

Evangelisch-reformierte Landeskirche
des Kantons Zürich

Martin Röhl
Leiter Rechtsdienst und Kanzlei

Kirchgasse 50
8001 Zürich
Tel. 044 258 92 21

martin.roehl@zh.ref.ch
www.zh.ref.ch

Rechnungsprüfung in den Kirchgemeinden – Handreichung zuhanden der Kirchenpflegen und der Rechnungsprüfungskommissionen der Kirchgemeinden

1. Ausgangslage und Rechtsgrundlagen
 - 1.1 Die *Kantonsverfassung* vom 27. Februar 2005 (KV; LS 101), das *Kirchengesetz* vom 9. Juli 2007 (KiG; LS 180.1) und die *Kirchenordnung* der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich vom 17. März 2009 (KO; LS 181.10) wirken sich auch auf die Prüfung des Finanzhaushaltes und des Rechnungswesens von Kirchgemeinden und Kirchgemeindev Verbänden aus.
 - 1.2 Art. 129 Abs. 4 KV bestimmt: «Die Finanzhaushalte der Gemeinden und der anderen Organisationen des öffentlichen Rechts werden durch unabhängige und fachkundige Organe geprüft.» Zu den Gemeinden bzw. Organisationen des öffentlichen Rechts im Sinn dieser Verfassungsbestimmung zählen auch die *Kirchgemeinden* und *Kirchgemeindev Verbände* (namentlich die beiden Stadtverbände Zürich und Winterthur, für die diese Handreichung sinngemäss gilt).
 - 1.3 § 11 Abs. 1 lit. c KiG schreibt vor, dass *jede Kirchgemeinde* über eine Rechnungsprüfungskommission verfügen muss. Aus dem in Zusammenhang mit dem Erlass des Kirchengesetzes geänderten § 83a des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GG; LS 131.1) ergibt sich, dass die Rechnungsprüfungskommission der politischen Gemeinde *nicht mehr für die Kirchgemeinde zuständig* ist.
 - 1.4 Art. 165–169 KO regeln Funktion, Zusammensetzung, Wahl, Konstituierung und Aufgaben der Rechnungsprüfungskommission. Ergänzend dazu erlässt der Kirchenrat zuhanden der Kirchgemeinden Vorgaben für die Rechnungsführung und Rechnungsprüfung (Art. 237 Abs. 1 KO).
 - 1.5 Für Finanzhaushalt und Rechnungswesen der Kirchgemeinden ist die *Verordnung über den Gemeindehaushalt* vom 26. September 1984 (VGH; LS 133.1) massgebend, soweit das landeskirchliche Recht (insbesondere Kirchenordnung, Finanzverordnung und Vollzugsverordnung zur Finanzverordnung) keine abweichenden Vorschriften enthält (§ 30 Abs. 1 der Finanzverordnung der Evangelisch-reformierten Landeskir-

che des Kantons Zürich vom 19. Januar 2010 [FiVO; LS 181.13]). §§ 33–37 VGH regeln die Haushaltkontrolle so, dass diese den Vorgaben von Art. 129 Abs. 4 KV genügt.

- 1.6 Zu allen Fragen rund um die Rechnungsprüfung in den Gemeinden hat das *Gemeindeamt des Kantons Zürich* ein *Handbuch RPK* als Informations- und Arbeitsinstrument für die Rechnungsprüfungskommissionen erarbeitet. Diese wird laufend aktualisiert und findet sich im Internet (www.gaz.zh.ch – Gemeindefinanzen – Finanzhaushalt – Weisung RPK [Handbuch]).

2. Bestand, Zusammensetzung und Organisation der Rechnungsprüfungskommission
 - 2.1 Jede Kirchgemeinde verfügt über eine Rechnungsprüfungskommission. Diese besteht aus *fünf Mitgliedern*, einschliesslich der Präsidentin oder des Präsidenten (Art. 166 Abs. 2 KO). Die Stimmberechtigten der Kirchgemeinde wählen die Mitglieder und die Präsidentin bzw. den Präsidenten der Rechnungsprüfungskommission in der Kirchgemeindeversammlung, sofern die Kirchgemeindeordnung nicht die Wahl an der Urne vorsieht.
 - 2.2 Die Rechnungsprüfungskommission konstituiert sich mit Ausnahme der Präsidentin oder des Präsidenten selber (Art. 168 KO).
 - 2.3 Art. 20 Abs. 2 KO regelt die *Wählbarkeit* (passives Wahlrecht) in der Landeskirche. Wählbar ist, wer stimm- und wahlberechtigt ist, d.h. Mitglied der Landeskirche ist und in der betreffenden Kirchgemeinde politischen Wohnsitz hat, und wer das 18. Altersjahr vollendet hat. Ergänzend zu dieser generellen Regelung finden auf die Wahlen in die Kirchgemeindeorgane zusätzlich die spezifischen Bestimmungen des Gemeindegesetzes und des Gesetzes über die politischen Rechte über Gemeindevahlen Anwendung (Art. 167 KO). Daher müssen die Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission nur dann in der betreffenden Kirchgemeinde politischen Wohnsitz haben, wenn dies die Kirchgemeindeordnung vorschreibt (§ 23 Abs. 3 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 [GPR; LS 161]).
 - 2.4 Kirchgemeinden sollen in erster Linie die *evangelisch-reformierten Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission der politischen Gemeinde* für eine Mitarbeit in der Rechnungsprüfungskommission der Kirchgemeinde anfragen.
 - 2.5 Möglich ist auch die Zusammenarbeit unter Kirchgemeinden, indem *gemeinsam* eine Rechnungsprüfungskommission bestellt wird und deren Mitglieder in jeder der beteiligten Kirchgemeinden gewählt werden.

3. Auftrag und Aufgaben der Rechnungsprüfungskommission
 - 3.1 Die Rechnungsprüfungskommission hat den Auftrag, den Finanzhaushalt der Kirchgemeinde zu kontrollieren (Art. 166 Abs. 1 KO). Zu diesem Zweck hat sie alle Anträge der Kirchenpflege von finanzieller Tragweite an die Stimmberechtigten in der Kirchgemeindeversammlung oder an der Urne zu prüfen, namentlich Budget, Jahresrechnung und Spezialbeschlüsse (Bauvorhaben, Schaffung neuer Stellen etc.).

Sie überprüft die finanzrechtliche Zulässigkeit, die finanzielle Angemessenheit sowie die rechnerische Richtigkeit und erstattet dazu Bericht und Antrag. Ausserdem kontrolliert sie das Kassen- und Rechnungswesen (Geldverkehr) der Kirchgemeinde (Art. 169 KO), allerdings nur soweit sie auch die finanztechnische Prüfung besorgt (vgl. Ziffer 4).

- 3.2 Die Hauhaltskontrolle erfolgt nach *finanzpolitischen* und *finanztechnischen* Gesichtspunkten (§ 33 Abs. 2 VGH). Die *finanztechnische Prüfung* umfasst insbesondere die Jahresrechnung und den Geldverkehr (§ 34 VGH). Zu prüfen ist, ob die Rechnungsführung und Rechnungslegung den gesetzlichen Vorschriften sowie den von der Kirchgemeinde selber festgelegten Regelungen entspricht (Finanzkompetenzen der Kirchgemeindeversammlung, der Kirchenpflege und der Kirchenpflegemitglieder, Visumsberechtigungen etc.). Zur Anwendung gelangen die *allgemein anerkannten Revisionsgrundsätze* (§ 34a Abs. 1 VGH). Es sind dies die privatrechtlichen Bestimmungen über die ordentliche Revision, die sich in den Prüfungsstandards der Treuhandkammer, Schweizerischen Kammer der Wirtschaftsprüfer, Steuerexperten und Treuhandexperten finden. Die Prüfung hat so zu erfolgen, dass wesentliche Fehlaussagen mit angemessener Sicherheit erkannt werden können.

4. Zuständigkeit für die finanztechnische Prüfung

- 4.1 Die finanztechnische Prüfung des Gemeindehaushaltes obliegt in erster Linie der *Rechnungsprüfungskommission* (§ 35 Abs. 2 FiVO). Dies gilt aber nur insoweit, als deren Mitglieder über die *Fachkunde* und *Unabhängigkeit* gemäss §§ 34b und 34c VGH verfügen (dazu nachstehend Ziffern 5.1 ff.) und die Rechnungsprüfungskommission bereit ist, die finanztechnische Prüfung zu besorgen. Andernfalls *muss* diese Aufgabe an eine *externe Prüfstelle* gemäss § 35 VGH übertragen werden (§ 35 Abs. 3 FiVO).
- 4.2 Die beiden Stadtverbände Winterthur und Zürich haben mit der finanztechnische Prüfung des Finanzhaushaltes und des Rechnungswesens des Verbands eine geeignete externe Prüfstelle zu beauftragen (§ 35 Abs. 4 FiVO).
- 4.3 Gemäss § 35 Abs. 3 FiVO erfordern der Entscheid, eine externe Prüfstelle einzusetzen, deren Bezeichnung sowie die Festlegung des Prüfungsgegenstands *übereinstimmende Beschlüsse* der Kirchenpflege und der Rechnungsprüfungskommission (§ 35a Abs. 1 VGH). Können sich die beiden Organe nicht einigen, entscheidet die Bezirkskirchenpflege (§ 35 Abs. 3 Satz 3 FiVO).
- 4.4 Der Kirchenrat ist befugt, die Prüfung des Finanzhaushaltes und des Rechnungswesens der Kirchgemeinden nach finanztechnischen Gesichtspunkten bezirkweise, regional oder für die ganze Landeskirche einheitlich zu gestalten, indem er *externe Prüfstellen* im Sinn von § 35 VGH *zulasten* der betreffenden Kirchgemeinden mit dieser Aufgabe beauftragt. Kirchgemeinden können die Rechnungsprüfung nach finanztechnischen Gesichtspunkten aber nur dann an den Kirchenrat übertragen, wenn sie von diesem dazu eingeladen oder verbindlich aufgefordert werden. Überdies kann der Kirchernat diese Prüfung auch selber vornehmen (§ 35 Abs. 5 FiVO).

- 4.5 Führt die politische Gemeinde die Rechnung der Kirchgemeinde und hat sie eine externe Prüfstelle mit der finanztechnischen Prüfung des Gemeindehaushaltes beauftragt, so ist es sinnvoll, dass die externe Prüfstelle auch die finanztechnische Prüfung des Kirchgemeindehaushaltes besorgt (sofern nicht die Rechnungsprüfungskommission der Kirchgemeinde diese Aufgabe übernimmt). Die Aufteilung der Prüfungskosten zwischen der politischen Gemeinde und der Kirchgemeinde erfolgt nach Aufwand oder anteilmässig.
5. Anforderungen an die Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission
- 5.1 Die *finanztechnische Prüfung* des Gemeindehaushaltes durch die *Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission* (vgl. § 35 Abs. 2 FiVO) setzt voraus, dass diese *fachkundig* und *unabhängig* sind (§ 33a Abs. 2 i.V.m. § 34b und § 34c VGH). Sie müssen darüber hinaus einen *unbescholtenen Leumund* aufweisen.
- 5.2 Wie qualifiziert die *Fachkunde* eines Mitglieds der Rechnungsprüfungskommission sein muss, um an der finanztechnischen Prüfung mitwirken zu können, hängt von der Funktion ab, die es hierbei übernimmt. Die Anforderungen an die Fachkunde werden nur für die Personen konkretisiert, welche die finanztechnische Prüfung leiten (dazu nachstehend Ziffer 5.4). Entsprechend ist davon auszugehen, dass die weiteren Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission über keine ausgewiesene Fachkunde verfügen müssen. Insoweit besteht für diese keine Wählbarkeitsvoraussetzung.
- 5.3 In Bezug auf die *Unabhängigkeit* fordert § 34c Abs. 1 VGH, dass diese *tatsächlich und dem Anschein nach* gegeben sein muss. Für Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission sowie diesen vorgesetzte oder nahe stehende Personen ist die Mitgliedschaft in der Kirchenpflege ebenso ausgeschlossen wie jene in einem diese beratenden Organ. Auch darf kein dienst- oder vertragsrechtliches Verhältnis zur geprüften Kirchgemeinde bestehen.
- 5.4 Spezielle fachliche Anforderungen gelten für dasjenige Mitglied der Rechnungsprüfungskommission, das die finanztechnische Prüfung *leitet* (§ 34b Abs. 2 VGH). Es muss entweder über den «*Kantonalen Fachausweis Öffentliche Finanzen und Steuern*» verfügen oder eine *Ausbildung* abgeschlossen haben, *die zur Zulassung als Revisorin oder Revisor* nach dem Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren vom 16. Dezember 2005 (Revisionsaufsichtsgesetz, RAG; SR 221.302) berechtigt. Diese Voraussetzung erfüllen gemäss Art. 4 Abs. 2 RAG:
- eidgenössisch diplomierte Wirtschaftsprüferinnen und Wirtschaftsprüfer,
 - eidgenössisch diplomierte Treuhandexpertinnen und Treuhandexperten, Steuerexpertinnen und Steuerexperten sowie Expertinnen und Experten in Rechnungslegung und Controlling,
 - Absolventinnen und Absolventen eines Universitäts- oder Fachhochschulstudiums in Betriebs-, Wirtschafts- oder Rechtswissenschaften an einer schweizerischen Hochschule, Fachleute im Finanz- und Rechnungswesen mit eidgenössischem Fachausweis sowie Treuhänderinnen und Treuhänder mit eidgenössischem Fachausweis,

- Personen, die eine vergleichbare ausländische Ausbildung abgeschlossen haben und die notwendigen Kenntnisse des schweizerischen Rechts nachweisen, sofern ein Staatsvertrag mit dem Herkunftsstaat dies so vorsieht oder der Herkunftsstaat Gegenrecht hält.

6. Anforderungen an eine externe Prüfstelle

- 6.1 Prüfstellen nach § 33a Abs. 2 und 3 VGH können natürliche und juristische Personen des Privatrechts, Personengesellschaften sowie juristische Personen des öffentlichen Rechts und deren Verwaltungseinheiten sein (§ 35 VGH).
- 6.2 Die Leiterin oder der Leiter der externen finanztechnischen Prüfung muss während mindestens zwei Jahren unter fachkundiger Aufsicht das Rechnungswesen von juristischen Personen des privaten oder des öffentlichen Rechts berufsmässig geprüft haben. Die Prüfstelle darf in keinem anderen auftragsrechtlichen Verhältnis zur Kirchgemeinde stehen und muss von dieser wirtschaftlich unabhängig sein.

7. Arbeitsweise der Rechnungsprüfungskommission

a. *Arbeitsweise und Fristen im Allgemeinen*

- 7.1. Die Rechnungsprüfungskommission behandelt die ihr unterbreiteten Geschäfte in der Regel innert 30 Tagen. Ist das Geschäft an der Kirchgemeindeversammlung zu behandeln, stellt sie ihren Bericht und Antrag spätestens 15 Tage vor der Kirchgemeindeversammlung der Kirchenpflege zu. Wird über das Geschäft eine Urnenabstimmung durchgeführt, so beträgt die Frist 40 Tage (d.h. 40 Tage vor der Urnenabstimmung). Die Prüfstelle erfüllt ihre Aufgabe gemäss Auftrag (§ 33b VGH).
- 7.2 Die Leiterin bzw. der Leiter der finanztechnischen Prüfung erstattet der *Kirchenpflege* umfassend Bericht über die Durchführung und das Ergebnis der Prüfung (§ 34f Abs. 1 VGH).
- 7.3 Die Leiterin bzw. der Leiter der finanztechnischen Prüfung erstattet der *Rechnungsprüfungskommission* der Kirchgemeinde einen Kurzbericht mit folgenden Angaben: Zusammenfassung des Prüfungsergebnisses, Stellungnahme zum Prüfungsergebnis, bei Jahresrechnungen eine Empfehlung zur Genehmigung oder Nichtgenehmigung, Angaben zur Person, welche die Prüfung geleitet hat, und zu deren fachlicher Befähigung, Angaben zur Unabhängigkeit der an der finanztechnischen Prüfung beteiligten Personen. Der Kurzbericht über die Prüfung der Jahresrechnung bildet Bestandteil der Jahresrechnung (§ 34f Abs. 2 und 3 VGH).
- 7.4 Die Kirchenpflege stellt der Bezirkskirchenpflege den umfassenden Prüfungsbericht zu und informiert diese über die Massnahmen, die zur Beseitigung von Unzulänglichkeiten getroffen worden sind (§ 13 Abs. 2 lit. b der Verordnung über die Aufsicht und die Visitation in den Kirchgemeinden vom 26. Januar 2011 [AViVO; LS 181.43] und § 34f Abs. 4 VGH).
- 7.5 Werden anlässlich der finanztechnischen Prüfung Verstösse gegen gesetzliche Vorschriften oder gegen Regelungen der Kirchgemeinde festgestellt, meldet die Leiterin bzw. der Leiter der finanztechnischen Prüfung dies schriftlich der Kirchen-

pflge. Sind die Verstösse schwerwiegend oder ergreift die Kirchenpflege trotz Meldung keine angemessenen Massnahmen, informiert die Leiterin bzw. der Leiter der Prüfung die Rechnungsprüfungskommission sowie die Bezirkskirchenpflege (§ 34g VGH).

b. Termine bei Budget und Jahresrechnung

7.6 Bei der Prüfung von Budget und Jahresrechnung gelten die Fristen gemäss § 37 VGH, § 13 Abs. 2 lit. a und b AViVO sowie § 15 Abs. 2 und 3 der Vollzugsverordnung zur Finanzverordnung vom 6. Oktober 2010 (VVO FiVO; LS 181.131). Diese Fristen können notfalls durch die Bezirkskirchenpflege bzw. den Kirchenrat erstreckt werden. Die nachstehenden Termine sind die *Letztmöglichen*. Findet eine Kirchgemeindeversammlung früher statt oder liegen Budget und Jahresrechnung von der Kirchenpflege verabschiedet bereits vorher vor, so verschieben sich die Termine entsprechend.

7.7 Budget:

- Verabschiedung des Entwurfs durch die Kirchenpflege und Zustellung an die Präsidentin bzw. den Präsidenten der Rechnungsprüfungskommission bis 31. Oktober,
- Prüfung und Antragstellung durch die Rechnungsprüfungskommission bis 30. November,
- Festsetzung des Budgets und des Steuerfusses durch die Kirchgemeindeversammlung bis 31. Dezember,
- nach der Genehmigung durch die Kirchgemeindeversammlung Zustellung des Budgets binnen 30 Tagen an die Bezirkskirchenpflege.

7.8 Jahresrechnung:

- Übergabe an die Präsidentin bzw. den Präsidenten der Kirchenpflege bis 28. Februar,
- Verabschiedung durch die Kirchenpflege und Zustellung an die Präsidentin bzw. den Präsidenten der Rechnungsprüfungskommission bis 31. März,
- Zustellung der von der Kirchenpflege abgenommenen Jahresrechnung an den Kirchenrat bis 31. März (30. April für die vom Vorstand eines Stadtverbands abgenommene Jahresrechnung),
- Prüfung und Antragstellung durch die Rechnungsprüfungskommission bis 15. Mai,
- Verabschiedung durch die Kirchgemeindeversammlung und Überweisung an die Bezirkskirchenpflege bis 30. Juni (einschliesslich der Anträge der Rechnungsprüfungskommission und der diesbezüglichen Beschlüsse der Kirchgemeindeversammlung sowie des Berichts zur finanztechnischen Prüfung des Finanzhaushaltes und des Rechnungswesens der Kirchgemeinde).