

Serie

KIRCHLICHE

Kirchliche Rechnungsprüfung - zukunftsorientiert

10 Grundsätze zur öffentlichen kirchlichen Finanzkontrolle im Bereich der evangelischen Kirchen

Teil 1. Ein Beitrag von
Sebastian H. Geisler

„Kirche wirkt in die Gesellschaft hinein und steht in der besonderen Wahrnehmung der Gesellschaft. Sie möchte mit anspruchsvollen Antworten zu zentralen Lebensfragen gehört werden. Zugleich stellt sie deshalb selbst hohe Ansprüche an ihre eigene Organisation. Für die Kirche ist es selbstverständlich, dass sie rechtstreu (ordnungsgemäß) und verantwortlich im Umgang mit den ihr anvertrauten Wirtschaftsgütern (wirtschaftlich nachhaltig) handelt.“¹ So steht es in der Präambel zu den 10 Grundsätzen der öffentlichen kirchlichen Finanzkontrolle im Bereich der evangelischen Kirchen. Es sind Zeilen, die in den letzten Wochen noch einmal ganz anders gelesen werden können, wenn zum Beispiel Armin Kummer angesichts der ForuM-Studie² deutlich nach den Kontrollmechanismen in der evangelischen Kirche fragt.

Es klingt für den Rechnungsprüfenden fast ungewohnt, wenn aus der Sicht eines Theologen internationale Kontrollstandards sowie internationale Standards für die interne Revision angesprochen werden. Es ist einmal mehr auch ein Appell an Ordnungsmäßigkeit, Transparenz und Kontrolle in der Kirche.³

Vor einem Jahr hat das Frankfurter Kolloquium zur kirchlichen Finanzkontrolle das Grundsatzpapier zur Rechnungsprüfung auf den Weg gebracht. Es wurde fachlich über die Grenzen der Kirche hinweg angelegt. Experten aus der staatlichen und kirchlichen Finanzwelt brachten dabei prägende Voraussetzungen für



Oberkirchenrat Sebastian H. Geisler ist Leiter des Rechnungsprüfungsamtes der Ev.-Luth. Landeskirche Hannovers. Als Volljurist und Wirtschaftswissenschaftler (MBA) widmet er sich der Weiterentwicklung der öffentlichen Finanzkontrolle in Kirche und Staat. Er ist zertifizierter Rechnungsprüfer (Steinbeis-University, AOEV), zertifizierter Prüfer für Qualitätsmanagement in der kommunalen Rechnungsprüfung (KGSt) und zertifizierte Führungskraft der öffentlichen Finanzkontrolle (IDR). Er ist Moderator der Bundesprüfertage, des 2. Kirchlichen Prüferkongresses und einer der Vorsitzenden des KVI Zukunftsforums „Vernetzung der Rechnungsprüfung“.

eine auch in Zukunft prüferisch gut begleitete Kirche in das Papier ein.

Natürlich wurde das Rad nicht neu erfunden. Vielmehr orientieren sich die 10 Grundsätze an international anerkannten Standards, wie sie für die Finanzkontrolle öffentlicher Einrichtungen weltweit gelten. Die Deklarationen von Lima (INTOSAI-P 1)⁴ und von Mexico (INTOSAI-P 10)⁵ waren sozusagen Vorlagen für die Anforderungen auch an eine hilfreiche und wirksame kirchliche Rechnungsprüfung.

Sie stehen zugleich in einem Spannungsfeld, wenn der Professor für

Soziologie Armin Nassehi vor dem Hintergrund der schmerzlichen Erkenntnisse aus den Missbrauchsfällen in seinem Montagsblock der Kirche als Organisation testiert, dieselbe sei noch weniger in der Lage, sich verunsichern und hinterfragen zu lassen⁶. Aber um auf Armin Nassehis Montagsblock zu reagieren, der die Frage der Modernitätsfähigkeit von Kirchlichkeit überhaupt in den Raum stellt: Kirche kann auch Modernität. Zumindest in den folgenden 10 Grundsätzen des Frankfurter Impulspapieres wird modernes Kontrollverständnis deutlich:

Grundsatz 1: Kirchenverfassungsrechtliche Verankerung, kirchengesetzlicher Prüfungsauftrag

Kirchliche Finanzkontrolle ist mit ihrem Auftrag und ihrer Unabhängigkeit kirchenverfassungsrechtlich verankert.

Prägend ist eine synodale (=kirchenparlamentarische) Anbindung, d. h. an ein Legislativorgan mit den Rechten zum Beschluss über den Haushalt, dem auch die Organisationshoheit für die Rechnungsprüfung unter Berücksichtigung der Standards öffentlicher Finanzkontrolle und Wahrung der Unabhängigkeit obliegt und dessen Prüfungsausschuss durch die Prüfungseinrichtung unterstützt wird.

Grundsatz 2: Persönliche Unabhängigkeit

Für eine neutrale und objektive Aufgabenwahrnehmung agieren Einrichtungen der Finanzkontrolle unabhängig. Dazu gehört, dass in der Prüfung tätige Personen, insbesondere die Leitung (bzw. in kollegial organisierten Prüfungseinrichtungen die Mitglieder der Leitungsebene) ohne Angst um ihre berufliche Zukunft oder ihr berufliches Weiterkommen in ihrem Status gesichert sind und prüferisch frei agieren können.

Sie genießen bei regelgerechter Ausübung ihrer Amtstätigkeit besonderen kirchengesetzlichen Schutz vor persönlichen Nachteilen und im Hinblick auf eine Abberufung.

Grundsatz 3: Sachliche Unabhängigkeit (personell, materiell und finanziell)

Einrichtungen der kirchlichen Finanzkontrolle arbeiten im Rahmen ihres gesetzlichen Prüfungsauftrages weisungsfrei und verfügen über angemessene personelle, materielle und finanzielle Ressourcen.



Vor einem Jahr wurde ein Grundsatzpapier zur kirchlichen Finanzkontrolle auf den Weg gebracht.

An der Entscheidungsvorbereitung und Entscheidung über die angemessene personelle, materielle und finanzielle Ausstattung dürfen nur Personen beteiligt sein, die fachkundig sind und nicht mittelbar oder unmittelbar durch die Prüfungseinrichtung geprüft werden.

Grundsatz 4: Vollumfängliche Zuständigkeit (inkl. einer Prüfung der Weitergabe kirchlicher Mittel)

Den Prüfungseinrichtungen obliegt die Prüfung der gesamten Haushalts-, Kassen- und Wirtschaftsführung und der Vermögensverwaltung aller ihrem regionalen Zuständigkeitsbereich zugeordneten kirchlichen Körperschaften sowie der von ihnen gegründeten Einrichtungen und Zweckverbände nach den Grundsätzen der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit (horizontale und vertikale Einheit der kirchlichen Finanzkontrolle).

Es gibt keine prüfungsfreien Räume. Dies bedarf eines ausreichend breit gefassten Mandats, der vollen Ermessensfreiheit bei der Erfüllung des Auftrags und der Möglichkeit, Prozesse über alle beteiligten Ebenen zu prüfen. Die Einrichtungen der Finanzkontrolle sind Abschluss- und Bilanzprüfer nach kirchlichem Recht.

Grundsatz 5: Gesicherte Informationsbasis

Der kirchlichen Finanzkontrolle ist ein uneingeschränkter, unmittelbarer und ungefilterter Zugang zu allen Informationen garantiert. Dies umfasst insbesondere den Zugriff auf Akten, IT-Systeme und Datenpools und wird flankiert durch die Mitwirkungs- und Vorlagepflicht seitens der geprüften Einrichtungen.

Grundsatz 6: Professionelle Berichterstattung

Eine Kultur der professionellen, adressatengerechten Berichterstattung sichert die Wirksamkeit, den Nutzen und den Mehrwert der Finanzkontrolle. Kirchliche Einrichtungen der Finanzkontrolle haben daher das Recht und die Pflicht zur Berichterstattung. Sie entscheiden selbständig über den Inhalt, die Form und den Zeitpunkt der Bereitstellung von Prüfungsberichten bzw. von Erkenntnissen aus ihrer Prüfungs- und Beratungstätigkeit. Eine Berichterstattung stützt sich auf die im Rahmen der Prüfung erhobenen Fakten und erfolgt im Respekt vor den operativen Leistungen der geprüften Einrichtungen. Prüfungseinrichtungen legen zudem regelmäßig Rechenschaft über ihre Tätigkeit ab.

Grundsatz 7: Transparenz und Öffentlichkeit

Prüfungseinrichtungen besitzen ein Rederecht vor den Ausschüssen des Legislativorgans sowie dem Legislativorgan mit den Rechten zum Beschluss über den Haushalt. Sie besitzen daneben die Entscheidungshoheit darüber, Berichte (auch auszugsweise) zu veröffentlichen und zu verbreiten.

Sie entscheiden dabei im Rahmen der geltenden Rechtsbestimmungen nach pflichtgemäßem Ermessen über den Umfang, die Form und den Verbreitungsweg der Publikation. Eine transparente und öffentliche Berichterstattung dient der positiven Fehlerkultur und hilft, Schaden abzuwenden. Sie erfolgt auf der Grundlage professioneller Grundsätze.

Grundsatz 8: Wirksamkeit

Die kirchliche Rechnungsprüfung hat auf die Implementierung von Mechanismen und Prozessen zur Nachverfolgung der Feststellungen (Follow-Up) hinzuwirken, um den Umgang der geprüften Einrichtungen mit den Empfehlungen, Korrekturbedarfen und Beanstandungen zeitnah und unabhängig von der Folgeprüfung betrachten, bewerten und damit eine Wirksamkeit der Aufgabenerfüllung gewährleisten zu können.

Grundsatz 9: Qualitätsmanagement / Fort- und Weiterbildung

Die Effektivität und die Effizienz der kirchlichen Finanzkontrolle werden durch ein Qualitätsmanagement aufrechterhalten und gesteigert, dem einheitliche Standards kirchlicher Prüfungseinrichtungen (insbesondere kirpag-Framework und -Qualitätshandbuch) sowie anerkannte nationale und internationale Standards öffentlicher Finanzkontrolle (z. B. IDR, INTOSAI/EURO-



Abb.: Colourbox

Die Kenntnis um die Anforderungen an eine gute Finanzkontrolle ist umso wichtiger, als sich Kirche in einem anhaltenden Veränderungsprozess befindet.

SAI) zugrunde gelegt werden, um eine Gleichwertigkeit mit der Finanzkontrolle nach staatlichem Recht sicherzustellen. Kirchliche Prüfungseinrichtungen unterziehen sich zur Sicherung ihrer Qualität der regelmäßigen Durchführung von internen Audits und externen Reviews bzw. Peer Reviews. Prüferisch tätige Mitarbeitende unterliegen einer Fort- und Weiterbildungsverpflichtung von mindestens 40 Stunden im Jahr.

Grundsatz 10: Kooperation und fachlicher Austausch

Kirchliche Prüfungseinrichtungen besitzen das Recht und die Pflicht zur Zusammenarbeit mit anderen Prüfungseinrichtungen der kirchlichen und staatlichen öffentlichen Finanzkontrolle sowie mit berufsständigen (Dach-)Organisationen der öffentlichen Finanzkontrolle (z. B. kirpag, IDR, INTOSAI/EUROSAI). Dies ist Teil eines kontinuierlichen Prozesses der Weiterentwicklung kirchlicher Finanzkontrolle und dient u.a. der Erarbeitung und Weiterentwicklung gemeinsamer Standards, dem fachlichen Austausch / der Vernetzung sowie der Entwicklung und der Organisation gemeinsamer Fort- und Weiterbildungsangebote.

Die Kenntnis um die Anforderungen an eine gute Finanzkontrolle ist umso wichtiger, als sich Kirche in einem anhaltenden Veränderungsprozess befindet. Veränderungen erfordern oft Abschiede von liebgewonnenen Arbeits- oder Aufgabenfeldern und bedeuten zugleich den Start von neuen Sehnsuchtsprojekten.

Und Veränderungsprozesse haben natürlich auch Kontroll- und Rechenschaftsstrukturen im Blick zu behalten. Gerade angesichts der zahlenmäßig personell nicht sonderlich stark besetzten Prüfungslandschaft innerhalb der evangelischen Landeskirchen gilt es vor dem Hintergrund der aktuellen öffentlichen Kritik zur fehlenden Transparenz und Kontrollbereitschaft der evangelischen Landeskirchen besonders sorgsam eine gute kirchliche Finanz- und Wirtschaftskontrolle fortzuentwickeln. Gerade weil Kirche im Vergleich mit anderen öffentlichen Einrichtungen eine personell nur sehr gering ausgestattete Kontrollstruktur aufweist⁷, sind die kirchlichen Rechnungsprüfungsämter umso mehr verpflichtet, professioneller, um nicht zu sagen zukunftsorientierter zu agieren. Kirche hat mit einer guten Rechnungsprüfung im

Sinne einer modernen Wirtschafts- und Finanzkontrolle nicht nur der schwindenden Finanzkraft zu begegnen, sondern auch den Pflock des Selbstverständnisses einzuschlagen, dass binnenkirchlich Fehlerkultur, Rechenschaft und Transparenz gelebt wird.

Letztlich bleibt Prüfung „Garant für die Transparenz, Rechtstreue, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit kirchlicher Einrichtungen. Sie ist im kirchlichen und im öffentlichen Interesse tätig.“⁸ Es ist eine zutiefst menschliche Eigenschaft, dass gerade die Notwendigkeit zur Rechenschaft über das eigene Handeln die erforderliche Sparsamkeit und Rechtstreue befördert. Beachtenswert ist, „dass in öffentlichen Organisationen regelmäßig die Verfügungsmacht über erhebliche Vermögenswerte und die Eigentümerposition auseinanderfällt. Gerade die öffentliche kirchliche Finanzkontrolle sorgt mit ihrem empfehlenden, begleitenden und prüfenden Handeln dafür, dass die Vermögenswerte rechtstreu und im Sinne der Aufgaben der Organisation verwendet werden.“⁹

Und unabhängig davon, in welcher Rechtsform sich evangelische Kirche weiterentwickelt, sie bleibt auf absehbare Zeit in der Verantwortung für milliardenschwere Vermögenswerte. Vermögenswerte, die die Kirche oftmals nicht reich im eigentlichen Sinne machen. Die Vermögenswerte sind vielfach zweckgebunden und konkreten Zielen gewidmet. Sie können nicht einfach veräußert oder für andere Zwecke verwendet werden. Sie geben den kirchlichen Einrichtungen vielmehr Verpflichtungen mit, heilsam für den Einzelnen und die Gesellschaft zu wirken.

Am 21. Juni 2023 hat die Arbeitsgemeinschaft der Leitungen der kirchlichen Rechnungsprüfungseinrichtungen in der EKD (kirpag)

das Frankfurter Impulspapier als leitende Grundsätze für ihre professionelle Arbeit beschlossen. Zugleich erörterten verantwortliche Revisorinnen und Revisoren katholischer Bistümer Deutschlands gemeinsam mit evangelischen Rechnungsprüfenden beim KVI-Kongress am 28. und 29. Juni 2023 in Mainz diese 10 Grundsätze. Sie wurden auch auf dieser Ebene als eine äußerst hilfreiche Handreichung begrüßt. Kirche hat damit eine prägnante Beschreibung der Grundvoraussetzungen für eine gut wirkende Wirtschafts- und Finanzkontrolle.

Natürlich stellen die Grundsätze in der prüferischen Fachwelt anerkannte Selbstverständlichkeiten dar. Für eine Vielzahl an Geprüften als auch Adressaten der kirchlichen Rechnungsprüfung sind sie dagegen noch unbekannte Qualitätsstandards. Zumal schon die klassische Assoziation mit dem Begriff „Rechnungsprüfung“ vielfach einen weiten gedanklichen Weg hin zu einem modernen Verständnis von einer Wirtschafts- und Finanzkontrolle im Sinne einer Ordnungsmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitsprüfung erfordert¹⁰.

Deswegen wurden diese 10 Grundsätze im aktuellen Artikel zusammenfassend dargestellt. In einer anschließenden Reihenfolge von Artikeln in den folgenden Heften werden sie noch einmal näher beleuchtet. Diese Aufsatzreihe bietet Raum, sich mit den Hintergründen und konkreten Anforderungen auseinander zu setzen, die sich aus diesen Grundsätzen ergeben.

So kann auch jeder von außen die eigene Rechnungsprüfungseinrichtung befragen, ob und wieweit sie diesen Qualitätsstandards nachkommt.

Der vorliegende Artikel wird fortgesetzt.

Literaturhinweise

¹ Frankfurter Impulspapier, abrufbar unter: <https://www.kirpag.de/themen-aktuelles/positionspapiere#Impulspapier>

² ForuM-Studie, abrufbar unter: <https://www.forum-studie.de/>

³ Armin Kummer „Zeit für Reformation?“ in *Zeitzeichen* 02/2024, abrufbar unter: <https://zeitzeichen.net/node/10969>

⁴ Deklaration von Lima, abrufbar unter: <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/INTOSAI-P-1-Die-Deklaration-von-Lima.pdf>

⁵ Deklaration von Mexico, abrufbar unter: <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/INTOSAI-P-10-Deklaration-von-Mexiko.pdf>

⁶ Armin Nassehi *Montagsblock 258*, abrufbar unter: <https://kursbuch.online/montagsblock-258/>

⁷ Auf das Problem wurde bereits beim ersten ökumenischen Zukunftsforum der kirchlichen Finanzkontrolle hingewiesen. Vgl. Sebastian H. Geisler und Günter Zwingert: *Ökumenisch und Ökonomisch – Finanzkontrolle in der evangelischen und katholischen Kirche* in: *KVI im Dialog* 03/2019; S. 42-46

⁸ Frankfurter Impulspapier, hier Charakterisierung öffentlicher kirchlicher Finanzkontrolle, abrufbar unter: <https://www.kirpag.de/themen-aktuelles/positionspapiere#Impulspapier>

⁹ aaO

¹⁰ Schon in der Instruktion von Friedrich Wilhelm II. vom 18.12.1824 wurde das Verständnis von einer Rechnungsprüfung, die Rechnungen prüft aufgegeben. Ausdrücklich wurde darin die Pflicht zur Wirtschaftlichkeitsprüfung kodifiziert. Vgl. Sebastian H. Geisler und Michael Thomas: *Entwicklung und Inhalt evangelischer Finanzkontrolle* in: *KVI im Dialog* 01/2023; S. 9-13