

Kirchenvorstand

Franziskanerplatz 14
Postfach 2566
6002 Luzern
+41 41 227 83 00 Telefon
rkluzern@lu.ref.ch
www.reflu.ch/luzern

Reformierte Kirche Kanton Luzern
Synodalrat
Hertensteinstrasse 30
6004 Luzern

Angaben zum Absender

Kirchgemeinde/Institution:
Evang.-Reform. Kirchgemeinde Luzern

Ansprechperson für Rückfragen:
Daniel Zbären, 041 227 83 14,
daniel.zbaeren@lu.ref.ch

Luzern, 25. Oktober 2018

Vernehmlassung zum Entwurf des Finanzhaushaltsgesetzes der Evangelisch-Reformierten Landeskirche des Kantons Luzern

Fragebogen zum Vernehmlassungsverfahren

Sehr geehrte Frau Synodalratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren Synodalräte

Wir danken Ihnen für die wertvollen Arbeiten zum neuen Organisationsgesetz und die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Zu den einzelnen Fragen haben wir teils ausführlichere Anmerkungen gemacht, die wir der Einfachheit halber direkt im Fragebogen eingetragen haben.

Wir hoffen, dass unsere Anregungen berücksichtigt werden können.

Freundliche Grüsse

Marlene Odermatt
Präsidentin

Daniel Zbären
Sekretär

Frage 1

Sind Sie mit der Schaffung eines einheitlichen Finanzhaushaltsgesetzes für die landeskirchliche Organisation und für die Kirchgemeinden einverstanden?

ja nein

Bemerkungen:

Keine Bemerkungen.

Frage 2

Sind Sie einverstanden, dass das Finanzhaushaltsgesetz möglichst einfach und übersichtlich bleiben soll und daher die Regelung einzelner Bereiche (wie z.B. das Controllingverfahren) der landeskirchlichen Organisation bzw. den Kirchgemeinden überlassen wird?

ja nein

Bemerkungen:

Der Kirchenvorstand begrüsst diese Vorgehensweise. Sie ermöglicht der landeskirchlichen Organisation und den Kirchgemeinden, einzelne Bereiche zugeschnitten auf die jeweilige Organisation selbständig zu regeln.

Finanzpolitische Steuerung

Frage 3

§ 7 Abs. 3 Haushaltsgleichgewicht

- a) Ist die Regel, dass das Eigenkapital der landeskirchlichen Organisation mindestens 75 % des Jahresaufwands betragen soll, ins Gesetz aufzunehmen?

ja nein

Bemerkungen:

Mit Blick auf eine grössere Flexibilität erachtet es der Kirchenvorstand sinnvoll, die Limite für das Eigenkapital nicht im Finanzhaushaltsgesetz zu verankern (zweifache Lesung).

- b) Ist auf eine entsprechende gesetzliche Regelung für die Kirchgemeinden zu verzichten?

ja nein

Bemerkungen:

Eine vergleichbare Regelung für die Kirchgemeinden würde diese in ihrer finanziellen Handlungsfähigkeit einschränken. Mit den im Finanzhaushaltsgesetz vorgesehenen Vorgaben, u.a. Haushaltsgleichgewicht (§ 7 Ab. 1 f.), Verwendung der Ertragsüberschüsse (§ 8 Abs. 1 f.) und den Finanzkennzahlen (§ 9), verfügt der Synodalrat nach Ansicht des Kirchenvorstandes über die notwendigen Steuerungsinstrumente zwecks Gewährleistung eines gesunden Finanzhaushaltes der Kirchgemeinden.

Gestützt auf die Aufsichtskompetenz gemäss § 195 ff. E-Organisationsgesetz kann der Synodalrat bei Bedarf zudem aufsichtsrechtlich aktiv werden.

Budget

Frage 4

§ 15 Abs. 2 Inhalt

Sind Sie einverstanden, dass im Budget für jeden Aufgabenbereich ein Budgetkredit in Form eines Globalbudgets festzusetzen ist?

ja nein

Bemerkungen:

Der Kirchenvorstand beurteilt die Einführung eines Globalbudgets pro Aufgabenbereich für die Kirchgemeinden in Anlehnung an das kantonale Finanzhaushaltsgesetz (FHGG) kritisch bzw. lehnt eine solche aus folgenden Überlegungen ab:

- Der Kanton Luzern führt derzeit auf das Budgetjahr 2019 die Globalbudgets für die politischen Gemeinden ein. Dies bedeutet für die Gemeinden, und zwar für die Exekutiven und die Verwaltungen, eine grundlegende Umstellung.
- Die Exekutive muss zunächst eine Gemeindestrategie erarbeiten und daraus Ziele/Aufgaben für die nächsten 4 Jahre definieren (Legislativprogramm), welche ihren Niederschlag in den jeweiligen Aufgaben- und Finanzplänen finden muss. Im Aufgaben- und Finanzplan muss sodann pro Aufgabenbereich die erwartete Entwicklung der Finanzen und Leistungen im Budgetjahr und in mindestens drei weiteren Planjahren aufgezeigt werden (vgl. dazu § 8 ff. Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden, FHGG).
- Dies bedingt einen erheblichen Initialaufwand, zumal für jeden Aufgabenbereich ein politischer Leistungsauftrag formuliert werden muss und je ein Budgetkredit in der Erfolgsrechnung und in der Investitionsrechnung erarbeitet werden muss (vgl. § 11 FHGG). Der Kanton verlangt in diesem Zusammenhang, dass im Aufgaben- und Finanzplan zu jedem Aufgabenbereich u.a. der politische Leistungsauftrag, der Bezug zum Legislativprogramm, die Massnahmen und Projekte mit finanziellen Konsequenzen, die Messgrössen und die Entwicklung der Finanzen aufzuführen sind. In das Globalbudget eines Aufgabenbereichs muss dabei der gesamte Aufwand einberechnet werden, u.a. interne Verrechnungen, Umlagen, Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen (vgl. §§ 5 und 6. der Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden). Dies bedingt die Einführung einer Kostenstellenrechnung, über welche die Kirchgemeinden bisher nicht verfügen.
- Mit der Globalbudgetierung werden die Aufwendungen nicht mehr kontenweise, sondern hinsichtlich eines Aufgabenbereichs global dargestellt und von der Legislative bewilligt. Diese erteilt der Exekutive zusammen mit der Bewilligung einen Leistungsauftrag, womit das Budget nicht nur eine finanzielle, sondern auch eine Leistungskomponente erhält (vgl. Finanzdepartement des Kantons Luzern, Handbuch Finanzhaushalt der Gemeinden, Ziff. 2.2.5.2.)

- Die Erarbeitung eines Budgetkredits befreit dennoch nicht von der bisherigen, kontenweisen Budgetierung. Diese muss auch in Zukunft beibehalten werden.
- Vgl. zum Ganzen auch den Presseartikel in der Surseer Woche vom 9. Februar 2018 zum Thema "HRM" – Ein grosser Schritt für die Region" (https://www.lu.ch/verwaltung/FD/Finanzaufsicht_Gemeinden/Handbuch_Finanzhaushalt)
- Nach Einschätzung des Kirchenvorstandes führt die Einführung eines Globalbudgets pro Aufgabenbereich, sollte es in Anlehnung an das kantonale Finanzhaushaltsgesetz und die dazugehörige Verordnung erfolgen, zu erheblichen Mehrkosten (Umstellung auf Kostenstellenrechnung [Software, Einführung, Überführung] etc.) und zu einem erheblichen, zusätzlichen administrativen Aufwand (Initialaufwand, Mehraufwand für Kostenstellenrechnung, Personalkosten).
- Der allfällige Mehrwert einer solchen Umstellung für die Kirchgemeinden in Bezug auf die Aussagekraft von Budget und Rechnungslegung (Transparenz) vermag nach Ansicht des Kirchenvorstandes den damit verbundenen Mehraufwand (Investitionskosten, Personalkosten) nicht zu rechtfertigen.
- Der Kirchenvorstand ersucht deshalb den Synodalrat, von der Einführung eines Globalbudgets pro Aufgabenbereich abzusehen.
- Vgl. auch die weiteren Bemerkungen unter Frage 9.

Frage 5

§ 17 Verfahren auf kantonaler Ebene

Sind Sie mit dem (erstmal festgelegten) Budgetverfahren auf kantonaler Ebene einverstanden?

ja nein

Bemerkungen:

Keine Bemerkungen.

Nachtragskredit, Kreditüberschreitung und Kreditübertragung

Frage 6

§ 20

Sind Sie mit der neu geschaffenen Möglichkeit einer bewilligten Kreditüberschreitung einverstanden?

ja nein

Bemerkungen:

Die Kirchgemeinde Luzern verfügt über eine ähnliche Lösung bereits seit Inkrafttreten der "neuen" Gemeindeordnung im Jahre 2005. Von der Möglichkeit der bewilligten Kreditüberschreitung wurde bisher nur sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht. Dieses Instrument, welches eine rasche Handlungsfähigkeit der leitenden Behörde bei Bedarf ermöglicht, hat sich in den vergangenen Jahren sehr bewährt.

Ausgaben

Frage 7

§ 22 ff.

Sind Sie mit dem (vom Kanton übernommenen) System der Ausgabenbewilligung einverstanden?

ja nein

Bemerkungen:

Keine Bemerkungen.

Rechnungslegung

Frage 8

§ 38

Sind Sie damit einverstanden, dass die Einzelheiten der Rechnungslegung in der Finanzhaushaltsverordnung geregelt werden?

ja nein

Bemerkungen:

Keine Bemerkungen.

Frage 9

Haben Sie weitere Bemerkungen oder Ergänzungen?

ja nein

Bemerkungen:

§ 33 Abs. 2

Gemäss § 33 Abs. 2 ist bei erneuter Ablehnung der Abrechnung über einen Sonder- oder Zusatzkredit die Abrechnung von der Revisionsstelle zusammen mit der leitenden Behörde zu bereinigen und der Bewilligungsbehörde zur Kenntnisnahme zu unterbreiten.

Müsste hier anstelle von "Revisionsstelle" nicht eher Rechnungskommission bzw. Controllingkommission stehen (vgl. § 177 Abs. 3 lit. c und § 178 Entwurf Organisationsgesetz)? Einer externen Revisionsstelle kommt primär oder ausschliesslich die Aufgabe der Prüfung der Jahresrechnung sowie Sonder- bzw. Zusatzkredite zu. Bei einer Bereinigung der Abrechnung im Rahmen von § 33 Abs. 2 läuft die Revisionsstelle deshalb Gefahr, die eigenen Arbeiten anlässlich der Prüfung der Jahresrechnung überprüfen zu müssen, womit sie diesbezüglich keine unabhängige Prüfung mehr gewährleisten kann (Standesregeln für Revisoren).

Ergänzende Bemerkungen zu Globalbudget, kalkulatorischen Zinsen und linearen Abschreibungen:

Das Globalbudget pro Aufgabenbereich hat den Anspruch, sämtliche Aufwendungen und Erträge des Bereichs zu umfassen. Mit der bisherigen funktionalen Gliederung kann dieser Anspruch nicht erfüllt werden. Vielmehr müsste gemäss Auskunft des externen Revisors der Kirchgemeinde Luzern eine Kostenstellenrechnung eingeführt werden. Darin zu berücksichtigen wären gemäss § 4 Finanzhaushaltsverordnung (FHV) auch kalkulatorische Zinsen und Abschreibungen (linear über Nutzungsdauer). Dies würde eine Anlagebuchhaltung notwendig machen, in der jede Aktivierung erfasst, jährlich abgeschrieben und der Restwert verzinst wird. Diese Zinsen und Abschreibungen müssten dann mittels Umlageschlüssel den Bereichen belastet werden.

Eine einfache Zusammenfassung der Aktivierungen pro Jahr, welche über die Nutzungsdauer abgeschrieben wird (Excel-Lösung), ist wohl kaum praktikabel. Da bei einer Ausscheidung der Investition aus der Bilanz (Veräusserung oder ähnlichem) der genaue Restwert evaluiert und ausgebucht werden muss. Richtigerweise müsste jede Aktivierung separat erfasst werden, was in den meisten Fällen eine systembasierte Anlagebuchhaltung notwendig macht.

Zu klären wäre zudem, ob die in § 27 Abs. 3 FHV erwähnten zusätzlichen Abschreibungen zur Berechnung der kalkulatorischen Zinsen berücksichtigt werden oder nicht. Wenn nein, würden die Werte der Bilanz von den Anlagewerten der Anlagebuchhaltung gemäss kalkulatorischen Ansätzen abweichen.

Momentan ist nicht definiert, wie der Zinssatz für die kalkulatorische Verzinsung berechnet wird. Es gibt die Möglichkeit, dass der Zinssatz zwecks einheitlicher Handhabung durch die Kantonalkirche vorgegeben wird oder Gemeinden aufgrund ihrer durchschnittlichen Fremdkapital-Kosten selber berechnen. Dies wäre noch zu definieren.