

Evangelisch-reformierte Landeskirche
des Kantons Zürich

Martin Röhl
Leiter Rechtsdienst

Hirschengraben 50
Postfach
8024 Zürich
Tel. 044 258 92 21

martin.roehl@zh.ref.ch
www.zhref.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 Kirchgemeindeverbänden 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 *Kirchgemeindeverbände* (namentlich den Stadtverband Winterthur, für den diese Handreichung sinngemäss gilt).
 - 1.3 § 11 Abs. 1 lit. c KiG schreibt vor, dass *jede Kirchgemeinde* über eine Rechnungsprüfungskommission verfügen muss. Denn die Rechnungsprüfungskommission der politischen Gemeinde ist *nicht für die Kirchgemeinde zuständig*.
 - 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 sind das *Gemeindengesetz* vom 15. April 2015 (GG; LS 131.1) und die *Gemeindeverordnung* vom 29. Juni 2016 (VGG; LS 131.11) massgebend, soweit das landeskirchliche Recht (insbesondere Kirchenordnung, Finanzverordnung und Vollzugsverordnung zur Finanzverordnung) keine abweichenden Vorschriften enthält (§§ 30 und 35 Abs. 2 der Finanzverordnung der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich vom 19. Januar 2010 [FiVO; LS 181.13]). §§ 59 und 142–149 GG sowie

§§ 39 und 40 VGG 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 – Gemeinde & Finanzen – Haushaltsprüfung).

2. Bestand, Zusammensetzung und Organisation der Rechnungsprüfungskommission
 - 2.1 Jede Kirchgemeinde verfügt über eine Rechnungsprüfungskommission. Diese besteht in Versammlungsgemeinden 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 In Kirchgemeinden mit einem Kirchgemeindep Parlament kann die Rechnungsprüfungskommission auch mehr als fünf Mitglieder haben (Art. 166 Abs. 2 KO). Diese werden durch das Kirchgemeindep Parlament gewählt (Art. 167 Abs. 2 KO).
 - 2.3 Die Rechnungsprüfungskommission konstituiert sich mit Ausnahme der Präsidentin oder des Präsidenten selber (Art. 168 KO).
 - 2.4 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 Gemeindeg esetzes und des Gesetzes über die politischen Rechte über Gemeindegewahlen 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]).
 - 2.5 Kirchgemeinden sollen in erster Linie die *evangelisch-reformierten Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission der politischen Gemeinde* für eine Mitarbeit in der Rechnungsprüfungskommission der Kirchgemeinde anfragen.
 - 2.6 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 unter *finanzpolitischen* Gesichtspunkten zu kontrollieren (§ 59 Abs. 1 GG; 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 (§ 59 Abs. 2 und 3 GG). Ausserdem kontrolliert sie das Kassen- und Rechnungswesen (Geldverkehr) der Kirchgemeinde (Art. 169 KO), allerdings nur soweit sie auch die finanztechnische Prüfung besorgt (vgl. nachstehend Ziffer 4).

- 3.2 Die Haushaltskontrolle erfolgt nach finanztechnischen Gesichtspunkten (§§ 59 Abs. 1 und 142 Abs. 1 GG). Die *finanztechnische Prüfung* umfasst insbesondere die Jahresrechnung, die Buchführung und den Geldverkehr (§ 143 Abs. 2 GG). 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* (§ 143 Abs. 4 GG). Es sind dies die Prüfungsstandards der EXPERTsuisse (§ 39 VGG).

4. Zuständigkeit für die finanztechnische Prüfung

- 4.1 Die finanztechnische Prüfung des Gemeindehaushaltes *kann* der *Rechnungsprüfungskommission* übertragen werden, sofern diese über die erforderliche *Fachkunde* und *Unabhängigkeit* verfügt (§ 144 Abs. 2 GG; dazu nachstehend Ziffer 5) und die Rechnungsprüfungskommission bereit ist, die finanztechnische Prüfung zu besorgen. Andernfalls *muss* diese Aufgabe an eine *externe Prüfstelle* übertragen werden (§ 144 Abs. 1 GG).
- 4.2 Kirchgemeindeverbände (zurzeit namentlich der Stadtverband Winterthur) haben mit der finanztechnische Prüfung des Finanzhaushaltes und des Rechnungswesens des Verbands eine geeignete externe Prüfstelle zu beauftragen (§ 35 Abs. 3 FiVO).
- 4.3 Gemäss § 149 Abs. 1 GG erfordert der Entscheid, mit dem eine externe Prüfstelle bestimmt wird, *übereinstimmende Beschlüsse* der Kirchenpflege und der Rechnungsprüfungskommission. Können sich die beiden Organe nicht einigen, so entscheidet die Bezirkskirchenpflege. Die Kirchgemeindeordnung kann für das Recht, die Prüfstelle zu bestimmen, die alleinige Zuständigkeit der Rechnungsprüfungskommission, der Kirchgemeindeversammlung oder des Kirchgemeindeparkaments vorsehen (§ 149 Abs. 2 FiVO).
- 4.4 Der Kirchenrat ist befugt, die Prüfung des Finanzhaushaltes und des Rechnungswesens der Kirchgemeinden nach finanztechnischen Gesichtspunkten bezirksweise, regional oder für die ganze Landeskirche einheitlich zu gestalten, indem er *externe Prüfstellen* zulasten der betreffenden Kirchgemeinden mit dieser Aufgabe beauftragt (§ 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 diese 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 Prüfstelle

- 5.1 Die finanztechnische Prüfung des Gemeindehaushaltes durch externe Personen oder durch die Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission setzt voraus, dass diese *fachkundig* und *unabhängig* sind. Sie müssen darüber hinaus einen *unbescholtenen Leumund* aufweisen (§ 145 Abs. 1 GG, unter Verweis auf Art. 4 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren vom 16. Dezember 2005 [RAG; SR 221.302]).
- 5.2 Wer die finanztechnischen Prüfung *leitet*, hat überdies eine qualifizierte Fachkunde vorzuweisen, d.h. eine *Ausbildung* im Sinn von Art. 4 Abs. 2 und 3 RAG sowie eine zweijährige *Berufserfahrung* in der Prüfung des Rechnungswesens von juristischen Personen des Privatrechts oder des öffentlichen Rechts (§ 145 Abs. 2 GG).
- 5.3 Die *Fachkunde* gemäss § 145 Abs. 1 und 2 GG erfüllen gemäss Art. 4 Abs. 2 und 3 RAG:
 - eidgenössisch diplomierte Wirtschaftsprüferinnen und Wirtschaftsprüfer,
 - eidgenössisch diplomierte Treuhandexpertinnen und Treuhandexperten, Steuerexpertinnen und Steuerexperten sowie Expertinnen und Experten in Rechnungslegung und Controlling, je mit mindestens fünf Jahren Fachpraxis,
 - 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, je mit mindestens zwölf Jahren Fachpraxis,
 - Personen, die eine den vorstend aufgeführten vergleichbare ausländische Ausbildung abgeschlossen haben, die entsprechende Fachpraxis aufweisen und die notwendigen Kenntnisse des schweizerischen Rechts nachweisen, sofern ein Staatsvertrag mit dem Herkunftsstaat dies so vorsieht oder der Herkunftsstaat Gegenrecht hält.
 - Personen, die über eine vom Bundesrat als gleichwertig bezeichnete Ausbildung und über die notwendige Fachpraxis in der vom Bundesrat bestimmten Dauer verfügen.
- 5.4 In Bezug auf die *Unabhängigkeit* fordert § 146 GG, dass diese tatsächlich und dem Anschein nach gegeben sein muss. Für Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission gilt diesbezüglich zum einen der Unvereinbarkeitsgrund von § 26 Abs. 2 lit. b GPR, wonach die Mitgliedschaft in der Rechnungsprüfungskommission gegenüber jedem anderen Amt oder jeder anderen Anstellung in der Kirchgemeinde unvereinbar ist. Zu ändern dürfen an der finanztechnischen Prüfung beteiligte Personen weder dem Kirchgemeindepament noch einer Behörde der auftraggebenden Kirch-

gemeinde angehören und zu dieser auch nicht in einem dienst- oder vertragsrechtlichen Verhältnis stehen (§ 146 Abs. 2 GG).

- 5.5 Kirchgemeinden, welche die *Rechnungsprüfungskommission* als Prüfstelle bezeichnen, können in der *Kirchgemeindeordnung* geringere Anforderungen an die Fachkunde und an die Unabhängigkeit stellen (§§ 145 Abs 3 und 146 Abs. 3 GG).
- 5.6 Als *externe Prüfstelle* kommen natürliche und juristische Personen des Privatrechts und Personengesellschaften oder die Finanzkontrolle einer Gemeinde in Frage, welche die Voraussetzungen von §§ 145 und 146 GG erfüllen (vgl. dazu vorstehend Ziffern 5.1–5.4).

6. Arbeitsweise der Rechnungsprüfungskommission

a. Arbeitsweise und Fristen im Allgemeinen

- 6.1. Die Rechnungsprüfungskommission sollte die ihr unterbreiteten Geschäfte in der Regel innert 30 Tagen behandeln. Ist das Geschäft der Kirchgemeindeversammlung zu unterbreiten, so hat die Rechnungsprüfungskommission ihren Bericht und Antrag der Kirchenpflege vor der Kirchgemeindeversammlung so zuzustellen, dass die Aktenaufgabe fristgerecht erfolgen kann, d.h. mindestens vier Wochen vor der Kirchgemeindeversammlung zusammen mit der Einladung zur Versammlung. Wird über das Geschäft eine Urnenabstimmung durchgeführt, so beträgt diese Frist mit Blick auf die Erstellung des Beleuchtenden Berichts rund 40 Tage (d.h. 40 Tage vor der Urnenabstimmung). Kirchenpflege und Rechnungsprüfungskommission können diese Fristen selber festlegen (z.B. in einer Geschäftsordnung).
- 6.2 Die Leiterin bzw. der Leiter der finanztechnischen Prüfung erstattet der *Kirchenpflege* umfassend Bericht über die Durchführung und das Ergebnis der Prüfung (§ 147 Abs. 1 GG). Sie bzw. er erstellt zudem einen Kurzbericht mit folgenden Angaben: das Prüfungsergebnis, eine Empfehlung zur Genehmigung oder Nichtgenehmigung der Jahresrechnung, die Bestätigung, dass die rechtlichen Anforderungen an die Prüfenden erfüllt sind (§ 147 Abs. 2 GG). Der Kurzbericht über die Prüfung der Jahresrechnung bildet Bestandteil der Jahresrechnung (§ 147 Abs. 3 GG).
- 6.3 Die Kirchenpflege beschliesst aufgrund des Berichts der Prüfstelle, ob und allenfalls welche Massnahmen zur Beseitigung beanstandeter Punkte getroffen werden. Sie teilt ihren Beschluss der Prüfstelle, der Rechnungsprüfungskommission und der Bezirkskirchenpflege mit (§ 40 VGG).
- 6.4 Die Leiterinnen und Leiter der finanztechnischen Prüfung zeigen alle Straftaten, von denen sie bei Vornahme der Prüfung Kenntnis erlangen, der zuständigen Behörde an (§ 148 GG).

b. Termine bei Budget und Jahresrechnung

- 6.5 Bei der Prüfung von Budget und Jahresrechnung gelten die Fristen und Termine gemäss §§ 101 Abs. 3 und 128 Abs. 2 GG, § 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 und Termine können im Einzelfall notfalls durch die Bezirkskirchenpflege bzw. den Kirchenrat geändert 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.

6.6 Budget:

- Verabschiedung des Entwurfs durch die Kirchenpflege und Zustellung an die Präsidentin bzw. den Präsidenten der Rechnungsprüfungskommission bis 31. Oktober (Empfehlung),
- Prüfung und Antragstellung durch die Rechnungsprüfungskommission bis 30. November (Empfehlung),
- 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.

6.7 Jahresrechnung:

- Übergabe an die Präsidentin bzw. den Präsidenten der Kirchenpflege bis 28. Februar (Empfehlung),
- Verabschiedung durch die Kirchenpflege und Zustellung an die Präsidentin bzw. den Präsidenten der Rechnungsprüfungskommission bis 31. März (Empfehlung),
- 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 (Empfehlung),
- 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).