicherstellen, dass jede Gemeinde mindestens ein eigenes Pfarrhaus behält und angemessen unterhält.*

c) *Keine regionale Festlegung der Prioritäten. Einzig die lokale Kirchgemeinde und der Kirchenrat sollen entscheiden.*

**8.2.3 Einsparungen bei Liegenschaftskosten der Ausgleichsgemeinden A**

In Kapitel 3 stellten wir fest, dass im Jahr 2011 gut ein Viertel der Gesamtausgaben im Finanzausgleich für Bau und Unterhalt von kirchlichen Liegenschaften verwendet wurde. Der Kirchenrat möchte diesen Prozentsatz beibehalten und formulierte als seine Absicht 7: *Die Ausgaben für Liegenschaften sollen bei circa 25% der jährlichen Finanzausgleichsbeiträge gehalten werden.*

Zum Erhalt dieses Prozentsatzes müssen *Kürzungen* im Liegenschaftsbereich (enthalten in den Beitragsarten B und A) ebenfalls ein Viertel der gesamthaft angestrebten Ausgabenkürzungen (Sparziel 2017, Abb. 9) ausmachen.

Bei Beitragsart B (Kapitel 7) hat der Kirchenrat bereits eine Reduktion von rund Fr. 350'000 beschlossen (Absicht/Beschluss 10 des Kirchenrates).

Für Liegenschafts-Sparmassnahmen unter Beitragsart A bleibt damit noch ein Kürzungsbedarf von 0.35 Mio. im Szenarium Pessimistisch, von 0.07 Mio. im Szenarium Moderat und von 0.00 Mio. im Szenarium Optimistisch. Er muss vom Kirchenrat im Rahmen der normalen Bewilligungsverfahren und unter Berücksichtigung der in 8.2.2 diskutierten Prioritäten erreicht werden.

	Szenarium Pessimistisch	Szenarium Moderat	Szenarium Optimistisch
<b>Sparziel</b>	<b>2.5 Mio. Fr.</b>	<b>1.7 Mio. Fr.</b>	<b>0.9 Mio. Fr.</b>
<i>Kürzungen in Beitragsart D</i>	0.04 Mio. Fr.	0.04 Mio. Fr.	0.04 Mio. Fr.
<i>Kürzungen in Beitragsart C</i>	0.54 Mio. Fr.	0.54 Mio. Fr.	0.54 Mio. Fr.
<i>Kürzungen in Beitragsart B</i>	0.35 Mio. Fr.	0.35 Mio. Fr.	0.35 Mio. Fr.
<i>Mindeststeuerfuss 30% (A)</i>	0.54 Mio. Fr.	0.54 Mio. Fr.	0.54 Mio. Fr.
<i>Kürzungen bei Bauten (A)</i>	0.28 Mio. Fr.	0.07 Mio. Fr.	0.00 Mio. Fr.
<b>Total Einsparungen</b>	<b>1.75 Mio. Fr.</b>	<b>1.54 Mio. Fr.</b>	<b>1.47 Mio. Fr.</b>
Sicher wirksam ab 2013: 0.97 Mio. Fr. (Wartenseefonds: plus 0.5 Mio.)			

Abb. 17: Sparziel 2017 mit Kürzungen in Beitragsart D, C, B und A (Mindeststeuerfuss und Liegenschaftskosten)

### 8.3 Zwischenbilanz der Sparbemühungen

#### 8.3.1 Die Jahre 2013 bis 2015

Ziehen wir – bevor wir zum heiklen Thema Personalkosten kommen – eine Zwischenbilanz unserer Sparbemühungen. Ein Blick auf die obige Abbildung 17 stimmt zuversichtlich.

Für die Jahre ab 2013 rechneten wir in Abschnitt 2.5 hypothetisch mit rasch und andauernd wirksamen Sparmassnahmen im Umfang von 1.1 Mio. Franken pro Jahr. Senken wir den Fondsmindestbestand auf einen einfachen Jahresbestand (Absicht 3 des Kirchenrates), reicht dieses Ausgabenniveau mindestens bis 2015, ausser im Fall des Szenariums Pessimistisch (Abb. 8), was aber in diesem einen Jahr verkraftbar ist. Erreichen wir dieses Ziel mit den bis jetzt vorgesehenen Massnahmen?

Die Antwort lautet: Ja. Wir bleiben 2013 bis 2015 im Fahrplan (Abb. 8), sofern Schloss Wartensee spätestens im Jahr 2014 und mit einem Nettoerlös in der Grössenordnung von 10 Mio. Franken verkauft werden kann.

Die vom Kirchenrat bereits eingeleiteten Massnahmen erbringen nach Abb. 17 nämlich jährlich 0.97 Mio. der geforderten 1.1 Mio. Franken, der Verkauf von Schloss Wartensee 0.5 Mio. pro Jahr ab Verkaufsjahr. Kann spätestens 2014 verkauft werden, kommt das bis 2015 erforderliche Geld zusammen, sogar im Fall eines sich entwickelnden Szenariums Pessimistisch (2.6). Können wir früher verkaufen, haben wir mehr Reserven für die Folgejahre. Können wir nicht verkaufen, erhöht sich der Spardruck für die Jahre ab 2016.

Besonders positiv: Bis Ende 2015 bleiben damit die Personalkosten in allen Ausgleichsgemeinden mit Beitragsart A von Sparzwang verschont.

→ **Erkenntnis 7:**

*<sup>1</sup>Wir bleiben mit den vom Kirchenrat bereits getroffenen Massnahmen 2013 bis 2015 im Fahrplan (Abb. 8), sofern*

*a) der Fondsmindestbestand von der Synode auf einen einfachen Jahresbedarf gesenkt wird, und*

*b) Schloss Wartensee spätestens im Jahr 2014 und mit einem Nettoerlös in der Grössenordnung von 10 Mio. Franken verkauft werden kann.*

*<sup>2</sup>Bis Ende 2015 bleiben die Personalkosten in allen Ausgleichsgemeinden mit Beitragsart A von Sparzwang verschont.*

#### 8.3.2 Die Jahre 2016 und 2017

Tritt das *Szenarium Optimistisch* ein, haben wir 2016 das Schlimmste überstanden und es geht wieder aufwärts (Abb. 8 und 17).

Wird das *Szenarium Moderat* wirksam (entsprechend der Erwartung des kantonalen Steueramtes), benötigen wir ab 2016 pro Jahr zusätzliche Sparmassnahmen in der Grössenordnung von bloss noch moderaten Fr. 160'000 (Abb. 8 und 17).

Sollten allerdings die Annahmen im *Szenarium Pessimistisch* eintreffen, müssten ab 2016 zusätzliche Kürzungsmassnahmen im Umfang von rund 0.75 Mio. Franken pro Jahr wirksam werden (Abb. 8 und 17).

Vorbereiten müssen wir uns so, dass wir jedes der drei Szenarien (und alles dazwischen) bewältigen können und trotzdem keine unnötigen Bremsmanöver verursachen.

Nachdem wir in den letzten Abschnitten alle anderen Beitragsarten und Kürzungsmöglichkeiten diskutiert haben, sind eventuell ab 2016 zusätzlich notwendige Kürzungen nur unter Einbezug von Sparmassnahmen im Personalbereich (und bei den mit ihm eng verbundenen operativen Kosten) möglich. Davon handelt der nächste Abschnitt 8.4.

→ **Erkenntnis 8:**

*<sup>1</sup>Für die Zeit ab 2016 sind bei Eintreten des Szenariums Optimistisch keine weiteren Sparmassnahmen erforderlich.*

*<sup>2</sup>Im Fall des Eintretens von Szenarium Moderat (entsprechend der Erwartung der kantonalen Steuerverwaltung) sind ab 2016 zusätzliche Kürzungen im Umfang von moderaten Fr. 160'000 pro Jahr nötig.*

*<sup>4</sup>Das Szenarium Pessimistisch würde ab 2016 zusätzliche Kürzungen von rund 0.75 Mio. Franken pro Jahr auslösen.*

### 8.4 Personelle und operative Kosten

#### 8.4.1 Operative Kosten

Unter den „operativen Kosten“ wollen wir alle in einer Kirchgemeinde anfallenden Ausgaben verstehen, die nicht unter die Titel Liegenschafts- oder Personalkosten fallen. Sie machten 2011 weniger als einen Zehntel der Ausgaben des Finanzausgleichs aus (vgl. Abb. 10).

Natürlich kann man bei diesen Ausgaben immer etwas sparsamer oder weniger sparsam sein; um grosse Differenzen geht es dabei aber meist nicht.

Primär hängt die Höhe der operativen Kosten vom Personalbestand und den damit verbundenen Programmen einer Gemeinde ab.

Es macht deshalb wenig Sinn, für diese Kosten ein eigenes Sparziel zu formulieren. Wir konzentrieren uns besser auf die Dimensionierung der Personalkosten und behalten im Hinterkopf, dass eine Kürzung der Mitarbeiterpensen automatisch auch eine gewisse Reduktion der operativen Kosten zur Folge hat.

Mit anderen Worten: Personalkürzungen haben finanziell einen etwas grösseren Effekt als bloss die wegfallenden Personalkosten.

#### **8.4.2 Lohnniveaus der kirchlichen Mitarbeitenden senken?**

Schnell zur Hand sind Leute gelegentlich mit der Forderung: „Dann kürzen wir halt die Löhne der kirchlichen Mitarbeitenden“.

Eine Senkung der vorgeschriebenen Mindestlohniveaus der kirchlichen Mitarbeitenden würde eine Änderung sämtlicher kantonalkirchlicher Personalreglemente und der darin enthaltenen Mindestlöhne durch die Synode erfordern.

Der Gedanke einer solchen Massnahme mag bei einem Sparbedarf von Fr. 160'000 (Szenarium Moderat, Abb. 17) bei 5.25 Mio. Franken Personalkosten in den Ausgleichsgemeinden mit Beitragsart A noch nahe liegen (Lohnkürzung 3%).

Aber eine Kürzung um Fr. 750'000 (Szenarium Pessimistisch) – also eine Lohnkürzung von 14% – wäre höchst problematisch. Erst recht, wenn man sich dafür dann in Kleingemeinden weiterhin weit überdurchschnittliche Pfarrpensen leistet.

Ein niedrigeres Niveau der Mindestlöhne würde nämlich die Äquivalenz mit den Lehrern aufgeben und eine verringerte Attraktivität von Pfarr-, Diakonie-, Jugendarbeits-, Religionsunterrichts- und Musikerstellen bedeuten...

- a) ... in den Ausgleichsgemeinden im Verhältnis zu den anderen Kirchengemeinden im Kanton,
- b) ... in der St. Galler Kirche im Verhältnis zu anderen Kantonalkirchen,
- c) ... der kirchlichen Berufe im Vergleich mit anderen Berufsmöglichkeiten (Berufswahl);

und das in einer Zeit eines zunehmenden kirchlichen Personalmangels.

→ **Absicht 14 des Kirchenrates:**

*Der Kirchenrat strebt keine Senkung der Mindestlohniveaus der kirchlichen Mitarbeitenden an, weil diese Massnahme finanziell vergleichsweise wenig bringen würde und – in einer Zeit zunehmenden kirchlichen Personalmangels – eine verhängnisvolle Wirkung auf die Attraktivität der Ausgleichsgemeinden, der St. Galler Kirche und derjenigen von kirchlichen Berufen ganz generell entfalten würde.*

→ **Alternative:**

*Die Synode kürzt die Mindestlöhne in allen Personalreglementen.*

#### **8.4.3 Aktuelle Ausnützung der erlaubten Pastorationspunkte**

In Art. 8 des Finanzausgleichsreglements (GE 52-20) wird jeder Gemeinde mit Beitragsart A entsprechend ihrer Mitgliederzahl eine maximale Zahl von Pastorationspunkten zugeteilt. Pastorationspunkte entsprechen einem *Finanzvolumen*, nicht einem Personalpensum. Dieses Geld darf die Gemeinde maximal für pastorale Pensen ausgeben – für Pfarrpersonen, Diakone und Jugendarbeitende. 100 Pastorationspunkte entsprechen den Kosten eines 100%-Pfarrpensums im höchsten Dienstalter.

Insgesamt haben die Ausgleichsgemeinden zurzeit Anrecht auf 3'710 Pastorationspunkte. Hiervon ausgenützt haben sie im Jahr 2011 bloss 2'856 Punkte, also 77%.

#### **8.4.4 Lineare Kürzung der Pastorationspunkte und deren dramatische Folgen**

##### **8.4.4.1 Lineare Kürzung – nicht präzies steuerbares Instrument**

Damit das Vermögen des Finanzausgleichsfonds den (in diesem Fall: einfachen) Betrag der ausbezahlten Beiträge des Vorjahres nicht unterschreitet (in unserer Planung frühestens ab 2016 zu erwarten), kann der Kirchenrat nach Art. 8 Abs. 6 von GE 52-20 auf dem Punktetotal einen *für alle Kirchengemeinden gleichen Prozentsatz in Abzug bringen* – also eine *lineare* Kürzung, die *gleichzeitig alle Ausgleichsgemeinden mit Beitragsart A* trifft. 2011 wären das 28 von Personalkürzungen betroffene Kirchengemeinden gewesen.

Im Fall des Eintretens von Szenarium Moderat müssten die Ausgaben ab 2016 insgesamt um etwa die Kosten einer 100% Pfarrstelle gekürzt werden (- 3%). Im Fall des Eintretens von Szenarium Pessimistisch müsste diese zusätzliche Kürzung gesamthaft den Kosten von ungefähr fünf 100%-Pfarrstellen entsprechen (- 14%).

Diese Sparmassnahme wird nur insoweit finanziell wirksam, als effektiv ausgenutzte Pastorationspunkte gekürzt werden. Wird vom theoretischen Recht auf Punkte herunter

gekürzt, wird zuerst einmal nur „Luft“ abgebaut (gesamthaft beträgt sie zurzeit 23%), aber noch kein Geld gespart. „Luft“ brauchen die Kirchgemeinden aber auch nach einer Kürzung wieder, weil die Mitarbeitenden mit zunehmendem Dienstalter teurer werden und darum jedes Jahr mehr Pastorationenpunkte verbrauchen.

Die notwendige Höhe und die konkrete Wirkung einer solchen prozentualen Punkte-reduktion sind darum sehr schlecht abschätzbar. Eine Feinjustierung und eine Anpassung an neue Entwicklungen sind mit diesem Instrument praktisch unmöglich. – Bereits aus diesem Grund eine problematische Sache.

#### **8.4.4.2 Dramatische Folgen einer linearen Kürzung**

Noch problematischer ist, dass die Wirkung einer solchen linearen Kürzung nach dem heutigen Reglement gleichmässig auf *sämtliche* Ausgleichsgemeinden mit Beitragsart A verteilt würde.

Konkret bedeutet das, dass in gegen der Hälfte aller St. Galler Kirchgemeinden aufs Jahr 2016 aus den meisten 100%-Pfarrstellen je nach eintreffendem Szenarium zwangsweise 97%-Pfarrstellen (Szenarium Moderat) oder im schlechtesten Fall (Szenarium Pessimistisch) noch 86%-Pfarrstellen würden.

Das hätte verheerende Folgen für unsere Kirche.

Man kann sich leicht vorstellen, wie viele Pfarrpersonen sich – konfrontiert mit einem solchen denkbaren Szenarium für 2016 und der damit verbundenen Unsicherheit für sich selber und für die Familie – schnellstens eine neue Stelle in einem anderen Kanton suchen würden. Erfolgreich dabei wären sicher nicht die schwächsten Mitarbeitenden.

Unsere Kirche würde in ihren ländlichen Gebieten eine Landschaft von Teilzeitpfarrämtern mit – wie die Erfahrung anderer Kantonalkirchen mit solchen Teilzeitgebieten zeigt – einem hohen Prozentsatz nicht besetzter Pfarrstellen. Das genaue Gegenteil von dem, was der Visitationsbericht 2007 und die Synode mit „St. Galler Kirche 2015“ anstreben.

#### **8.4.4.3 Weit überdurchschnittliche Pfarrpensen in Kleingemeinden**

Es gibt einen weiteren Grund, warum dieses Kürzungsmodell problematisch ist: Es würde die pro Mitglied weit überdurchschnittlichen Pfarrpensen in kleinen Kirchgemeinden unangetastet lassen, zu Lasten der grösseren Ausgleichsgemeinden.

2011 hatte unsere zweitkleinste Ausgleichsgemeinde noch 170 Mitglieder (die kleinste 149). Sie beschäftigt einen Pfarrer mit einem 75%-Pensum. Die obige Pensenkürzung von 3% beliesse ihr ein 72%-Pensum, die Kürzung um 14% ein 65%-Pensum. Die Ausgaben würden ihr weiterhin zu rund 80% vom Finanzausgleich finanziert.

#### **8.4.4.4 Alternative Modelle für die Tabelle der Pastorationenpunkte**

An seiner Retraite 2011 mit diesen Perspektiven konfrontiert, war dem Kirchenrat sofort klar, dass der Weg einer linearen Kürzung der Pastorationenpunkte – obwohl im Reglement heute so vorgesehen und im Notfall vom Kirchenrat gezwungenermassen so auszuführen – nicht gegangen werden darf.

Der Kirchenrat diskutierte damals zwei alternative Modelle. Beide würden eine auf 2016 wirksam werdende Änderung der Pastorationenpunkte-Skala durch die Synode erfordern (Art. 8 GE 52-20).

##### **a) Zur Mitgliederzahl proportionale oder proportionalere Pastorationenpunkte**

Denkbar ist erstens eine neue Skala, welche ab 2016 *die Pastorationenpunkte proportional (oder zumindest stärker proportional) zur Mitgliederzahl* ansteigen liesse.

Beseitigt (oder zumindest reduziert) würden damit die pro Mitglied weit überdurchschnittlichen Pfarrpensen in Kleingemeinden. Hier liegt der Spareffekt dieses Modells. Mittlere und grössere Ausgleichsgemeinden könnten gleich viele Pastorationenpunkte behalten wie heute.

Das Modell könnte späteren neuen Entwicklungen wiederum nur durch Synodebeschluss in zwei Lesungen angepasst werden. Das Instrument ist nicht präzise steuerbar.

##### **b) Neue Skala der Pastorationenpunkte mit Stufe bei 1000 Mitgliedern**

Das zweite Modell wäre radikaler: *Kirchgemeinden mit weniger als 1000 Mitgliedern erhielten ab 2016 überhaupt kein Geld mehr aus Beitragsart A.*

Kleine Gemeinden hätten entweder nur noch selber finanzierte Kleinstpensen oder wären zur Fusion gezwungen. Unter Berücksichtigung der bis 1.1.2013 erwarteten Fusionen würde das zehn Kirchgemeinden treffen.

Kirchgemeinden mit über 1'000 Mitglieder erhielten Pastorationenpunkte gemäss der heutigen Tabelle, also mindestens 150 Punkte (plus vorübergehend eventuell einen Fusionsbonus).

Das Entstehen einer Landschaft von Teilzeitpfarrämtern wäre wegen des starken Fusionsdrucks wohl abgewendet. Späteren neuen Entwicklungen könnte das Modell ebenfalls nur durch Synodebeschluss in zwei Lesungen angepasst werden. Auch dieses Instrument ist nicht präzise steuerbar.

→ **Erkenntnis 9:**

<sup>1</sup>*Die lineare Kürzung der Pastorationenpunkte gemäss Art. 8 von GE 52-20 muss auf 2016 vom Kirchenrat gegebenenfalls sogar gegen seinen Willen angeordnet werden, wenn die Synode keine Reglementsänderung mit einem neuen Kürzungsmodell beschliesst.*

<sup>2</sup>*Die lineare Kürzung der Pastorationenpunkte würde ab 2016 für gegen die Hälfte der St. Galler Kirchgemeinden die Reduktion auf Teilzeitpfarrstellen bedeuten.*

<sup>3</sup>*Zwei Ideen für ein modifiziertes Pastoralpunkte-System sind erwägenswert: ein proportionales (oder proportionaleres) und ein Stufen-Modell. Beide sind ebenfalls mit schmerzhaften Nachteilen verbunden und nicht präzise steuerbar. Ein anderer Kürzungsansatz ist wünschenswert.*

## 8.5 Neue Abdachung von Beitragsart A

### 8.5.1 Idee und Rechtssetzung

Anfangs 2012, mit allen bisher diskutierten Modellen für die Kürzung der Pastorationenpunkte nicht wirklich glücklich, entwickelte man an der „Perle“ schliesslich eine neue Idee: Eine Abdachung von Beitragsart A. Sie ist gut verständlich und erlaubt, das Pastorationenpunktesystem und alle Fusionsboni unverändert beizubehalten.

*Idee:*

*Das Budget der Gemeinde ist so zu gestalten, dass der Anteil des Finanzausgleichs, Beitragsart A, einen festgelegten Prozentsatz des Gesamtbudgets nicht übersteigt. Dieser Prozentsatz kann vom Kirchenrat dem im Finanzausgleichsfonds verfügbaren Geld angepasst werden.*

Findet die Idee bei der Synode Anklang, wird der Kirchenrat der Wintersynode 2012 (1. Lesung) einen kurzen neuen Artikel 8<sup>bis</sup> mit 85% als maximalen Prozentsatz zur Beschlussfassung vorlegen. Inkraftsetzung per 1.1.2014.

Vorderhand hätte dieser neue maximale Prozentsatz von 85% keine finanzielle Wirkung auf die Ausgleichsgemeinden. Seine Anpassungsfähigkeit würde in Art. 24 GE 52-20 integriert, wie alle anderen Parameter, die bei Finanzknappheit angepasst werden müssen – im Interesse der betroffenen Gemeinden mit einer Ankündigungsfrist von 1½ Jahren.

Nötigenfalls könnte der Kirchenrat damit den Prozentsatz im Frühling 2014 mit Wirkung ab 2016 der sich abzeichnenden Entwicklung anpassen.

Schmerzlos sein kann natürlich auch diese Abdachung nicht, falls ab 2016 zusätzliche Sparmassnahmen notwendig werden sollten. Zu fragen ist, ob das neue Modell weniger Schäden anrichtet und präziser steuerbar ist als die jetzige Reglementsbestimmung (8.4.4) und als die beiden in 8.4.4.4 vorgestellten Alternativmodelle. Alle diese drei setzen bei der Skala der Pastorationenpunkte an.

Die vom Kirchenrat vorgeschlagene Abdachung lässt dagegen die Skala (und die Fusionsboni) unverändert und führt stattdessen einen zusätzlichen Parameter ein, der relativ einfach und vor allem präzise wechselnden Situationen angepasst werden kann.

### 8.5.2 Auswirkungen einer neuen Abdachung

Die neue Abdachung hätte *vorderhand auf keine einzige Gemeinde eine finanzielle Auswirkung*. Alle liegen zurzeit unter der Abdachung von 85% ihres Budgets. Alle bisher gültigen Regeln, Pastoralpunkte und Fusionsboni blieben unverändert bestehen.

Sollte sich aber beispielsweise anfangs 2014 zeigen, dass sich für die Zeit ab 1.1.2016 ein Szenarium abzeichnet, das zusätzliche Sparmassnahmen erfordert (vgl. 8.3.2) – jedoch nur dann –, würde der Kirchenrat diesen Prozentsatz unter Einhaltung einer 1½-jährigen Ankündigungsfrist senken.

Dadurch würden erste Kirchgemeinden gezwungen, ihre Ausgaben so neu zu gestalten, dass der Anteil des Finanzausgleichs (Beitragsart A) an den Gesamtausgaben nicht höher wird als der Prozentsatz es erlaubt. Oder sie könnten mit einer finanzstärkeren Nachbargemeinde fusionieren und damit möglicherweise einer Personalkürzung entgehen.

Zudem können gefährdete Gemeinden und Mitarbeitende vorausschauend handeln und ihnen notwendig erscheinende Sicherheitsmargen und strukturelle Änderungen planen.

### 8.5.3 Betroffene Gemeinden, Kirchenmitglieder und Finanzvolumen

Im Unterschied zu Kürzungen bei den Pastorationenpunkten (8.4.4) wären von Sparmassnahmen bei den Personalkosten *nicht gleich alle* Ausgleichsgemeinden mit Beitragsart A betroffen. Jede Veränderung des Prozentsatzes der Abdachung betrifft nämlich immer *nur wenige* Kirchgemeinden und Kirchenmitglieder, und das mit einem Finanzvolumen, das von ihnen frühzeitig abschätzbar ist.

Konkret sind folgende Wirkungen verschiedener Prozentsätze zu erwarten (Steuerzahlen 2011, Maximalkirchensteuerfuss 30%, erwarteter Fusionsstand per 1.1.2013):

<b>Prozentsatz</b> des max. Anteils des Finanzausgleichs, Beitragsart A, am Gesamtbudget der Kirchgemeinde	<b>Anzahl</b> der insgesamt betroffenen Kirchgemeinden	<b>Spareffekt</b> beim Finanzaus- gleich, insgesamt, pro Jahr	<b>Mitgliederzahl</b> die insgesamt von den Kürzungen betroffen ist
85%	0	0	0
80%	1	5'042 Fr.	170
75%	1	18'420 Fr.	170
70%	2	39'767 Fr.	319
65%	2	61'528 Fr.	319
60%	4	131'519 Fr.	3'494
55%	5	300'222 Fr.	4'286
50%	7	511'216 Fr.	5'480
45%	8	763'543 Fr.	6'068

Abb. 18: Folgen von Prozentsatz-Änderungen bei der Abdachung von Beitragsart A

Deutlich sichtbar ist, dass – im Unterschied zur linearen Kürzung der Pastorationspunkte (8.4.4) – sogar bei einer starken Reduktion des Prozentsatzes nur eine verhältnismässig kleine Zahl von Kirchgemeinden und Kirchenmitgliedern betroffen ist.

Es trifft vor allem Kirchgemeinden mit weit überdurchschnittlichen Pfarrpensen. Dazu gehören auch fusionierte Kleingemeinden mit gleich gebliebenen Pfarrpensen. Sie wären aber nicht-fusioniert ebenfalls von der Abdachung betroffen.

Diese Gemeinden haben über viele Jahre hinweg von sehr grosszügig bemessenen Leistungen des Finanzausgleichs profitiert. Falls ab 2016 zusätzlich gespart werden muss, führt kein Weg an Sparmassnahmen auch bei den Personalkosten dieser Kirchgemeinden vorbei.

#### 8.5.4 Erforderliche Reduktion des Prozentsatzes in den drei Szenarien

Im *Szenarium Optimistisch* sind für die Jahre ab 2016 keine zusätzlichen Massnahmen notwendig (8.3.2). Damit wird *keine Reduktion des Prozentsatzes* und der Personalkosten nötig.

Im *Szenarium Moderat* wird ab 2016 ein zusätzlicher Sparbedarf von rund Fr. 160'000 erwartet. Das würde eine *Senkung des Prozentsatzes auf 60%* bedeuten (hellbraun in Abb.18). Sie würde in vier Kirchgemeinden Personalreduktionen mit Auswirkungen auf 3'494 Kirchenmitglieder verursachen, d.h. auf 3.1% der kantonalen Mitgliedschaft.

Schmerzhaftere Auswirkungen hätte das Eintreten des *Szenariums Pessimistisch*, glücklicherweise ein weniger wahrscheinliches Szenarium. Der zusätzliche Sparbedarf betrüge ab 2016 ca. 750'000 Franken und würde eine *Senkung des Prozentsatzes auf 45%* verursachen (braun in Abb. 18).

Das hätte in acht Kirchgemeinden Personalreduktionen zur Folge und Auswirkungen auf 6'068 Kirchenmitglieder, d.h. auf 5.3% der kantonalkirchlichen Mitgliedschaft bzw. auf 24.2% der Mitglieder in Gemeinden mit Beitragsart A (2011).

#### 8.5.5 Abdachung durch Maximalbeitrag pro Mitglied statt durch Prozentsatz

Statt einer Abdachung durch einen Maximalprozentsatz des Finanzausgleichs am Gesamtbudget der Gemeinde ist auch eine andere Art von Abdachung denkbar: Der Finanzausgleich bezahlt unter Beitragsart A einen maximalen Franken-Betrag pro Kirchenmitglied in der Gemeinde (maximaler Pro-Kopf Beitrag).

2011 machte der Beitrag des Finanzausgleichs, Beitragsart A, in den Ausgleichsgemeinden im Durchschnitt 269 Franken pro Kirchenmitglied aus.

In der Gemeinde mit dem höchsten Pro-Kopf Beitrag finanzierte der Finanzausgleich fast das 5-fache, nämlich 1'308 Franken pro Mitglied (486% des durchschnittlichen Beitrags; 84% des Gemeindebudgets). Eigener Steuerertrag pro Mitglied: 266 Franken. Es handelt sich gleichzeitig um die Gemeinde mit dem höchsten Pfarrpensum pro Gemeindeglied im Kanton (75%-Pensum für 170 Mitglieder).

Man kann nun die Kürzungsszenarien durchspielen, wie wir es in Abb. 18 mit der Reduktion des Prozentsatzes taten. Auf diese Darstellung verzichten wir. Es trifft nämlich genau die gleichen acht Kirchgemeinden wie bei der Abdachung mit Prozentsatz.

Betroffen sind bei zusätzlich notwendigen Massnahmen in jedem Fall Kirchgemeinden mit weit überdurchschnittlichem Personalpensum pro Mitglied. Logischerweise ist das verbunden mit weit überdurchschnittlichen Kosten pro Mitglied.

Der Kirchenrat bevorzugt die elegantere Variante mit einem Maximalprozentsatz. Sonst müsste im Reglement mit periodisch anzupassenden Franken-Beträgen operiert werden.

#### 8.5.6 Kombination der Abdachung mit Modifikation der Pastorationspunkte

Denkbar ist natürlich auch eine Kombination der Abdachung nach 8.5.1 mit einer Modifikation der Tabelle der Pastorationspunkte (Art. 8 GE 52-20) nach proportionalem, proportionalerem oder Stufen-Modell (8.4.4.4). Zudem könnte der Fusionsbonus auf den Pastorationspunkten (Art. 8 Abs. 5c GE 52-20) wegen „Eintretens neuer Umstände“ zeitlich begrenzt werden (beispielsweise bis 31.12.2017).

Wenn man der in diesem Bericht dargelegten Marschroute des Kirchenrates folgt, ist eine solche Kombination zur Erreichung von Sparziel 2017 über die Abdachung hinaus in keinem der Szenarien notwendig.

Anders sieht es aus, falls die Synode dem Kirchenrat eine *Senkung des Mindeststeuerfusses bei Beitragsart A und/oder B* nahelegt (vgl. Alternativen zu den Absichten 10 und 11). Das würde zu einem deutlich höheren Sparzwang bei den Personalausgaben der Gemeinden mit Beitragsart A führen.

Solche Kürzungen grösseren Ausmasses (notwendige Abdachung bei 35% oder tiefer) sollte man nicht allein mit einem Herunterfahren der Abdachung vornehmen, weil diese die unterschiedliche Steuerkraft der Gemeinden nicht berücksichtigt. Eine Kombination von Abdachung und Modifikation der Tabelle der Pastorationspunkte wäre dann eine fairere Lösung. Sie würde allerdings auch deutlich mehr Kirchgemeinden treffen.

Der Kirchenrat will keine unnötigen Personalreduktionen verursachen. Er verzichtet deshalb darauf, der Synode eine Kombinationslösung vorzuschlagen – es sei denn, die Synode möchte den Mindeststeuerfuss für Beitragsart A und/oder B gesenkt haben.

→ **Absicht 15 des Kirchenrates:**

***<sup>1</sup>Die Synode ergänzt an der Wintersynode 2012 (1. Lesung) das Reglement GE 52-20 mit einem – bis mindestens 2015 wirkungslosen – Abdachungs-Paragrafen.***

***Dieser legt einen maximalen Prozentsatz (85%) des Finanzausgleichs, Beitragsart A, am Gesamtbudget der Kirchgemeinde fest.***

***Der Kirchenrat erhält die Kompetenz, diesen Prozentsatz unter Einhaltung von 1½ Jahren Ankündigungsfrist der Situation des Finanzausgleichs anzupassen.***

→ **Alternativen:**

a) ***Ohne Reglementsänderung:***

*Automatisch lineare Kürzung der Pastorationspunkte im Bedarfsfall.*

*Spardruck und gegebenenfalls Pensenreduktionen gleichzeitig in sämtlichen Ausgleichsgemeinden. Beibehaltung weit überdurchschnittlicher Pfarrpensen in den kleinen Gemeinden. Keine präzise Steuerung der Ausgaben von Beitragsart A möglich.*

b) *Abdachung durch einen Maximalbetrag in Franken pro Kirchenmitglied (maximaler Pro-Kopf Beitrag) statt durch einen maximalen Prozentsatz des Gemeindebudgets. Gleicher Effekt wie Abdachung durch einen Prozentsatz. Gesetzgeberisch nicht elegant.*

c) *Modifizierte Pastorationspunkte-Tabelle mit zur Mitgliederzahl proportionaler (oder proportionalerer) Zuteilung der Pastorationspunkte.*

*Spardruck und Pensenreduktion bei den kleineren Ausgleichsgemeinden. Keine präzise Steuerung der Ausgaben von Beitragsart A möglich.*

d) *Modifizierte Pastorationspunkte-Tabelle mit einer Mitgliederzahl (Stufe bei 1'000 Mitgliedern), unterhalb derer einer Gemeinde überhaupt kein Beitrag aus dem Finanzausgleich mehr ausgerichtet wird.*

*Starker Fusionsdruck auf Kirchgemeinden mit weniger als 1'000 Mitgliedern; Pensenreduktion bei ihnen. Keine präzise Steuerung der Ausgaben von Beitragsart A möglich.*

e) *Kombination der neuen Abdachung mit einer Modifikation der Tabelle der Pastorationspunkte (proportional, proportionaler oder Stufe).*

*Reduktion oder Beseitigung überdurchschnittlicher Pensen in den Kleingemeinden zusätzlich zur allfälligen Notwendigkeit einer tieferen Abdachung.*

*Faire Lösung, falls die Synode dem Kirchenrat eine Senkung des Mindeststeuerfusses in den Beitragsarten A und/oder B nahelegt.*



## 9. Fazit des Kirchenrates

### 9.1 Erreichung von Sparziel 2017

Die Tabelle der vorgesehenen Sparmassnahmen zeigt am Ende der Analyse aller Beitragsarten und ihres Sparpotentials, dass das Sparziel 2017 erreicht werden kann, und zwar bei Eintreten von jedem der drei Szenarien:

	Szenarium Pessimistisch	Szenarium Moderat	Szenarium Optimistisch
<b>Sparziel</b>	<b>2.5 Mio. Fr.</b>	<b>1.7 Mio. Fr.</b>	<b>0.9 Mio. Fr.</b>
Kürzungen in Beitragsart D	0.04 Mio. Fr.	0.04 Mio. Fr.	0.04 Mio. Fr.
Kürzungen in Beitragsart C	0.54 Mio. Fr.	0.54 Mio. Fr.	0.54 Mio. Fr.
Kürzungen in Beitragsart B	0.35 Mio. Fr.	0.35 Mio. Fr.	0.35 Mio. Fr.
Mindeststeuerfuss 30% (A)	0.54 Mio. Fr.	0.54 Mio. Fr.	0.54 Mio. Fr.
Kürzungen bei Bauten (A)	0.28 Mio. Fr.	0.07 Mio. Fr.	0
Kürzungen durch Abdachung (A)	0.77 Mio. Fr.	0.13 Mio. Fr.	0
<b>Total Einsparungen</b>	<b>2.52 Mio. Fr.</b>	<b>1.67 Mio. Fr.</b>	<b>1.47 Mio. Fr.</b>
Sicher wirksam ab 2013: 0.97 Mio. Fr. (Wartenseefonds: plus 0.5 Mio.)			

Abb. 19: Sparziel 2017 mit allen vom Kirchenrat bereits beschlossenen und weiteren, gegebenenfalls noch einzuleitenden Sparmassnahmen

Erreicht wird bei dieser Gestaltung der Sparmassnahmen zudem, dass die Kürzungen auf alle Beitragsarten verteilt sind und alle Arten von Kirchgemeinden sowie die Kantonalkirche Opfer bringen müssen.

### 9.2 Schlussfolgerungen

1. Bis Ende 2015 reichen die vom Kirchenrat bereits eingeleiteten Massnahmen (im Zeitplan in Kapitel 10 im zeitlichen Ablauf dargestellt) unter zwei Bedingungen:
  - a) Die Synode senkt den reglementarischen Mindestbestand des Finanzausgleichsfonds auf einen einfachen Jahresbedarf.
  - b) Schloss Wartensee kann spätestens 2014 mit einem Nettoerlös von ca. 10 Mio. Franken verkauft werden.
2. Bis mindestens Ende 2015 bleiben die heutigen Personalkosten in allen Ausgleichsgemeinden mit Beitragsart A von Sparzwang verschont.

3. Bei Eintreten des Szenariums Optimistisch sind für die Zeit ab 2016 keine zusätzlichen Sparmassnahmen erforderlich.
4. Bei Eintreten der Szenarien Moderat oder Pessimistisch müssten ab 2016 kleinere bis moderate zusätzliche Sparmassnahmen wirksam werden.
5. Durch Einführung einer präzise steuerbaren prozentualen Abdachung von Leistungen unter Beitragsart A würden allfällig ab 2016 zusätzlich nötige Sparmassnahmen auf nur wenige Kirchgemeinden, Pfarrpersonen und Kirchenmitglieder beschränkt. Sie profitieren heute von weit überdurchschnittlichen Pfarrpensen.

→ **Absicht 16 des Kirchenrates:**

*Um diesen Weg gehen zu können, benötigt der Kirchenrat von der Synode die folgenden Beschlüsse. Er beabsichtigt, sie der Wintersynode 2012 in 1. Lesung zu unterbreiten.*

1. *Senkung des reglementarischen Mindestbestands des Finanzausgleichsfonds vom anderthalbfachen auf den einfachen Betrag der ausbezahlten Beiträge des Vorjahres (Art. 21 Abs. 2 GE 52-20).*
2. *Neuer Art. 8<sup>bis</sup> GE 52-20 zur Abdachung von Beitragsart A auf maximal 85% der Gesamtausgaben der Kirchgemeinde (vorherhand ohne Wirkung). Ergänzung der Liste in Art. 24, damit auch dieser Parameter vom Kirchenrat an die finanziellen Möglichkeiten des Finanzausgleichs angepasst werden kann, Ankündigungsfrist 1½ Jahre.*

→ **Alternativen:**

- a) *Keine Senkung des Fondsmindestbestands. Rasche Verschärfung der Sparmassnahmen.*
- b) *Keine neue Abdachung von Beitragsart A. Gegebenenfalls ab 2016 zusätzlich notwendige Einsparungen erfolgen nach dem heute gültigen Reglement (Art. 8 GE 52-20), d.h. durch lineare Kürzung der Pastorationen sämtlicher Gemeinden mit Beitragsart A. Das hätte in ländlichen Gebieten eine Landschaft von Teilzeitpfarrämtern zur Folge.*
- c) *Statt oder zusätzlich zur neuen Abdachung von Beitragsart A Modifikation der Tabelle der Pastorationen nach einem der in den Alternativen zu Absicht 15 aufgelisteten Modelle.*

## 10. Zeitplan der vom Kirchenrat beschlossenen und noch vorgesehenen Massnahmen

Nr.	Wann?	Wer?	Was?	Wirksam ab?	Sparwirkung pro Jahr?
1	Mai 2011	KR	Diskussion des Finanzausgleichs an der jährlichen Retraite des Kirchenrates	Mai 11	nicht beziffert
2	Mai 2011	KR	Beschluss: Diskussionsvorlage zur Zukunft des Finanzausgleichs für die Sommersynode 2012 ausarbeiten	Januar 12	nicht beziffert
3	Sommer/ Herbst 2011	KR	Restriktivere Praxis bei Genehmigung von Projekten, Bauten und Liegenschaften (Beitragsarten A, B und C)	Sommer/ Herbst 11	nicht beziffert
4	Dez. 11	Synode	Beschluss: Wartenseefonds für regionale und innovative Projekte	Verkaufsjahr von Wartensee	0.5 Mio. Fr.
5	März 12	KR	Anhebung Mindeststeuerfuss Beitragsart A auf 30%	1.1.2013	0.54 Mio. Fr.
6	März 12	KR	Anhebung Mindeststeuerfuss Beitragsart B auf 26%	1.1.2013	0.35 Mio. Fr.
7	März 12	KR	Reduktion Verwaltungskostenauspauschale (Beitragsart D) auf 2.5%	1.1.2013	0.04 Mio. Fr.
8	April 12	KR	Reduktion Pastorationsbeiträge in zwei Städten (Beitragsart C)	1.1.2013	0.04 Mio. Fr.
9	April 12	KR	Verabschiedung Bericht an Synode und breite Diskussion in Kirchgemeinden und Berufsgruppen	April 12	nicht beziffert
10	Juni 12	Synode	Diskussion des Berichts in der Synode; Hinweise auf von ihr gewünschte Marschrichtung	Juni 12	nicht beziffert
11	Sept. 12	KR	Verabschiedung Anträge zur Reglementsänderung an die Synode	Dez. 12	nicht beziffert

Nr.	Wann?	Wer?	Was?	Wirksam ab?	Sparwirkung pro Jahr?
12	Dez. 12	Synode	Beschlussfassung durch die Synode (1. Lesung) über: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ neuen Fondsmindestbestand</li> <li>▪ Abdachung von Beitragsart A (oder Modifikation der Tabelle der Pastorationspunkte)</li> <li>▪ evtl. kleinere Modifikationen</li> </ul>	sofort, aber noch nicht verbindlich	nicht beziffert
13	Juni 13	Synode	2. Lesung der Reglementsänderungen in der Synode	1.1.2014	nicht beziffert
14	März 14	KR	Beurteilung des sich entwickelnden Szenariums; nötigenfalls Beschluss über zusätzlich notwendige Sparmassnahmen (je nach Entscheid der Synode: Reduktion des Prozentsatzes bei der Abdachung oder Kürzung der Pastorationspunkte)	1.1.2016	0.00 Mio. Fr. bis 0.75 Mio. Fr.
15	laufend	KR	Kontinuierliche Beobachtung der Entwicklung und Feinjustierung der Massnahmen	2013ff, 2016ff	nicht beziffert

Abb. 20: Zeitplan der vom Kirchenrat bereits beschlossenen und noch vorgesehenen Massnahmen

## 11. Weiteres Vorgehen und Antrag an die Synode

### 11.1 Weiteres Vorgehen

Der Kirchenrat erhofft sich von diesem Bericht eine breite Diskussion in der Synode und in den dieser vorgelagerten Gremien, sowie in den Kirchenvorsteherschaften und Berufsgruppen.

Der Kirchenrat wird auf der Basis der synodalen Diskussionsergebnisse *entweder* bereits der Wintersynode 2012 Modifikationen des Finanzausgleichreglements zur Beschlussfassung vorlegen. *Oder* er wird zeitgerecht eventuell zusätzlich notwendig werdende Massnahmen im Rahmen seiner bereits vorhandenen Kompetenzen und gemäss den jetzigen reglementarischen Bestimmungen in die Wege leiten.

### 11.2 Antrag an die Synode

Sehr geehrte Synodale

Der Kirchenrat stellt Ihnen folgenden **A n t r a g**:

**Die Synode nimmt den vorliegenden Bericht des Kirchenrates zur Zukunft des Finanzausgleichs zustimmend zur Kenntnis.**

2. April 2012

Im Namen des Kirchenrates  
Der Präsident: Dölf Weder, Pfr. Dr. theol.  
Der Kirchenschreiber: Markus Bernet