

Finanzhaushalts- gesetz

Bericht und Antrag Nr. 300 betreffend das kirchliche Gesetz über den Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz), 1. Lesung

Luzern, 12. Dezember 2018

Beilagen:

- Entwurf Finanzhaushaltsverordnung
- Vernehmlassungsbericht Finanzhaushaltsgesetz

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	3
2.	Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs	3
3.	Vernehmlassung	4
4.	Weiteres Vorgehen	4
5.	Erläuterungen: Das Finanzhaushaltsgesetz im Einzelnen	4
6.	Finanzielle Auswirkungen	10
7.	Stellungnahme des Synodalrats	11
8.	Antrag des Synodalrats	11

1. Einleitung

Mit der neuen seit 1. Januar 2017 in Kraft stehenden Verfassung der Evangelisch-Reformierten Landeskirche des Kantons Luzern (Kirchenverfassung; KiV) wird gemäss deren §§ 23 ff. eine Neuorganisation der Reformierten Kirche Kanton Luzern zur neuen landeskirchlichen Organisation erforderlich. § 34 Abs. 1 lit. c KiV sieht vor, dass für die landeskirchliche Organisation und die Kirchgemeinden ein Organisationsgesetz sowie gemäss § 34 Abs. 1 lit. e KiV Rechtssätze über den Finanzhaushalt zu erlassen seien. Die Ausarbeitung des Organisationsgesetzes (Bericht und Antrag Nr. 299) brachte die parallele Ausarbeitung eines Entwurfs eines Finanzhaushaltsgesetzes mit sich, da die beiden Erlasse thematisch und inhaltlich zusammengehören und sich ergänzen.

Eine gesetzliche Regelung über die Finanzen bestand bisher nur für die Kirchgemeinden. Das Finanzhaushaltsgesetz und die ausführende Finanzhaushaltsverordnung gelten nunmehr neu sowohl für die landeskirchliche Organisation als auch für die Kirchgemeinden.

Nicht Gegenstand der Gesetzesvorlage über den Finanzhaushalt ist hingegen der Finanzausgleich. Dieser wird zu einem späteren Zeitpunkt in einem eigenen Erlass zu regeln sein. Ebenso wenig bildet die Finanzbeschaffung Bestandteil des Finanzhaushaltsgesetzes, ist sie doch in anderen, zum Teil übergeordneten Erlassen geregelt.

Die Umsetzung der Verfassung mit der Schaffung eines Finanzhaushaltsgesetzes für die landeskirchliche Organisation und die Kirchgemeinde bringt die Aufhebung und Änderung bestehender die Finanzen regelnde Erlasse, Verordnungen und Bestimmungen mit sich. Schon die bisherigen kirchlichen Finanzerlasse basieren grösstenteils auf den Begriffen und Bestimmungen des kantonalen Rechts. Dementsprechend orientiert sich auch der vorliegende Gesetzesentwurf weitgehend am geltenden Finanzrecht im Kanton Luzern.

2. Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs

Zeitgleich und parallel zur Ausarbeitung des Organisationsgesetzes nahm die Teilprojektgruppe Recht (bestehend aus dem Gesetzesredaktor Kurt Boesch, dem Synodalsekretär Peter Möri und Synodalrätin Lilian Bachmann [Departement Recht]) auch die Gesetzesarbeiten für das Finanzhaushaltsgesetz auf (siehe zur Projektorganisation Umsetzung Kirchenverfassung beiliegenden Bericht über die künftige landeskirchliche Organisation sowie die Ausführungen unter Ziffer 2 im Bericht und Antrag Nr. 299 betreffend Organisationsgesetz). Ein entsprechender Vorentwurf eines Finanzhaushaltsgesetzes wurde verfasst und in einer Arbeitsgruppe mit Vertretern aus Finanzverantwortlichen auf der Ebene Kirchgemeinde (Stadt und Land) sowie landeskirchlicher Organisation des Kantons Luzern beraten. Die Arbeitsgruppe beriet und erarbeitete im Frühling 2018 in mehreren Sitzungen den Entwurf des Finanzhaushaltsgesetzes sowie einer Finanzhaushaltsverordnung.

Dem Synodalrat wurden in der Folge aufgrund der Beratungsergebnisse der Arbeitsgruppe beide Entwürfe zur Beratung vorgelegt. Diese wurden im Synodalrat im Sommer 2018 beraten. Der Finanzhaushaltsverordnung kommt dabei nur Orientierungscharakter zu.

3. Vernehmlassung

Am 22. August 2018 verabschiedete der Synodalrat den Entwurf eines Finanzhaushaltsgesetzes zuhanden der Vernehmlassung. Die Einladung zur öffentlichen Vernehmlassung erfolgte am 30. August 2018. Nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist am 31. Oktober 2018 wurden die eingegangenen Rückmeldungen erfasst, ausgewertet und im Synodalrat beraten. Die Ergebnisse des Auswertungsprozesses der eingegangenen Vernehmlassungen sind dem im Anhang beiliegenden Vernehmlassungsbericht zum Finanzhaushaltsgesetz zu entnehmen (s. Beilage).

4. Weiteres Vorgehen

Im Februar 2019 wird die Geschäftsprüfungskommission (GPK) den Gesetzesentwurf beraten und allfällige Anträge an die Synode beschliessen.

Am 13. März 2019 (ganztags) sowie 16. März 2019 (Reservetermin halbtags) erfolgt im Rahmen einer ausserordentlichen Synode die 1. Lesung des Finanzhaushaltsgesetzes durch die Synode.

Anschliessend werden von Mitte März bis Mai 2019 die Ergebnisse der 1. Lesung ausgewertet und die Vorlage für die 2. Lesung am 28. Mai 2019 (ganztags) und 29. Mai 2019 (Reservetermin halbtags) überarbeitet. Die vorberatende Synodekommission wird die überarbeitete Vorlage wiederum vorgängig zur 2. Lesung beraten. Sofern mit der 2. Lesung am 28. und 29. Mai 2019 die Gesetzesvorlage in der Synode verabschiedet werden kann, kann das Finanzhaushaltsgesetz zeitgleich mit dem Organisationsgesetz, sofern dieses auch in der Synode in 2. Lesung beschlossen wird, auf den 1. Juli 2019 in Kraft treten.

5. Erläuterungen: Das Finanzhaushaltsgesetz im Einzelnen

Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass der mit dem vorliegend zu beratenden Entwurf eines Finanzhaushaltsgesetzes gleichzeitig aufgelegte Entwurf einer Finanzhaushaltsverordnung nur der Orientierung und ergänzenden Erläuterung dient. Über den Erlass einer ein kirchliches Gesetz ausführende Verordnung beschliesst der Synodalrat, in dessen Zuständigkeits- und Kompetenzbereich dies fällt. In diesem Sinn ist der mitaufgelegte Verordnungsentwurf provisorischer Natur und wird vom Synodalrat erst nach Annahme der Gesetzesvorlage definitiv ausgearbeitet und beschlossen. Der Verordnungsentwurf ist somit nur insoweit Gegenstand der Beratung der Synodevorlage, als es um die Abgrenzungsfrage zwischen Gesetz und Verordnung geht.

Die Ausführungen zu den einzelnen Bestimmungen des Finanzhaushaltsgesetzes finden sich in den diesem Bericht und Antrag anschliessenden Erläuterungen bei den jeweiligen einzelnen Paragraphen.

Erläuterungen zum Entwurf des Finanzhaushaltsgesetz (FHG)

A) Allgemeines

Eine gesetzliche Regelung über die Finanzen bestand bisher nur für die Kirchgemeinden, nämlich in § 32 ff. der kirchliche Satzung über die Organisation der Kirchgemeinden (OG KG; 31.010), in der Verordnung über den Finanzhaushalt der Kirchgemeinden (FHV KG; 31.012) sowie in den Erlassen zum Finanzausgleich. Das Finanzhaushaltsgesetz (FHG) und die Finanzhaushaltsverordnung (FHV) gelten neu sowohl für die landeskirchliche Organisation wie auch für die Kirchgemeinden.

Der Finanzausgleich ist nicht im Finanzhaushaltsgesetz geregelt. Die entsprechenden Erlasse sind in einem späteren Zeitpunkt zu schaffen oder zu überarbeiten. Bis dahin bleiben die bisherigen Bestimmungen in Kraft (51.010, 51.012, 51.014).

Auch die Finanzbeschaffung bildet keinen Bestandteil des Finanzhaushaltsgesetzes. Sie ist in anderen, zum Teil übergeordneten Erlassen geregelt. So gewährt § 80 der Kantonsverfassung der Landeskirche und den Kirchgemeinden die Steuerhoheit; wer für die Festlegung des Steuerfusses zuständig ist, bestimmen die Kirchenverfassung (§ 35 Abs. 1) und das Organisationsgesetz (§ 136 Abs. 1 lit. e Ziff. 1, § 149 Abs. 1).

Schon die heutigen kirchlichen Finanzerlasse basieren zum grossen Teil auf den Begriffen und Bestimmungen des kantonalen Rechts. Der Aufbau und verschiedene Formulierungen des FHG orientieren sich daher am kantonalen Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLG; SRL Nr. 600) und am kantonalen Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG; SRL Nr. 160). Wesentlich einbezogen sind die geltenden Bestimmungen für die Kirchgemeinden.

Der Gesetzesentwurf soll möglichst einfach und übersichtlich bleiben. Verschiedene Teile der kantonalen Gesetze (z.B. System des Globalbudgets oder Steuerung auf Verwaltungsebene) wurden nicht übernommen. Der Entwurf enthält auch keine Regelung des Controlling und der Revision. Bestimmungen über eine allfällige Controllingkommission und über die Rechnungskommission sowie deren Aufgaben finden sich im Organisationsgesetz.

B) Finanzhaushaltsgesetz (FHG)

I. Allgemeine Bestimmungen

§ 1 Gegenstand

§ 1 fasst den Inhalt des Gesetzes zusammen.

§ 2 Geltungsbereich

Abs. 1 hält ausdrücklich fest, dass das Gesetz für die landeskirchliche Organisation wie auch für die Kirchgemeinden gilt.

Abs. 2 entspricht § 32 OG KG.

§ 3 Begriffe

Die definierten Begriffe ermöglichen eine einfachere Formulierung des Gesetzes.

§ 4 Grundsätze der Haushaltsführung

Die Umschreibung ist gegenüber § 33 Abs. 1 OG KG etwas erweitert.

§ 5 Rechnungsjahr

Wie bisher (§ 33 Abs. 3 OG KG).

II. Steuerung

Der Gesetzesentwurf sieht nur eine kurzfristige Planung (jährliches Budget) und eine mittelfristige Planung (AFP über 4 Jahre) vor. Nicht vorgeschrieben sind die Planungsinstrumente des Legislaturprogramms (mittelfristig) und der Strategie (langfristig).

§ 6 Ziel

Die finanzpolitische Steuerung bezweckt den Schutz des Eigenkapitals und die Begrenzung der Verschuldung.

§ 7 Haushaltgleichgewicht

Diese Bestimmung orientiert sich an § 42 Abs. 4 und 5 OG KG. Der Vernehmlassungsentwurf enthielt für die landeskirchliche Organisation die von der Synode beschlossene Regel, dass das Eigenkapital mindestens 75 Prozent des Jahresaufwands betragen soll. Einige Rückmeldungen erachteten diese Limite als zu starr bzw. als zu hoch und sprachen sich gegen die Aufnahme dieser Regel ins Gesetz aus. Um diesen Bedenken Rechnung zu tragen, wird die Vorschrift aus dem FHG in die einfacher zu revidierende FHV verschoben. Im Rahmen der Budgetberatung kann die Synode nach wie vor das Verhältnis von Eigenkapital und Jahresaufwand bestimmen. Auf eine entsprechende Regelung für die in ihrer Grösse und ihrem Aufgabenumfang sehr unterschiedlichen Kirchgemeinden wird nach wie vor verzichtet.

§ 8 Rechnungsüberschüsse

Der bisherige § 46 Abs. 1 und 2 OG KG wird an § 6 Abs. 1 FHGG angeglichen: Aufwandüberschüsse sind bei fehlendem Eigenkapital als Minusposition im Eigenkapital zu passivieren (bisher: Aktivierung als Bilanzfehlbetrag).

§ 9 Finanzkennzahlen

Die Verpflichtung der Kirchgemeinden, Finanzkennzahlen zu ermitteln und abzuliefern, besteht schon heute (§ 40 Abs. 1 und 2 OG KG). Vgl. auch § 15 FHV KG.

§ 10 Erstellung und Gliederung

Die heutige Regelung wird übernommen (§ 41 Abs. 1 OG KG und § 3 FHV KG).

§ 11 Inhalt

Entspricht § 3 FHV KG.

§ 12 Prüfung und Kenntnisnahme auf kantonaler Ebene

Die Prüfung und Kenntnisnahme des Aufgaben- und Finanzplans (AFP) wird analog geregelt wie für die Kirchgemeinden (vgl. § 41 Abs. 3 OG KG). Bestimmungen über Zuständigkeit und Verfahren finden sich auch im Organisationsgesetz und in der Geschäftsordnung der Synode.

§ 13 Prüfung und Kenntnisnahme in den Kirchgemeinden

Entspricht § 41 Abs. 3 OG KG. Der Gesetzesentwurf sieht nicht nur eine reine Kenntnisnahme des AFP durch die Kirchgemeindeversammlung oder das Kirchgemeindep Parlament vor, sondern eine Kenntnisnahme in einem bestimmten Sinn (zustimmend, ablehnend oder ohne Stellungnahme). Die Meinung der Kirchgemeindeversammlung bzw. des Kirchgemeindep arlaments kommt damit besser und stärker zum Ausdruck.

§ 14 Allgemeines

Die Abs. 1 und 2 regeln den Zweck und die Form des Budgets (vgl. § 42 OG KG). Abs. 3 nimmt auf § 54 Abs. 2 der Kirchenverfassung Bezug.

§ 15 Inhalt

Entspricht § 4 FHV KG (vgl. auch § 12 Abs. 1 und 2 FLG und § 11 FHGG). Nach Abs. 2 werden die Budgetkredite der Erfolgsrechnung pro Aufgabenbereich als Saldo des Aufwands und Ertrags festgesetzt. Im Vernehmlassungsentwurf wurde dies als Globalbudget bezeichnet. Damit war jedoch nicht beabsichtigt, das Globalbudgetsystem des Kantons Luzern zu übernehmen. Dies würde nämlich, wie in verschiedenen Vernehmlassungen zu Recht ausgeführt wurde, eine grundlegende Umstellung und einen erheblichen

Mehraufwand bedeuten. Es soll vielmehr grundsätzlich das bisherige Budgetsystem weitergeführt und kontenweise budgetiert werden. Beschlossen wird aber pro Aufgabenbereich nur der Saldo der einzelnen Konti. Damit ist es möglich, innerhalb eines Aufgabenbereichs den beschlossenen Saldokredit flexibler zu verwenden. Der eher verwirrende Begriff „Globalbudget“ wird nicht mehr verwendet.

§ 16 Verbindlichkeit der Budgetkredite

Die Verbindlichkeit der Budgetkredite wird deutlicher als bisher umschrieben (vgl. § 51 Abs. 1 OG KG).

§ 17 Verfahren auf kantonaler Ebene

Das Verfahren auf kantonaler Ebene gestaltet sich analog zu demjenigen in den Kirchgemeinden (unten § 18). Abs. 5 enthält eine neue Regelung für den Fall der zweimaligen Ablehnung des Budgets.

§ 18 Verfahren in den Kirchgemeinden

Das Verfahren in den Kirchgemeinden bleibt unverändert (vgl. §§ 43-44 OG KG).

§ 19 Nachtragskredit

Wie bisher § 52 OG KG.

§ 20 Bewilligte Kreditüberschreitung

Neu kann unter bestimmten Voraussetzungen eine Kreditüberschreitung bewilligt werden (wie im Kanton Luzern: § 16 FLG und § 15 FHGG).

§ 21 Kreditübertragung

Die Kreditübertragung ist eingehender als bisher (§ 51 Abs. 2 GO KG) geregelt. Die Formulierung entspricht § 17 FLG und § 16 FHGG.

III. Ausgaben

Die Finanzmittelplanung (Budget) und die Bewilligung einzelner Ausgaben sind heute nicht klar voneinander getrennt. Im Gesetzesentwurf wird das System des Kantons Luzern übernommen. So finden sich z.B. die Regelungen zum Budgetkredit und zum Nachtragskredit bei den Bestimmungen zum Budget, die Regelungen zum Sonder- und Zusatzkredit bei den Bestimmungen zu den Ausgaben.

§ 22 Begriff

Entspricht § 21 FLG und § 32 FHGG. Die Definitionen der freibestimmbaren und der gebundenen Ausgabe in den Absätzen 3 und 4 bleiben unverändert (vgl. § 50 OG KG).

§ 23 Voraussetzungen

Entspricht § 22 FLG und § 33 FHGG. Es wird darauf verzichtet, im Gesetz das Vieraugenprinzip vorzuschreiben. Die Art der Umsetzung der Ausgabenbewilligung soll der landeskirchlichen Organisation und den Kirchgemeinden überlassen werden.

§ 24 Ausgabenbewilligung in der landeskirchlichen Organisation

Orientiert sich an § 23 FLG. Die Limite in Abs. 1 lit. a entspricht der Finanzkompetenz des Synodalrats nach § 43 Abs. 1 der Kirchenverfassung.

§ 25 Ausgabenbewilligung in der Kirchgemeinde

Orientiert sich an § 34 FHGG. Die Kirchgemeinde hat die Ausgabenbefugnisse in ihrem Bereich in einem rechtsetzenden Erlass selber festzulegen.

§ 26 Einheit der Materie

Diese Bestimmung definiert den Umfang der Ausgabe. Sie soll verhindern, dass mit einer Aufteilung der Gesamtausgabe die Ausgabenkompetenz umgangen werden kann. Der Wortlaut ist § 35 FHGG entnommen.

§ 27 Wiederkehrende Ausgaben

Diese Bestimmung definiert den Gesamtbetrag bei wiederkehrenden Ausgaben (siehe § 36 FHGG). Eine analoge Regel gilt für das fakultative Referendum gemäss § 27 Abs. 3 lit. d Ziff. 1 der Kirchenverfassung.

§ 28 Sonderkredit

§ 29 Zusatzkredit

§ 30 Kontrolle

§ 31 Verfall

§ 32 Abrechnung

§ 33 Nichtgenehmigung der Abrechnung

Der Sonderkredit ist die Ausgabenbewilligung in der Kompetenz der Legislative. Er ist die Ermächtigung, für ein bestimmtes Vorhaben bis zu einem bestimmten Betrag finanzielle Verpflichtungen einzugehen. Er ist vor dem Eingehen der Verpflichtung einzuholen. Die Ausgabe kann getätigt werden, wenn deren Finanzierung gesichert ist. Der Mittelbedarf ist daher in das jeweilige Budget einzustellen. Die Regelung lehnt sich an § 38-42 FHGG und § 27-30 FLG an.

IV. Rechnungslegung

§ 34 Zweck

§ 34 umschreibt den Zweck der Rechnungslegung.

§ 35 Inhalt

Zur Rechnungslegung gehört neben der Jahresrechnung der Revisionsstellenbericht. Der Begriff „Jahresbericht“ (§ 45 Abs. 4 OG KG) wird nicht mehr verwendet.

§ 36 Jahresrechnung

Grundsätzlich wie bisher (§ 45 Abs. 2 OG KG, § 5, 7 FHV KG). Neu ist die Verpflichtung, eine Geldflussrechnung zu erstellen. Die Geldflussrechnung ist ein wichtiges und aussagekräftiges Instrument zur Beurteilung der Finanzlage.

§ 37 Grundsätze

Die Grundsätze der Rechnungslegung bleiben unverändert (vgl. § 33 Abs. 2 OG KG und § 6 Abs. 1 FHV KG).

§ 38 Einzelheiten

Die Details der Rechnungslegung sind als Ausführungsbestimmungen in der FHV zu regeln.

§ 39 Inkrafttreten

Der Synodalrat bestimmt das Inkrafttreten des Gesetzes wie auch das Rechnungsjahr, auf welches das Gesetz erstmals anwendbar ist.

6. Finanzielle Auswirkungen

Der Synodalrat geht davon aus, dass das Finanzhaushaltsgesetz höchstens geringe finanzielle Folgen hat.

Kirchgemeinden:

Die neu als Teil der Jahresrechnung verlangte Geldflussrechnung (§ 36) bedingt einen Anfangsaufwand (ausser für die Kirchgemeinde Sursee, die bereits eine solche Geldflussrechnung führt). Es stehen aber gute Vorlagen und Muster zur Verfügung. Trotzdem könnte es für einige Kirchgemeinden unumgänglich sein, sich bei der Einführung von einer Fachperson oder einem Treuhandbüro beraten zu lassen. In den folgenden Jahren sollte die Weiterführung relativ problemlos möglich sein. Der geringe finanzielle Anfangsaufwand ist gerechtfertigt, weil die Kirchgemeinden über die Verwendung der von ihnen eingezogenen Steuern mit

einer zeitgemässen, transparenten und vollständigen Jahresrechnung Auskunft zu geben haben.

Landeskirchliche Organisation:

Auch die landeskirchliche Organisation wird neu eine Geldflussrechnung präsentieren müssen. Weitere finanzielle Auswirkungen hat das Finanzhaushaltsgesetz für sie nicht.

7. Stellungnahme des Synodalarats

Der Synodalrat erachtet das vorgeschlagene Finanzhaushaltsgesetz als klar, übersichtlich und leicht nachvollziehbar. Es regelt nebst den bereits bestehenden Bestimmungen in den Kirchgemeinden erstmals nun auch den Finanzhaushalt der landeskirchlichen Organisation. Ziel der Vorlage ist es, ein möglichst übersichtliches und einfach handbares Gesetz zu schaffen, das sich weitgehend und wo angebracht am kantonalen Recht orientiert.

8. Antrag des Synodalarats

Der Synodalrat beantragt der Synode, dem beiliegenden kirchlichen Organisationsgesetz zuzustimmen.

Namens des Synodalarats
der Evangelisch-Reformierten Landeskirche des Kantons Luzern

Ursula Stämmer-Horst
Synodalaratspräsidentin

Peter Möri
Synodalsekretär