

Entwurf für eine Finanzverordnung (FiVO) der Landeskirche vom 11. März 2009

Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung

**im Auftrag des Kirchenrats
der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich**

Martina Brägger
Charles Landert

Zürich, 3. September 2009

Inhalt

Das Wichtigste in Kürze	3
1. Auftrag.....	4
2. Beteiligung an der Vernehmlassung.....	5
3 Methodische Bemerkungen zur Auswertung.....	6
4. Ergebnisse.....	7
4.1 Übersicht Antwortkategorien	7
4.2 Offene Rückmeldungen.....	8
4.3 Rückmeldung zu einzelnen Paragraphen	9
1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen (§§ 1–3)	9
2. Abschnitt: Grundsätze der Haushaltsführung (§§ 4–12).....	10
3. Abschnitt: Controlling und Berichterstattung (§§ 13–28)	12
4. Abschnitt: Finanzen der Kirchgemeinden (§§ 29–37)	15
5. Abschnitt: Finanzen der Landeskirche (§§ 38–66).....	18
6. Abschnitt: Finanzausgleich (§§ 67–76)	20
7. Abschnitt: Baubeiträge (§§ 77–87).....	22
8. Abschnitt: Schluss- und Übergangsbestimmungen (§§ 88–91).....	24
5. Zusammenfassung, Diskussion und Folgerungen	25
Anhang	29
A1: Vernehmlassungsteilnehmer (in alphabetischer Reihenfolge).....	29

Das Wichtigste in Kürze

Im April und Mai 2009 hatten die Kirchenpflegen, die Vorstände der beiden Stadtverbände, die Kirchenpflegen der vier Fremdsprachigengemeinschaften und die Bezirkskirchenpflegen Gelegenheit, sich an der Vernehmlassung des kirchenrätlichen Entwurfs der Finanzverordnung (FiVO) zu beteiligen. Die FiVO regelt kirchenintern die Finanzierung der Aktivitäten sowohl der Landeskirche als auch der Kirchgemeinden sowie die Berichterstattung zuhanden des Kantons. Etwas mehr als die Hälfte der Adressaten beteiligte sich am Verfahren, das in der Folge von der Unternehmung Landert⁺Partner, Zürich, ausgewertet wurde.

Die Beteiligung an der Vernehmlassung (54%) kann als gut bezeichnet werden. Zwar haben relativ wenige Vernehmlassungsteilnehmer die Vorlage sehr ausführlich bearbeitet, und in vielen Antworten war eine Überforderung der Antwortenden gegenüber der komplexen Materie unübersehbar. Dennoch liegen genügend Anhaltspunkte für inhaltliche oder sprachliche Korrekturen, Verbesserungen und Klärungen vor. Viele der von den Vernehmlassungsteilnehmern behandelten Paragraphen widerspiegeln die Schwierigkeit, Veränderungen so zu kommunizieren, dass den betroffenen Entscheidungsträgern die Auswirkungen auf die künftige Praxis schnell klar werden. Einige wenige Paragraphen rühren indessen am Selbstverständnis von Kirchgemeinden und machen einmal mehr deutlich, dass das optimale Zusammenspiel zwischen Kirchgemeinden und den landeskirchlichen Institutionen immer wieder neu diskutiert und erarbeitet werden muss. Die folgenden, von der FiVO berührten Themenkreise stehen im Mittelpunkt der Vernehmlassungsantworten:

- Handlungsspielraum der Kirchgemeinden, Arbeitsteiligkeit mit Landeskirche
- Folgen aus dem neuen Kirchengesetz für die Kirchgemeinden
- Höhe der Beiträge an die Zentralkasse

Letztlich dürften alle Themen auf dem Spannungsfeld beruhen, das sich – systembedingt – innerhalb der reformierten Landeskirche aufbaut. Kirchgemeinden und Landeskirche verfolgen ideell die gleichen Absichten, üben dabei aber je spezifische Rollen aus. Die Herausforderung für beide beteiligten Seiten besteht darin – dies wird auch in der Vernehmlassung der FiVO wieder deutlich – die Perspektive, den Erfahrungshintergrund und die spezifischen Anliegen der einzelnen Kirchgemeinde einerseits und der landeskirchlichen Gremien und Dienststellen zu einem stimmigen Ganzen zusammenzubringen.

Ein Teil der kritischen Einwände wird sich als gegenstandslos erweisen, wenn die Kirchenpflegen genauer wissen, was mit dem neuen Kirchengesetz auf sie zukommt bzw. erkennen, dass die Anforderungen (auch für kleine Kirchgemeinden) praktisch umsetzbar sind. Etwas Zeit ist dazu noch nötig – so viel, bis die tatsächlichen Auswirkungen des neuen Kirchengesetzes im Alltag der Kirchgemeinden praktisch erfahrbar werden. Mehr Investitionen braucht es für eine vertiefte Auseinandersetzung um die Arbeitsteilung zwischen Landeskirche und Kirchgemeinden, denn von dieser hängt der Beitragssatz an die Zentralkasse letztlich ab. Viele Kirchgemeinden wollen die Mittel der Zentralkasse allerdings knapp halten, um selber über mehr Mittel zu verfügen. Dies illustriert ein wichtiges Vernehmlassungsergebnis: Die aufgeworfenen Fragen sind oft kaum mit technisch-formalen oder zusätzlichen kommunikativen Massnahmen lösbar, sondern bedürfen einer vertieften Auseinandersetzung mit der reformierten Landeskirche und ihren Kirchgemeinden ab 2014.

1. Auftrag

Am 1. Januar 2010 wird das neue Kirchengesetz, das die Grundzüge der Organisation der kirchlichen Körperschaften, die Befugnis zur Erhebung von Steuern, die staatlichen Leistungen, die Zuständigkeiten und das Verfahren für die Wahl der Pfarrpersonen sowie deren Amtsdauer regelt, vollständig in Kraft treten. Die kirchenintern notwendigen Anpassungen umfassen die Kirchenordnung (Volksabstimmung am 27. September '09) und entsprechende Verordnungen.

Gegenstand dieses Berichts sind die Ergebnisse der *Vernehmlassung des Entwurfs für eine neue Finanzverordnung*, den der Kirchenrat im April in das Vernehmlassungsverfahren schickte. Das unserem Unternehmen übertragene Mandat beinhaltete die Erfassung und inhaltliche Zuordnung der Rückmeldungen sowie die Aufbereitung der Ergebnisse zur weiteren Nutzung durch die kirchlichen Gremien.

An der Ausführung der Arbeiten waren beteiligt: Charles Landert (Projektleitung) und Martina Brägger (wissenschaftliche Bearbeitung: Datenerfassung, Auswertung, Berichterstattung).

2. Beteiligung an der Vernehmlassung

Zum Entwurf der neuen Finanzverordnung (FiVO) konnten die zur Vernehmlassung eingeladenen Zielgruppen *Kirchenpflegen, Bezirkskirchenpflegen (BKP), die Vorstände der beiden Stadtverbände* sowie die *Kirchenpflegen der vier fremdsprachigen Kirchgemeinschaften*, Stellung nehmen.

Dazu versandte der Kirchenrat Anfang April 2009 Vernehmlassungstext und Wegleitung per Post und teilte dabei den Adressaten den Zugang zur elektronischen Fassung des Verordnungstextes mit. Kommentare, Änderungen oder Fragen sollten im gelieferten Formular eingetragen und per Email an den kirchlichen Informationsdienst retourniert werden. Die im Voraus angekündigte Vernehmlassung dauerte bis zum 2. Juni 2009.

Bis zum 10. Juni 2009 hatten insgesamt 105 der 196 eingeladenen Gremien auf die Einladung des Kirchenrats reagiert; 12 davon mit pauschaler Zustimmung zum Entwurfstext und 91 unter Hinzufügen von Fragen, Ergänzungen und Kommentaren.

Die Beteiligung der zur Vernehmlassung eingeladenen Zielgruppen (54%) ist mit Blick auf die relativ kurze zur Verfügung stehende Zeit und die komplexe Materie als gut zu bezeichnen (*Details s Tabelle 1*).

Tabelle 1: Beteiligung an der Vernehmlassung

	ohne Antwort		Teilnahme; mit Kommentaren		Pauschale Zustim- mung	Kennt- nis- nahme	Beteiligung total	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
Kirchenpflegen (KP)	87	49.2	78	44.1	11	1	90	50.8
Vorstände der Stadtverbände			2	100.0			2	100.0
Fremdspr. Kirchgemeinschaften	1	25.0	2	50.0	1		3	75.0
Bezirkskirchenpflegen (BKP)	3	23.1	10	76.9			10	76.9
Total	91	46.4	92	46.9	12	1	105	53.6

3 Methodische Bemerkungen zur Auswertung

Zur Auswertung wurden die ausgefüllten Vernehmlassungsformulare elektronisch aufbereitet. Zur effizienten Organisation der Daten transferierten wir die Rückmeldungen der Vernehmlassungsteilnehmer (VT) aus dem Formular (Word-Datei) in eine MSExcel-Datei.

Um die Daten übersichtlich darzustellen, wurden die Rückmeldungen den einzelnen Absätzen eines Paragraphen zugeordnet. Pro VT und Paragraph waren aufgrund dieses Verfahrens Mehrfachrückmeldungen möglich. Wo nötig, wurden bei der Aufteilung Textpassagen verschoben.¹ Die Rückmeldungen wurden anschliessend verschiedenen Kategorien zugeordnet (vgl. *Tabelle 2*), wobei eine Einheit mehreren Kategorien zugeordnet werden konnte. Die Komplexität der Materie stellte hohe Ansprüche an ein kohärentes Kategoriensystem.² Dieses diente in erster Linie als Hilfsmittel zur Gewinnung einer Übersicht und zur Erleichterung des Auswertungsprozesses.

In der folgenden Ergebnisdarstellung sind Schaubilder in den Text eingeschoben, welche abschnittsweise die Anzahl der Rückmeldungen je Abschnitt / Paragraph visualisieren. Sie sollen den schnellen Überblick erleichtern, d.h. die Paragraphen hervorheben, die am meisten Reaktionen ausgelöst haben. Mit wenigen Ausnahmen und aus forschungsökonomischen Gründen beschränkte sich die vertiefte Auswertung auf Paragraphen, zu welchen mindestens 10 Rückmeldungen eingingen.

¹ z.B. wurden Änderungen zu zwei Absätzen eines Paragraphen gemacht und anschliessend Begründungen dazu geäussert. In solchen Fällen wurde die jeweilige Begründung mit der entsprechenden Änderung als eine Einheit gespeichert.

² Wir verwendeten das gleiche Kategoriensystem wie bei der Auswertung der Vernehmlassung der neuen Kirchenordnung.

4. Ergebnisse

4.1 Übersicht Antwortkategorien

Insgesamt inventarisierten wir 651 Rückmeldungen zu einzelnen Paragraphen oder Absätzen. Da einige Rückmeldungen sich auf mehrere Inhaltskategorien bezogen, resultierten insgesamt 714 Stellungnahmen bzw. Fragen oder Hinweise.

8% der Rückmeldungen beziehen sich auf geringfügige Anpassungen des Textes oder der Struktur. Beim weitaus grössten Teil handelt es sich um inhaltliche Rückmeldungen, welche wiederum in Meinungsäusserungen (61% der Rückmeldungen) und Fragen bzw. Wunsch nach Differenzierung (31%) unterteilt werden können.

Tabelle 2: Übersicht Antwortkategorien

		Kategorien	Anzahl	Total
Syntax/Text		Struktur	4	
		Wortlaut/Umformulierungen	16	
		Zusatz (Worte, kurze Passagen)	33	
		Kürzung (Worte, kurze Passagen)	5	58
Inhalt	Meinungsäusserungen	Zusatz (Längere Passagen, Absätze)	8	
		Kürzung (Längere Passagen, Absätze)	46	
		Zustimmung	33	
		Ablehnung	103	
		Erläuterung/Stellungnahme	155	
		Forderungen	88	433
Fragen		Wunsch nach Differenzierung	89	
		Fragen	134	223
Total				714

Im Durchschnitt äusserten sich die VT inhaltlich zu sieben Paragraphen oder Absätzen (offene Rückmeldungen mit eingeschlossen), wobei grosse Unterschieden zwischen den VT bestehen (0 bis 36 auswertbare Rückmeldungen):

Tabelle 3: Anzahl Rückmeldungen zu inhaltlichen Kategorien pro VT

Anzahl Rückmeldungen	0-5	6-10	11-15	16-20	>20
Anzahl Vernehmlassungs-TN	47	19	13	4	6

Total wurden 74 Paragraphen mit durchschnittlich 9 inhaltlichen Rückmeldungen kommentiert. Auch hier treten grosse Unterschiede auf (vgl. Tabelle 4). Rund die Hälfte aller inhaltlichen Zuweisungen beziehen sich auf zwölf Paragraphen. Lediglich die Paragraphen 10, 34, 35 und 41 bewirkten je mehr als 20 Äusserungen.

Tabelle 4: Übersicht Anzahl inhaltlicher Rückmeldungen pro Paragraph

Anzahl Rückmeldungen	1-5	6-10	11-20	20-40	>40
Anzahl Paragraphen (total)	37	20	10	6	1

4.2 Offene Rückmeldungen

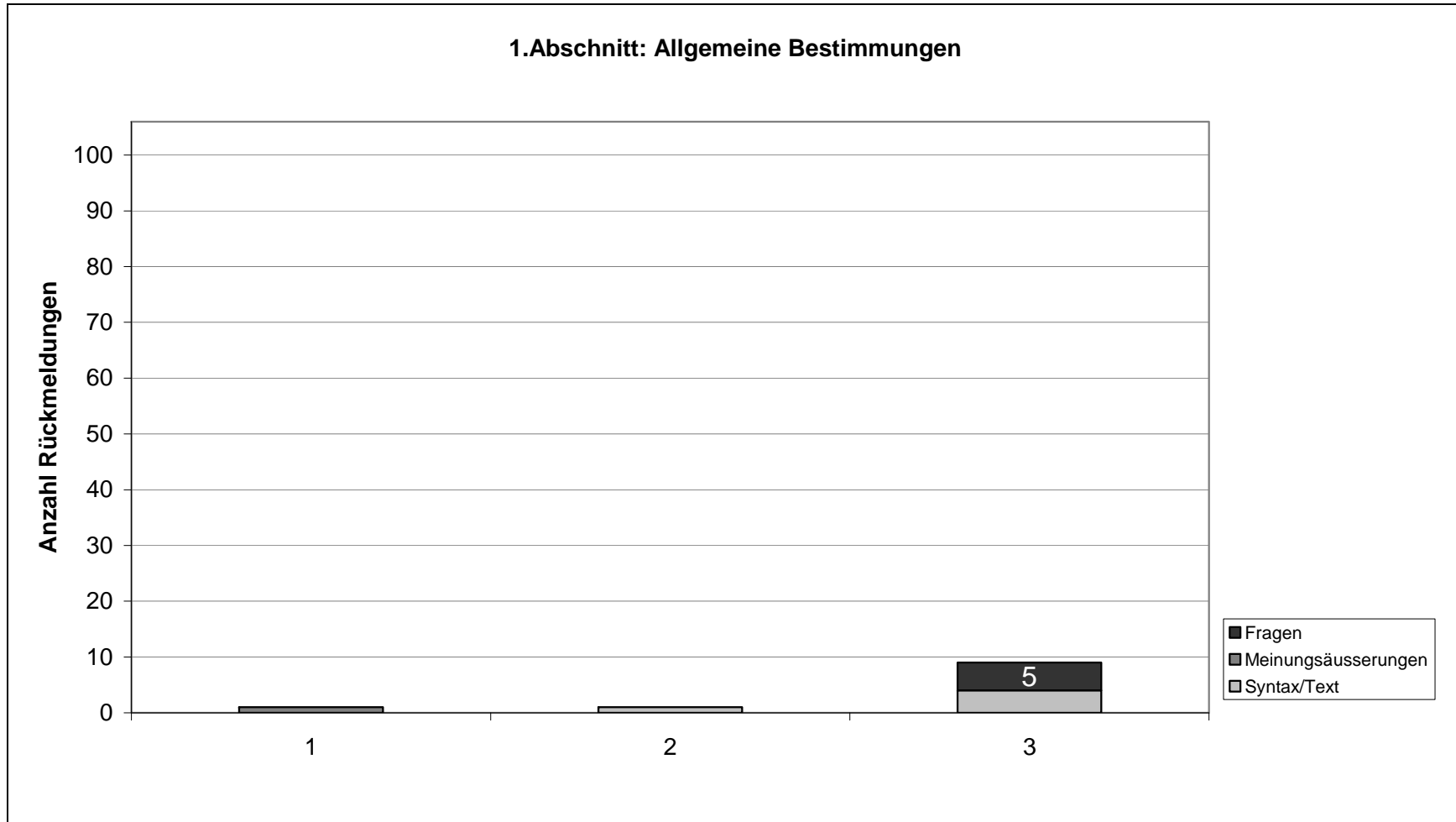
Neben den zwölf VT mit pauschaler Zustimmung zum Entwurf der FiVO äussern sich zehn VT grundsätzlich zufrieden mit der neuen Finanzverordnung und loben deren sorgfältige Erarbeitung. Ein VT bezeichnet *„die Vernehmlassungsfrist von nicht einmal zwei Monaten als unangemessen kurz [...] und damit in einem der Bedeutung der Sache geradezu reziproken Verhältnis, wobei aus dem Stillschweigen zu einzelnen Bestimmungen der Finanzverordnung nicht auf Zustimmung geschlossen werden darf.“* Drei VT weisen darauf hin, dass Unterschiede zur heutigen Handhabung zu wenig klar aus der neuen Finanzverordnung ersichtlich seien und *„viel Wichtiges und Interessantes erst auf der Vollzugstufe geregelt wird“*, so dass eine abschliessende Stellungnahme zu vielen Punkten nicht möglich sei.

Inhaltlich betonen acht VT ihre Sorge, dass die Verwaltung der Kirchgemeinden durch die neuen Bestimmungen aufgeblasen werde und die Anforderungen an die Kirchgemeinden immer weniger mit dem Milizsystem vereinbar seien. Das kirchliche Leben drohe bei all den Regelungen aus dem Auge verloren zu gehen.

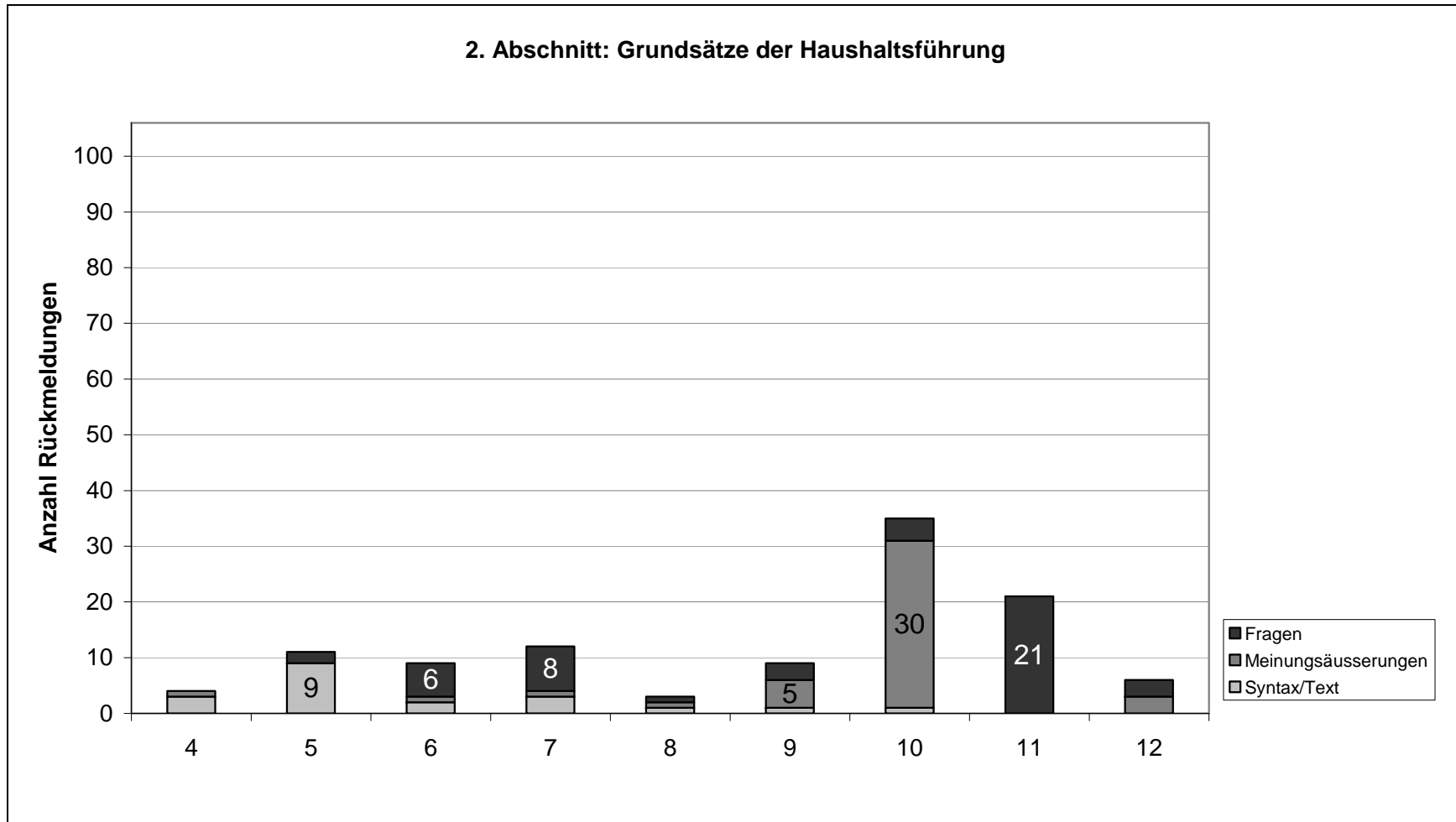
Ein VT wünscht eine Regelung zur Kostenbremse und befürchtet, *„dass Synode und Kirchenrat weiterhin neue Aufgaben und Projekte in Angriff nehmen werden, welche schliesslich nicht mehr finanzierbar sind. ... [Es] darf nicht davon ausgegangen werden, dass sich die Kirchensteuern ohne weiteres um mehrere Prozentpunkte erhöhen lassen, ohne dass es zu Austritten von eher Kirchenfernen, so genannten «Nettzahlern» kommen wird.“*

4.3 Rückmeldung zu einzelnen Paragraphen

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen (§§ 1–3)

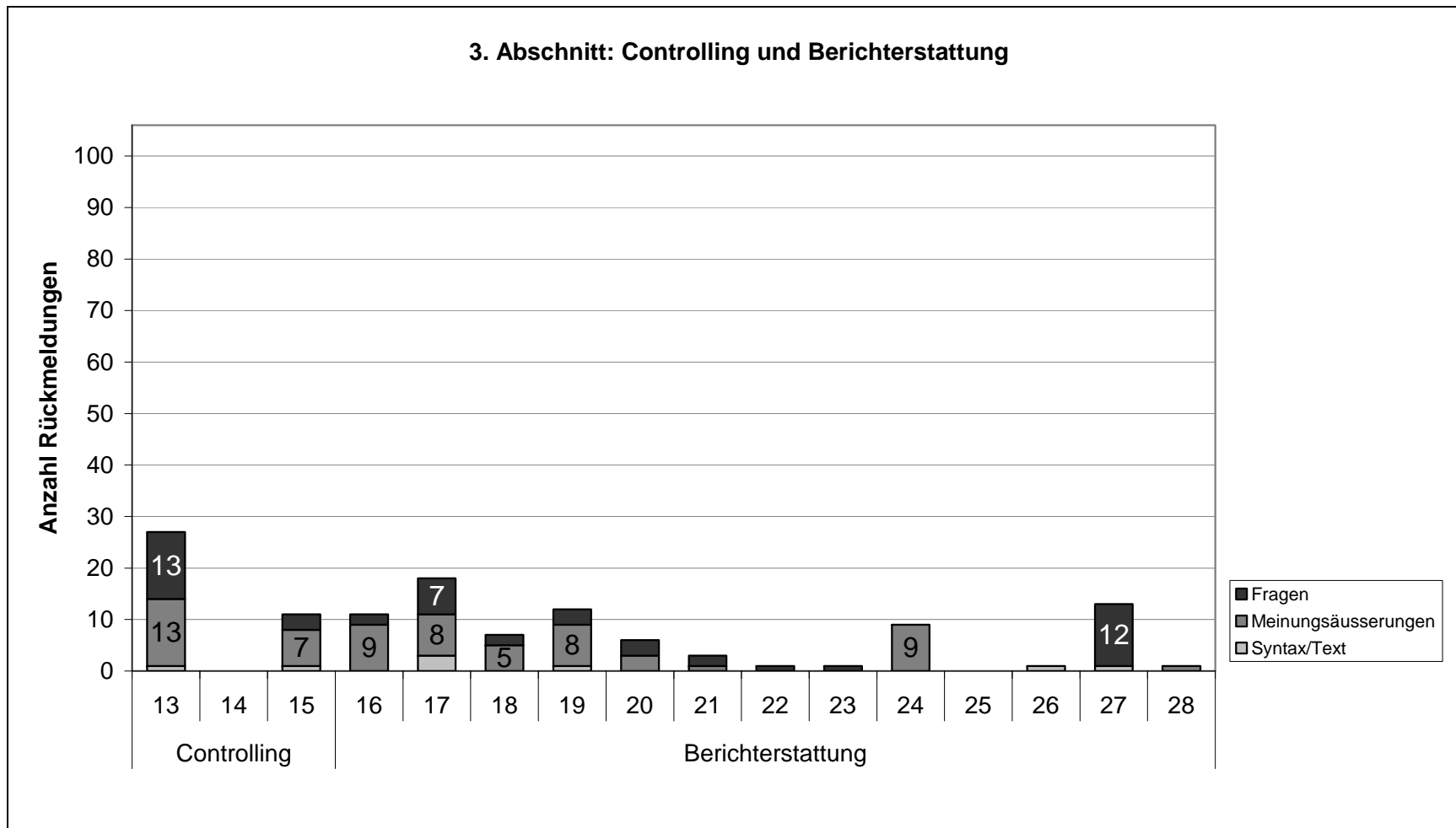


2. Abschnitt: Grundsätze der Haushaltsführung (§§ 4–12)



§	Randtitel	Anzahl	Rückmeldungen
5	Gesetzmässigkeit	11	In der Aufzählung vermissen acht VT die Kirchenpflege als Entscheidungsinstanz (Absatz 2). Zwei VT ist der Begriff »Rechtssatz« unklar. Allgemein macht aus Sicht eines VT die Regelung der Ausgaben der Kirchgemeinden <i>und</i> der Landeskirche in einem Paragraphen die Lesung unklar.
7	Wirtschaftlichkeit	13	Acht VT verlangen eine Präzisierung des Begriffs »Wirtschaftlichkeit« durch Definition von Kriterien und Bestimmungen bei Nichterfüllen dieser Kriterien. Für zwei VT ist auch der Begriff »Wirksamkeit« zu wenig präzise. Je ein VT wünscht die Auflistung von »Plausibilität der Kosten« und »Ertrag« unter dem zweiten Absatz.
10	Vermögensverwaltung	35	Der zweite Absatz stösst bei 15 VT auf Widerstand: Die Kirchgemeinden sollen ihre Finanzvermögen autonom bewirtschaften können. Lediglich ein VT begrüsst explizit die Formulierung von ethischen Richtlinien, während zwei VT sich statt Richtlinien Empfehlungen für ethische Anlagen wünschen bzw. „ <i>Weisungen hinsichtlich der als nicht ethisch und nicht ökologisch geltenden Anlagen</i> “. Zwei Kirchenpflegen fragen, ob der Kirchenrat Einsicht in die Bewirtschaftung der Finanzvermögen aller Kirchgemeinden nehmen kann (Geber- und Empfängergemeinden im Rahmen des Finanzausgleiches).
11	Verursacherprinzip	21	19 VT bitten um eine Differenzierung dieses Paragraphen, so dass klar ist, in welchen Fällen und bei welchen Personen die Regelung zum Tragen kommt und wer darüber letztlich bestimmt. (Zwei VT haben den Paragraphen missverstanden.)

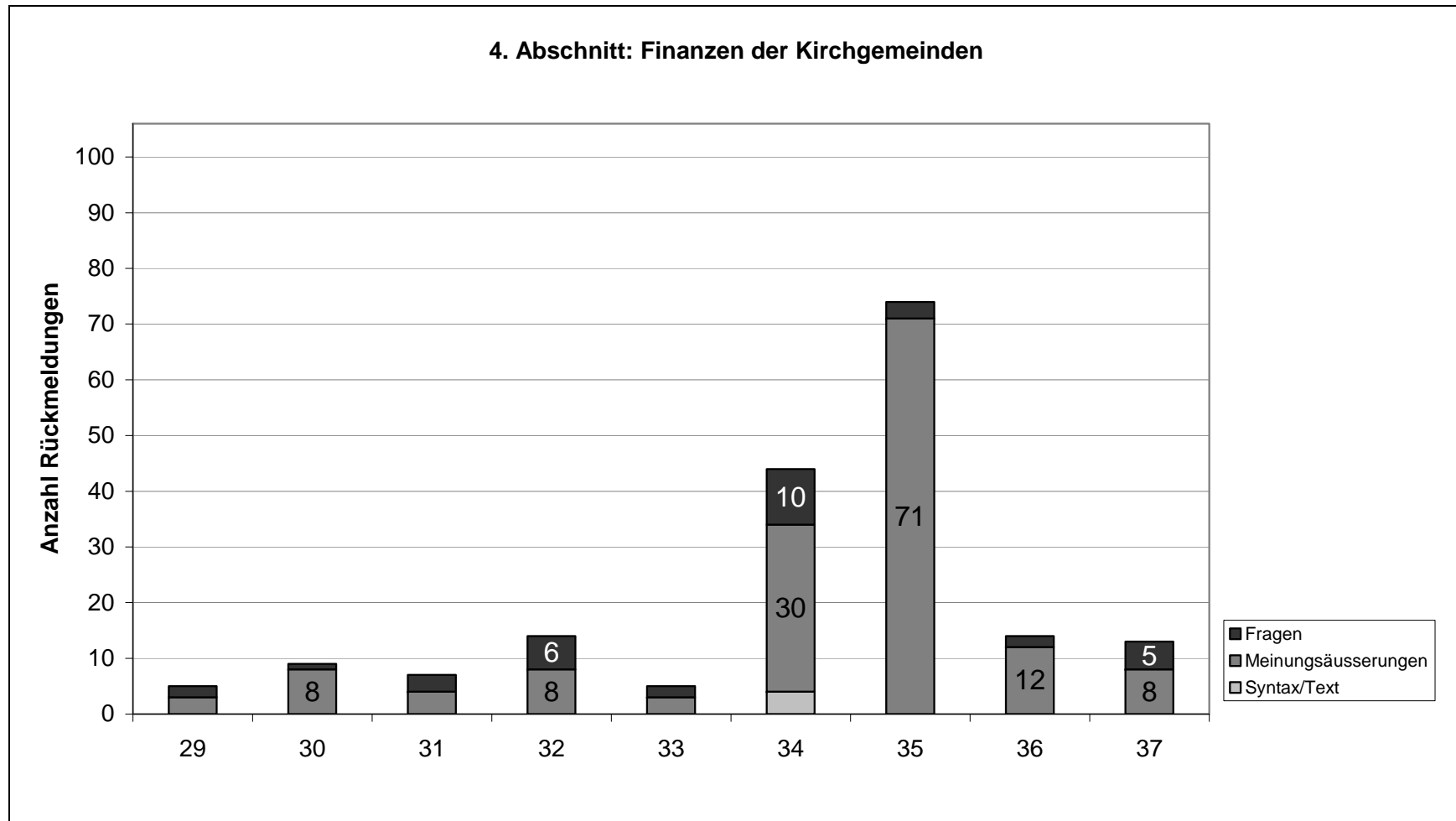
3. Abschnitt: Controlling und Berichterstattung (§§ 13–28)



§	Randtitel	Anzahl	Rückmeldungen
13	Grundsatz	27	<p>Total 17 VT äussern sich kritisch über das Controlling, da ihnen die Ausführungen zu wenig verständlich sind, sie einen grossen Mehraufwand befürchten, ihnen die Zuständigkeiten nicht klar sind (wer ist Instanz für Controlling?) oder sie grundsätzlich bezweifeln, ob kirchliche Leistungen über den gleichen Kamm geschert werden können wie Leistungen in der Industrie oder in Handelsbetrieben. Fünf VT sehen gar keinen Nutzen eines Controllings und möchten den Paragraphen (bzw. den ganzen 3. Abschnitt) streichen.</p> <p>Zum 2. Unterkapitel äussern sich vier VT (mit »Liegenschaften« ergänzen, Fragen zur Organisation).</p>
15	Eckwerte und Kennzahlen	11	<p>In Anlehnung an die Kritik zu § 13 fordern zehn VT eine Spezifizierung der Eckwerte und Kennwerte, welche so zu wählen sind, dass sie einfach erhoben werden können (direkt aus der Buchhaltung). Es soll berücksichtigt werden, dass grosse und kleine Kirchgemeinden nicht in allen Punkten vergleichbar sind. »Periodisch« soll mit »jährlich« präzisiert werden.</p>
16	Gliederung	11	<p>Sieben VT bemerken, dass die Gliederung nicht ganz einfach zu handhaben sei und einen Mehraufwand produziere. Vier VT wünschen sich entsprechende Hilfestellungen (Gliederung bereits im Kontenplan, Schulung). Je einem VT ist unklar, wo die Liegenschaftskosten aufgeführt werden und ob der Jahresbericht eine Zusammenfassung der Jahresrechnung beinhalten soll.</p>
17	Jahresbericht	18	<p>Sechs VT wünschen eine Klärung, ob der Jahresbericht der Kirchgemeindeversammlung nur vorgelegt oder von dieser auch abgenommen werden muss (zum Teil Abweichung zur Kirchgemeindeordnung). Während zwei VT Hilfestellungen für das Verfassen des Jahresberichts wünschen, lehnen vier den Jahresbericht wegen zu grossem Aufwand gänzlich ab.</p> <p>Nach Meinung von zwei VT sollte auch der Jahresbericht des Kirchenrates bereits im Juni vorliegen (September ist zu spät, um für das Folgejahr noch reagieren zu können).</p>

19	b. Bereiche	12	Vier VT erachten die Beschreibung der Tätigkeitsbereiche als nicht einfach. Insgesamt drei VT wünschen diesbezüglich Hilfestellungen (Beispiele, Schulung), während total zwei VT die Forderung grundsätzlich ablehnen. Aufgrund der Rückmeldungen muss angenommen werden, dass die Formulierung »kantonale kirchliche Körperschaften« [für die drei öffentlichrechtlich anerkannten Kirchen; Anm. d. Verf.] von einigen VT missverstanden wurde.
24	c. Zuständigkeiten	9	In Anlehnung an § 17 merken 9 VT an, dass sich die Fristen für die Jahresrechnung der Kirchgemeinden (bis Ende Juni der Kirchgemeindeversammlung vorgelegt) und für die Gesamtrechnung durch den Kirchenrat (laut § 24 ebenfalls Ende Juni) überschneiden und daher kaum einzuhalten sind.
27	c. Berechnung	13	Für fünf VT ist unklar, ob der Prozentsatz für den Personal- und weiteren Aufwand nun berechnet wird oder sich an einem festgelegten Wert orientieren soll. Zudem ist die Trennung von kultischen und nicht-kultischen Handlungen für drei VT nicht eindeutig zu vollziehen (Pfarrperson übernimmt auch nicht-kultische Aufgaben, Kirchenmusik).

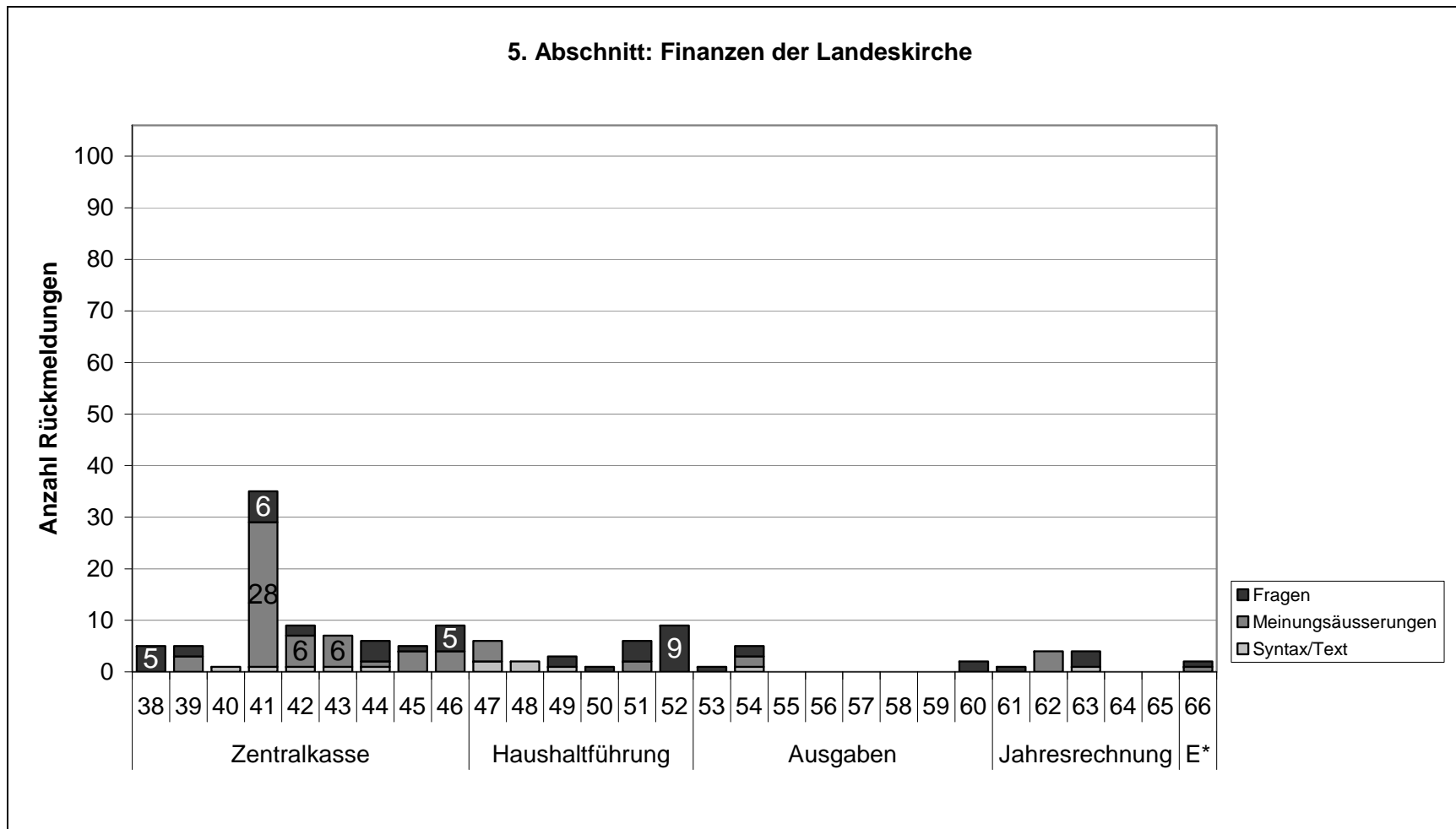
4. Abschnitt: Finanzen der Kirchgemeinden (§§ 29–37)



§	Randtitel	Anzahl	Rückmeldungen
32	Kontenplan	14	Sieben VT fordern, dass der neue Kontenplan die unterschiedlichen Gegebenheiten von Kirchgemeinden und die Unterschiede in der bisherigen Erfassung berücksichtigt. Zudem „ <i>muss definiert werden, bis zu welcher Konten-Stufe der vorgelegte Plan eingehalten werden muss und ob allenfalls Unterkonten eingerichtet werden können</i> “. Fünf VT möchten Informationen, wann der neue Kontoplan zur Verfügung steht, bzw. ab wann er angewendet werden soll.
34	Haushaltkontrolle	43	Wohl teilweise bedingt durch unvollständige Kenntnisnahme des Verordnungstextes stösst § 34 allgemein auf Widerstand und wirft Fragen auf. Sechs VT möchten weiterhin die Rechnung durch die RPK der politischen Gemeinde prüfen lassen können, u.a. weil Personen für diese Aufgabe schwierig zu finden seien. Besonders die Forderung nach entsprechenden Fachkenntnissen von mindestens einem RPK Mitglied mache dies noch schwieriger (3). Einzelne befürchten eine Unterhöhung des Milizsystems (4) und eine unverhältnismässige Verteuerung (4). Es soll im Absatz 3 spezifiziert werden, was unter notwendiger Fachkunde verstanden wird (6, vgl. § 36.2). Diesbezüglich sind vier VT der Meinung, in kleinen Gemeinden bedürfe es keiner speziellen Fachkenntnisse. Ein VT schlägt vor, dass sich Kirchgemeinden für diese Aufgabe zusammenschliessen können. Weiter wünschen drei VT, den Abschnitt aus der Erläuterung „ <i>Andernfalls ist eine externe Revisionsstelle zu beauftragen</i> “ in den Paragraphen zu integrieren. Vier VT würden es begrüssen, wenn alle Gemeinden die finanztechnische Prüfung durch den Kirchenrat (bzw. durch eine geeignete Verwaltungseinheit der Landeskirche) vornehmen lassen könnten.
35	Aufsicht a. Bezirkskirchen- pflege	74	Während ein Teil der Befragten den Paragraphen und die zusätzliche Überwachung des Finanzhaushalts grundsätzlich ablehnt und weiterhin den Bezirksrat für diese verantwortlich sieht (26), lehnen andere nur die Zuständigkeit der BKP für diese Überwachung ab (28, darunter 8 BKP, Argumente: Überforderung, Konflikt mit anderen Aufgaben, Vertrauensbasis zu KP) und fordern, der Kirchenrat oder eine externe Stelle solle diese Aufgabe übernehmen (13). Einzelne fordern, dass die Zuständigkeit entweder bei der BKP oder dem Kirchenrat, nicht aber bei beiden liegen soll. Lediglich ein VT stimmt dem Paragraphen explizit zu.

36	b. Kirchenrat	14	Entsprechend der Reaktionen auf § 34 äussern sich sieben VT zufrieden, dass der Kirchenrat die fachlichen Anforderungen an Personen für die finanztechnische Prüfung regeln und die Probleme insbesondere von Kirchgemeinden mit kleinem Haushalt berücksichtigen wird. Weiter fordert ein VT eine Abgrenzung der Oberaufsicht und der Überwachung durch die BKP.
37	c. Ausübung	13	Wie beim § 35 äussern sich sechs (3 BKP) VT kritisch darüber, dass die BKP weitergehende Prüfungen vornehmen soll. Fünf weitere VT möchten § 37 Abs. 2 ganz streichen.

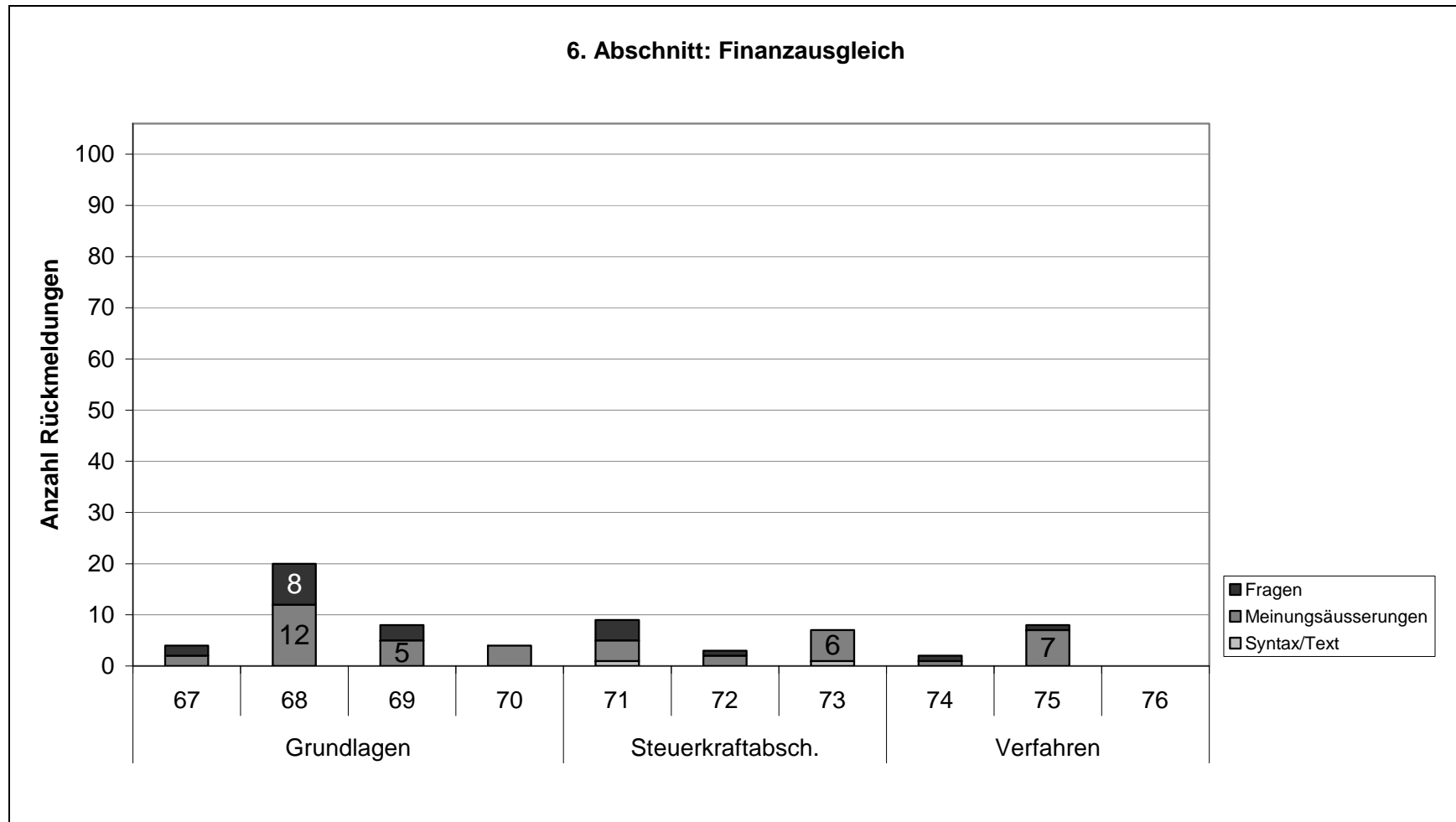
5. Abschnitt: Finanzen der Landeskirche (§§ 38–66)



* E = Liegenschaften

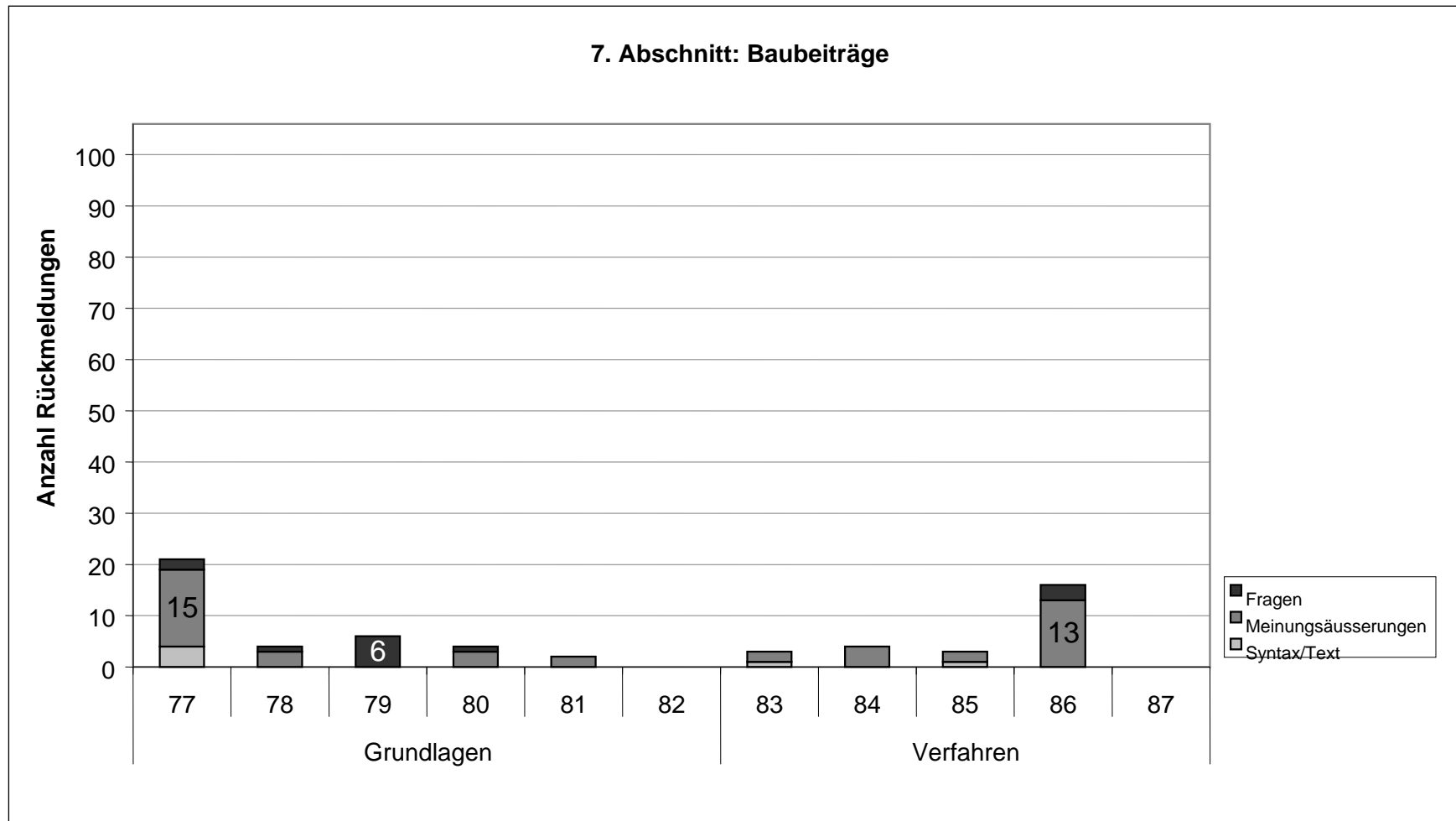
§	Randtitel	Anzahl	Rückmeldungen
41	Beiträge der Kirchgemeinden a) Grundsatz	35	Die Erhöhung des Beitragssatzes stösst bei insgesamt 18 VT auf Widerstand. Drei VT möchten einen Höchstsatz bei maximal 4.0% festlegen, eine bei 3.8% und sieben bei 3.5%. Einzelne VT untermauern ihre Kritik mittels einer Darstellung des Szenarios, das im Falle einer Erhöhung des Beitragssatzes wirksam würde. Lediglich drei VT zeigen sich mit § 41 Abs. 2 einverstanden, „ <i>wenn sämtliche Zahlungen für Steuerausgleich und Steuerkraftabschöpfung mit einbezogen sind.</i> “ Drei VT fordern, dass Steuereinbussen der Landeskirche nicht durch höhere Beiträge in die Zentralkasse kompensiert werden dürfen, sondern auch bei der Landeskirche gespart werden müsse. Ein Vertreter einer Arbeitsgruppe, bestehend aus Kirchgemeinden des rechten Zürichseeufers, fordert, dass die Unterlagen dieser Arbeitsgruppe zum Thema Beitragssatz berücksichtigt werden.

6. Abschnitt: Finanzausgleich (§§ 67–76)



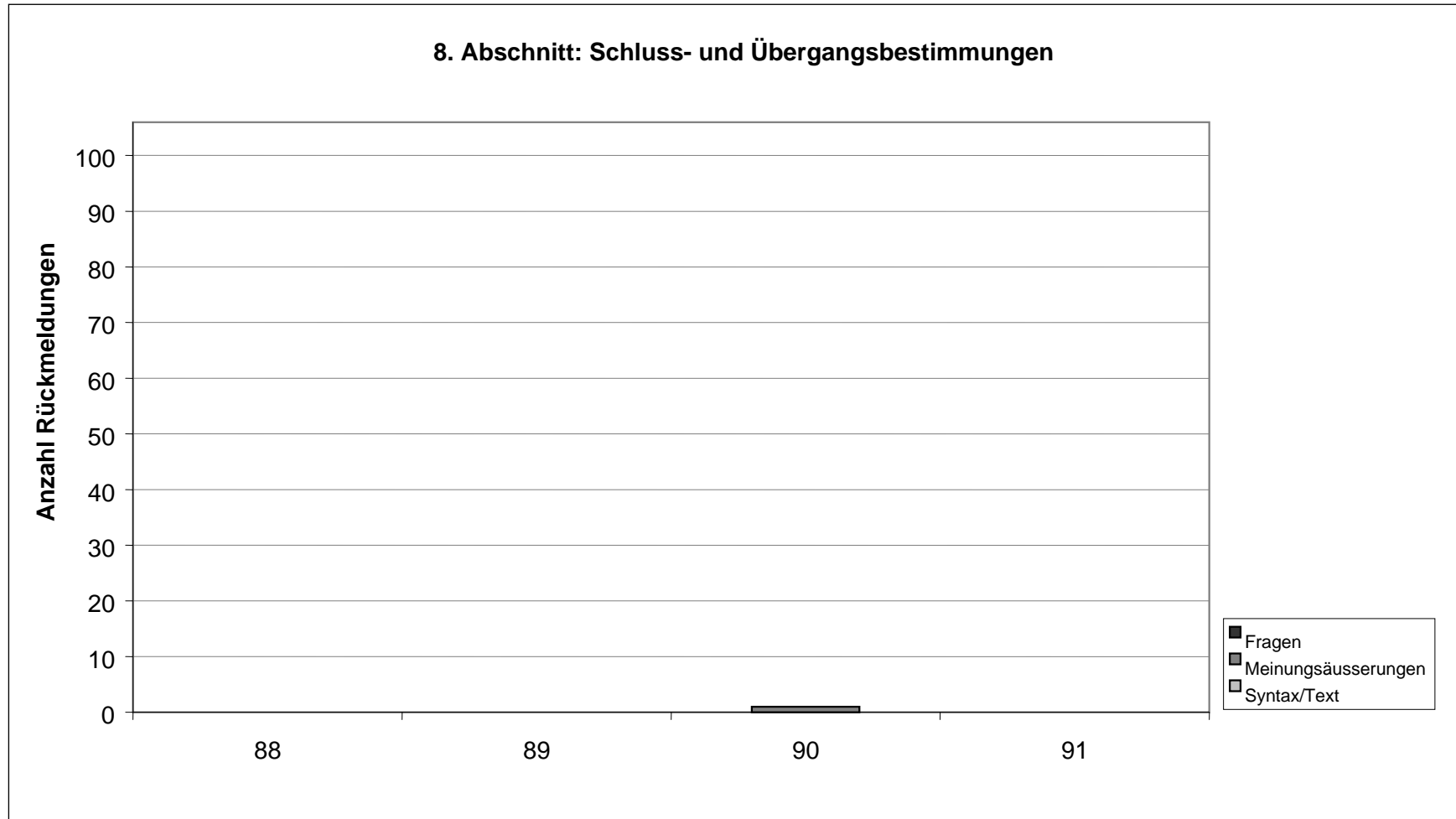
§	Randtitel	Anzahl	Rückmeldungen
68	Berechtigung	20	Fünf VT erachten den Steuerfuss als Indikator für den Finanzausgleich als untauglich, da der Steuerfuss durch Einnahme- und Ausgabenpolitik einer Gemeinde beeinflusst werden kann. Stattdessen soll wie beim Kanton die Steuerkraft pro Kopf als Indikator verwendet werden. (Dies hätte auch zur Folge, dass § 73 obsolet würde.) Weitere VT merken an, dass die Steuerung über den Steuerfuss keine Anreize setzt, diesen unter die kritische Marke von 3% über dem Durchschnitt zu senken. Das Verhältnis zwischen § 68 Abs. 1 bzw. Abs. 2 wirft Unklarheiten auf.

7. Abschnitt: Baubeiträge (§§ 77–87)



§	Randtitel	Anzahl	Rückmeldungen
77	Grundsatz	21	Die Meinungen bezüglich § 77 Abs. 3 gehen auseinander: Während die Kirchenpflegen dreier kleiner Kirchgemeinden den Absatz 3 (Fachstelle Bau/Liegenschaften) als Unterstützung sehen und entsprechend begrüßen, sind drei VT der Meinung, die Kirchgemeinden bedürften keiner entsprechender Fachstelle. Zwei VT schlagen vor, den Text mit [Fachstelle, die] „auf Wunsch der Kirchgemeinden“ [...] zu ergänzen. Eine Stadtzürcher Kirchgemeinde weist auf Überschneidungen mit der Baukommission des Stadtverbandes hin. Fünf VT sehen keinen Bedarf für § 77 Abs. 2. Ein VT beurteilt die Berücksichtigung von Umweltaspekten wichtiger als denkmalpflegerische Gesichtspunkte.
86	Bemessung	16	Sechs VT wünschen eine stärkere Staffelung des Steuerfusses und der prozentmässigen Beiträge an die Gesamtkosten. Für vier VT sind die Beiträge zu gering, während ein VT eine Minimalsumme von 100'000 CHF festlegen will, um „Bagatell-Beträge“ zu verhindern. Ein VT bemängelt, dass der Finanzausgleich durch diese Regelung an Transparenz verliert. (Ein weiterer VT beurteilt den gesamten 6. Abschnitt als zu wenig transparent.)

8. Abschnitt: Schluss- und Übergangsbestimmungen (§§ 88–91)



5. Zusammenfassung, Diskussion und Folgerungen

Von knapp 200 Adressaten reagierte etwas mehr als die Hälfte auf die Einladung des Kirchenrats zur Vernehmlassung des Entwurfs der Finanzverordnung (FiVO). Die Antworten bezogen sich auf 78 der 91 Paragraphen; im Durchschnitt äusserten sich die Teilnehmenden zu je sieben von insgesamt 209 Absätzen. 23 der 105 antwortenden Vernehmlassungsteilnehmer lieferten *mehr als zehn Kommentare*.

Die genauere Betrachtung des Antwortverhaltens zeigt, dass inhaltliche Rückmeldungen häufiger von den Behörden der grösseren Kirchgemeinden stammen, während aus kleineren Kirchgemeinden Kommentare eher im Sinne von Verständnisfragen anfallen.

Setzt man die Grenze bei mindestens 20 Kommentaren an, bezieht sich eine grössere Anzahl von Kommentaren, insbesondere Einwände, auf lediglich vier Paragraphen des FiVO-Entwurfs:

- §10, Absatz 2: Richtlinien zur Bewirtschaftung des Finanzvermögens
- § 34: Haushaltskontrolle
- § 35: Aufsicht Bezirkskirchenpflege
- § 41, Absatz 2: Beiträge der Kirchgemeinden an die Zentralkasse (Beitragssatz)

Am meisten *Fragen* löst § 11 (kostenpflichtige Leistungen) aus.

Setzt man die Grenze bei mindestens zehn Rückmeldungen, kommen die Paragraphen 13 (Controlling), 36 (Finanzaufsicht Kirchenrat), 68 (Berechtigung für Finanzausgleichsbeiträge), 77 (Baubeiträge) und 86 (Bemessung der Baubeiträge) hinzu.

Tabelle 5: Übersicht über Paragraphen/Absätze mit häufigsten Rückmeldungen

Abschnitt	Kommentare		Fragen		Anmerkungen
	§.	N	§	N	
1. Allg. Bestimmungen					
2. Grundsätze der Haushaltsführung	10	30			Richtlinien des KR zur Vermögensverwaltung der Kirchgemeinden
			11	21	Kostenpflichtige Leistungen
3. Controlling und Berichterstattung	13	13	13	13	Controlling Grundsatz
			27	12	Berechnung kult. Aufwendungen
4. Finanzen der Kirchgemeinden	34	30	34	10	Rechnungsprüfung
	35	71			Finanzaufsicht Bezirks-KP
	36	12			Finanzhaushalt (Oberaufsicht)
5. Finanzen der Landeskirche	41	28			Beitrag an Z'kasse, Beitragssatz
6. Finanzausgleich	68	12			Berechtigung Finanzausgleich
7. Baubeiträge	77	15			Baubeiträge Grundsatz
	86	13			Bemessung Baubeiträge
8. Schluss-/Übergangsbestimmungen					

Die von den Rückmeldungen tangierten Inhaltsdimensionen betreffen vor allem

- das Selbstverständnis und den Handlungsspielraum der Kirchgemeinden,
- die an die Zentralkasse zu leistenden Beiträge,
- Neuerungen wie Rechenschaftslegung und Controlling und, damit im Zusammenhang,
- eine unverhältnismässige administrative Steigerung des Verwaltungsaufwandes sowie
- die Finanzaufsicht.

Ziel von Vernehmlassungsverfahren ist es allgemein, erfahrungsgestütztes Fachwissen einzuholen, die Qualität einer Vorlage zu verbessern und die Erfolgchancen im weiteren Prozess abzuschätzen bzw. die Ausgangslage für deren praktische Umsetzung zu optimieren. Dementsprechend zielte der Kirchenrat darauf ab, durch den frühzeitigen Einbezug der Kirchenpflegen, der beiden Stadtverbandsvorstände und der Bezirkskirchenpflegen den Synodalen einen bereits breit diskutierten Entwurf der FiVO vorlegen zu können.

Wollte man allein auf das quantitative Ergebnis der Vernehmlassung – die realisierte Beteiligung an der Vernehmlassung bzw. die Zahl von den VT aufgegriffener Paragraphen – abstellen, kann zunächst eine allgemein zustimmende Tendenz festgestellt werden. Dennoch gibt es Anzeichen, die es ratsam erscheinen lassen, die kritischen Rückmeldungen sorgfältig zu analysieren, selbst wenn sie bezogen auf alle 177 Kirchenpflegen, die beiden Stadtverbandsvorstände und die Bezirkskirchenpflegen zumeist von einer relativ kleinen Zahl von VT formuliert wurden:

- Es wurde explizit darauf hingewiesen, dass Abstinenz von der Vernehmlassung oder die zu einzelnen Paragraphen unterlassenen Kommentare nicht ohne weiteres als Zustimmung aufgefasst werden dürfe.
- Die Frist für die Vernehmlassung war gezwungenermassen kurz und führte für alle Beteiligten zu erheblichem Zeitdruck bei der Erarbeitung der Stellungnahme. Möglicherweise spielte dabei eine Rolle, dass die Kirchenpflegen in den letzten ca. acht Jahren überdurchschnittlich häufig zur Teilnahme an Befragungen und Vernehmlassungen eingeladen worden waren.
- Das zu behandelnde Thema Kirchen- und Kirchengemeindefinanzen ist an sich nicht jedermanns Sache. Eine zusätzliche Herausforderung stellen für Kirchengutsverwalter und Kirchenpflegen neue Gegenstände dar, die sich aus der Neuordnung des Verhältnisses zwischen Staat und Kirchen ergeben: Controlling, Berichterstattung, Differenzierung von kultischen und nicht-kultischen Leistungen u.a. Die Behörden müssen sich mit den vielschichtigen Auswirkungen der Reform auseinandersetzen. Die Bitte, die Unterschiede zwischen der neuen und der bisherigen FiVO transparent zu machen, kann auch als Hinweis auf eine Überforderung diesen Neuerungen gegenüber verstanden werden.
- Diese Überforderung oder Unsicherheit wird dadurch verstärkt, dass im Moment noch keine Ausführungsbestimmungen und Arbeitshilfen vorliegen, die die praktische Umsetzung unterstützen. Auch scheinen die Begleitkommentare des Kirchenrats nicht immer zur Kenntnis genommen worden zu sein. Denn sonst hätte beispielsweise auffallen müssen, dass die »Berichterstattung« für die Kirchenpflegen im Wesentlichen die richtige Zuordnung der Ausgaben zu den jeweiligen (neuen) Konten beinhaltet, derweil die (konsolidierte) Berichterstattung im wörtlichen Sinne an den Kanton (die Direktion für Justiz und Inneres) dem Kirchenrat obliegt.

- In Umbruchsituationen, d.h. wenn aussergewöhnliche zusätzliche Leistungen zu erbringen sind, stösst die ohnehin stark geforderte Kapazität der Milizbehörden an ihre Grenzen.

Die aufgeführten Aspekte beziehen sich vor allem auf die Ressourcen *Zeit* und *Knowhow* der Vernehmlassungsadressaten. Die Beteiligung an der Vernehmlassung seitens der Kirchenpflegen von Gemeinden mit weniger als 1'000 Mitgliedern war nur etwa halb so gross wie diejenige der restlichen, grösseren Kirchgemeinden. Die kleinen Kirchgemeinden sind auch häufiger Finanzausgleichsgemeinden; ihre geringere Teilnahme an der Vernehmlassung kann zum Teil mit den geringeren personellen Ressourcen erklärt werden. Eine Rolle spielen dürfte aber auch ihr tendenziell kleinerer Handlungsspielraum.

In allen Reformprozessen ist es selbstverständlich, dass nicht alle Neuerungen auf Anhieb richtig gelesen oder verstanden werden. Auch scheinen einige VT die Erläuterungen im Entwurf der neuen Finanzverordnung nicht mehr präsent gehabt zu haben³ und interpretierten in der Folge einige Formulierungen des Entwurfs der FIVO falsch (z.B. § 34 Rechnungsführung durch die politische Gemeinde).

Tatsächlich bedarf jede Reform einer Ein- und Angewöhnungsphase. So gesehen, mussten im jetzigen Zeitpunkt die zahlreichen Verständnisfragen auch erwartet werden. Etwas überraschend ist für uns [d.h. die die Vernehmlassung Auswertenden] dennoch, wie wenig verbreitet das Bewusstsein über die neue Konstruktion des Verhältnisses von Staat und Kirchen und seine Auswirkungen auf den kirchgemeindlichen Alltag zu sein scheint. Offenbar war nicht allen VT klar, dass die Landeskirche dem Kanton Rechenschaft über die Verwendung der staatlichen Kostenbeiträge abzulegen hat (vgl. Entwurf neue Finanzverordnung S. 4 bb) und die Finanzen der Kirchgemeinden dem Gemeindegesetz und der Verordnung über den Gemeindehaushalt unterstehen (vgl. Entwurf neue Finanzverordnung S. 5 d).

Dass staatliche Mittel künftig nicht mehr »automatisch« fliessen, sondern mit einer differenzierteren Rechenschaft der Evangelisch-reformierten Landeskirche und ihren Kirchgemeinden verknüpft werden, dürfte denn auch vielen Beteiligten erst jetzt, wo alles konkreter wird, klar werden. Nicht leichter wird die Sache dadurch, dass die Umsetzung der Reform auf dem Hintergrund sinkender Mitgliederzahlen sowie eines konjunkturbedingten, spürbaren Rückgangs der Steuereinnahmen erfolgen muss.

Am Kirchenrat ist es deshalb abzuschätzen, wie sehr Verständnisfragen und kritische Einwände auf informierter Basis, auf Nichtwissen, auf einer diffusen Zukunftsangst oder im Blick auf eine unbekannt grosse, aber absehbare Zusatzbelastung der Kirchenpflege beruhen. Er wird dabei mit besonderer Sorgfalt auf das Spannungsmoment achten, das auf dem immer wieder zu prüfenden Verhältnis zwischen den Kirchgemeinden und ihren ehrenamtlichen Behörden einerseits und Kirchenrat und Gesamtkirchlichen Diensten andererseits beruht.

Je besser es gelingt, die Gegenleistungen für den absehbaren Zusatzaufwand der Kirchgemeinden zu realisieren und zu kommunizieren, desto schneller wird sich Akzeptanz einstellen. Dazu bedarf es einer Unternehmenskultur in der landeskirchlichen Verwaltung, die sich der begrenzten Ressourcen der Kirchenpflegen bewusst ist sowie in erster Linie als Dienstleisterin und so wenig wie möglich als (im negativen Sinne verstandenen) »Verwaltung« funktioniert.

³ Die Erläuterungen waren im Vernehmlassungsformular nicht enthalten, sondern in einem separaten Papier.

Ungut für die Zukunft von Kirchgemeinden und reformierter Landeskirche wäre es, wenn die Kirchenpflegen als Folge von Veränderungen (Controlling, Rechenschaftslegung, Beiträge an die Zentralkasse) von der Leitungs- und Gestaltungsfunktion in ihrer Gemeinde abgehalten würden. Wichtig ist deshalb, zuhanden der Kirchgemeinden ein kohärentes System zwischen Anforderungen des Kantons und der Landeskirche, Controlling und Berichterstattung und praktischen Arbeitsinstrumenten und –hilfen zu entwerfen und umzusetzen.

Mit einiger Wahrscheinlichkeit werden die kleinsten und kleinen Kirchgemeinden Mühe haben, den Anforderungen bezüglich Tätigkeitsprogramm, Berichterstattung und Controlling (vgl. §16 des Entwurfs zur Verordnung zum Kirchengesetz) zu genügen. Die Kluft zwischen Gestaltungswille und Funktionstüchtigkeit der kleinen Kirchgemeinden einerseits und extern bedingten Anforderungen an diese andererseits wird sich weiter akzentuieren. Die Vernehmlassung zum Entwurf für eine FiVO der Landeskirche könnte Anlass sein, auch über neue Zusammenarbeitsformen von Kirchgemeinden nachzudenken. Mit Blick auf die neuen gesetzlichen Anforderungen an die Kirchgemeinden dürfte auch die Notwendigkeit des Zusammenschlusses von mehreren kleinen zu einer mittleren Kirchgemeinde künftig stärker zum Gegenstand der Diskussion werden.

In diesem Zusammenhang noch eine letzte Anmerkung: Unseres Erachtens sollte die Diskussion um den Beitragssatz an die Zentralkasse nicht abgekoppelt vom Leistungsverzeichnis der Landeskirche geführt werden. Parallel zur Erarbeitung des definitiven Textes der FiVO könnte dargelegt werden, welches Leistungspaket mit dem festgelegten Höchstsatz verbunden wird. Damit könnten auch einige der heute von den Kirchgemeinden mit jeweils kleinen Beiträgen (ko-)finanzierte Aufgaben (z.B. Ehe- und Scheidungsberatung, Elternbildung, Boldern) neu der Landeskirche übertragen werden, was einige Vorteile brächte: Eine einheitlichere Umsetzung auf Kantonsgebiet, die gleichmässige Inpflichtnahme *aller* reformierten Kirchgemeinden in die Finanzierung, die effizientere Steuerung sowie eine grössere Verlässlichkeit für die involvierten Partner.

Anhang

A1: Vernehmlassungsteilnehmer (in alphabetischer Reihenfolge)

Kirchenpflegen

Andelfingen	Hedingen	Opfikon	Wallisellen
Bäretswil	Henggart	Pfäffikon	Wangen-Brüttisellen
Bassersdorf-Nürensdorf	Herrliberg	Regensdorf	Weiningen
Bauma	Hettlingen	Rheinau-Ellikon	Wetzikon
Berg a.l.	Hirzel	Rifferswil	Wiesendangen
Birmensdorf-Aesch	Horgen	Rüschlikon	Wila
Brütten	Hütten	Russikon	Winterthur Wülflingen
Bubikon	Illnau-Effretikon	Rüti	Zell
Buchs	Kilchberg	Schönenberg	Zollikon
Dietikon	Küsnacht	Seuzach	Zumikon
Dinhard	Kyburg	Sitzberg	Zürich Aussersihl
Dübendorf	Laufen a.Rh.	Stadel	Zürich Balgrist
Dürnten	Lindau	Stäfa	Zürich Friesenberg
Egg	Männedorf	Stammheim	Zürich Grossmünster
Eglisau	Maschwanden	Sternenberg	Zürich Hirzenbach
Eglise française Winterthour	Maur	Thalwil	Zürich Höngg
Eglise française Zurich	Meilen	Trüllikon-Truttikon	Zürich Hottingen
Ellikon a.Thur	Mettmenstetten	Turbenthal	Zürich Saatlen
Erlenbach	Mönchaltorf	Uitikon	Zürich Seebach
Fehraltorf	Neftenbach	Urdorf	Zürich Sihlfeld
Fischenthal	Oberengstringen	Uster	Zürich Wiedikon
Gossau	Obfelden	Volketswil	Zürich Witikon
Grüningen	Oetwil a.S.	Wädenswil	Zürich Wollishofen

Bezirkskirchenpflegen Vorstände der Stadtverbände

Andelfingen	Winterthur
Bülach	Zürich

Dielsdorf

Dietikon

Horgen

Meilen

Pfäffikon

Uster

Zürich links der Limmat

Zürich rechts der Limmat

Kirchenpflegen der Fremdsprachigengemeinschaften

Eglise française Winterthour

Eglise française Zurich

Chiesa evangelica italiana