



Das Magazin für Führungskräfte in Kirchen
und kirchlichen Organisationen

www.kviid.de

KVI im **DIALOG**

3 | August 2024

Finanzen

Kirchliche Rechnungsprüfung -
zukunftsorientiert - Die Grundsätze
zur verfassungsrechtlichen Verankerung
und Unabhängigkeit, Teil 2

Management & Organisation

Digitale Transformation in den Kirchen
- ein Baum, der Früchte trägt? - Curacon-
Studie zur Digitalisierung in den Kirchen

Recht & Steuern

Voraussichtliche (erneute) Verlängerung des § 2b
UStG - Neuer Aufschub für juristische Personen
des öffentlichen Rechts und folglich auch für
kirchliche Institutionen bis zum 31. Dezember 2026?

Reportagen & Specials

Ein Symbol für Tradition und Klasse -
Bischöfliche Weingüter Trier

Energie & Umwelt

Empfehlungen zur Berechnung der THG-
Emissionen in Landeskirchen, Diözesen
und Einrichtungen der Sozialwirtschaft

Facility- & Immobilienmanagement

Nachhaltigkeit bei Baumaßnahmen -
Ein Leitfaden für (kirchliche) Verwaltungen
und Kirchenvorstände, Teil 2



Zwischenbericht

**KVI Kongress 2024 -
Halbzeit**

Serie

KIRCHLICHE

Kirchliche Rechnungsprüfung - zukunftsorientiert

Die Grundsätze zur verfassungsrechtlichen Verankerung und Unabhängigkeit

Teil 2.

Ein Beitrag von Sebastian H. Geisler

Am 12. und 13.05.2023 hat ein EKD-weites Kolloquium der Kirpag (Arbeitsgemeinschaft der Leitungen der kirchlichen Rechnungsprüfungseinrichtungen in der EKD) die als „Frankfurter Impulspapier“ bekannten Grundsätze zur öffentlichen kirchlichen Finanzkontrolle auf den Weg gebracht¹.

Die Kirpag hat am 21.06.2023 diese Grundsätze als leitende Grundsätze für ihre professionelle Arbeit beschlossen. Zur Gesamtdarstellung sei dafür auf Teil 1 dieses Fortsetzungsartikels in der Mai Ausgabe der KVI im Dialog verwiesen². Nachfolgend sollen die Grundsätze im Einzelnen beleuchtet werden.

Zu 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.

Nach Art. 137 Absatz 3 Weimarer Reichsverfassung [WRV]³ ordnen und verwalten die Kirchen – mithin auch die evangelischen



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) und zertifizierter Prüfer für Qualitätsmanagement in der kommunalen Rechnungsprüfung (KGSt). Er ist Moderator der Bundesprüfertage, des 2. Kirchlichen Prüferkongresses und einer der Vorsitzenden des KVI Zukunftsforums „Vernetzung der Rechnungsprüfung“.

Landeskirchen - ihre Angelegenheiten selbständig innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes⁴. Dazu gehört auch, dass sie Rechtsnormen in ihrer entsprechenden Abstufung von Verfassungsrang, Gesetzesrang bis hin zum Satzungs- bzw. Verordnungsrang erlassen können. Die evangelischen Kirchen bedienen sich zur Ordnung ihrer eigenen Angelegenheiten genau dieser Normenhierarchie.

Auf der Ebene der Verfassung werden dabei zentrale Rechtsnormen geregelt. Das meint Rechtsnormen,

■ die grundlegende Werte und Prinzipien zum Ausdruck bringen,

- die für die rechtliche Stabilität und Kontinuität wichtig sind,
- bei denen es eines Schutzes vor willkürlichen Veränderungen bedarf,
- die wesentliche Rechte für die Beteiligten sichern,
- die die handelnden Organe der Kirche innerhalb ihres Handlungsrahmens binden und
- die letztlich Vorrang vor einfachgesetzlichen Normen haben.

In der staatlichen Verwaltung legen Verfassungsnormen die grundlegenden Werte und Prinzipien

eines Staates fest, wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Gewaltenteilung⁵.

Diese Prinzipien bilden das Fundament der staatlichen Ordnung und müssen besonders geschützt werden. Sie haben vor den Regeln in Gesetzen und Rechtsverordnungen Vorrang. In gleicher Weise bestimmen auch die evangelischen Kirchen im Rahmen von Verfassungen ihre grundlegenden Werte und Prinzipien.

Und auch da gilt, dass verfassungsrechtlich geregelte Materien in der Regel weder durch einfache Gesetze noch durch Rechtsverordnungen ausgehebelt werden können.

Transparenz ist wichtiger Anspruch auch für die Kirche!

In den vergangenen Jahrzehnten hat sich das Verständnis von Kirche als einer obrigkeitlich gesteuerten Organisation hin zu einer gemeinschaftlich getragenen und gemeinsam verantworteten Einrichtung entwickelt⁶. Kirche verfügt dabei über erhebliche Vermögenswerte, die ihr über Jahrhunderte durch Sammlungen, Machtpositionen, Steuern und – wohl maßgeblich – zahlreichen Zuwendungen zugewachsen sind.

Es ist für fast jeden klar, dass Kirche nicht als „reich“ im Sinne einer Person oder Einrichtung zu verstehen ist, die nach Gutdünken über die Verwendung dieser Vermögenswerte verfügen darf. Vielmehr sind mit nahezu allen Vermögenswerten eine Vielzahl an gemeinwohlorientierten Aufgaben verbunden. Oft genügen dabei die vorhandenen Ressourcen nicht, um diese Aufgabenfülle zu bewältigen.

Aber gerade vor dem Hintergrund der umfangreichen Aufgaben, die von Kirche erfüllt werden sollen und der so zahlreichen und unterschiedlich gelagerten Vermögenswerte ist für die Kirche als Einrichtung ein



Es liegt auf der Hand, kirchliche Finanzkontrolle bzw. Rechnungsprüfung als maßgebliches Element der Transparenz verfassungsrechtlich zu verankern.

grundlegender Wert, transparent auch hinsichtlich ihres wirtschaftlichen und rechtlichen Handelns zu sein⁷. Das gilt umso mehr, als Kirche ja gerade heute und auch in Zukunft auf die bereitwillige Unterstützung vieler Menschen angewiesen ist. Transparenz folgt auch aus dem Umstand, dass Kirche als steuererhebende Körperschaft auftritt.

So liegt es auf der Hand, kirchliche Finanzkontrolle bzw. Rechnungsprüfung als maßgebliches Element der Transparenz bereits verfassungsrechtlich zu verankern.

Schutz vor willkürlicher Einflussnahme!

Rechnungsprüfung als kirchliche Finanzkontrolle hat darüber hinaus eine besondere, schützenswerte Stellung. Gerade wenn sie unbequem erscheint, liegt der Versuch nahe, ihren Wirkungskreis zu beschneiden bzw. auf ihr Handeln Einfluss zu nehmen.

Ihre Sonderstellung zeigt sich auch darin, dass kirchliche Finanzkontrolle weder zur Legislative noch zur Judikative gehört. Sie lässt sich auch nicht der Exekutive in Form der operativen Verwaltung zuordnen.

Und sie ist nicht Teil der Aufsicht. Ihre Aufgabe liegt zentral im Schaffen von Transparenz. Sie sorgt durch ihre prüferische Tätigkeit

und der Berichterstattung bei allen Beteiligten für Klarheit hinsichtlich der tatsächlichen Situation. Sie legt die Verantwortlichkeiten offen und trägt maßgeblich zur Einhaltung von Wirtschaftlichkeit und Rechtmäßigkeit bei. Ihre Aufgabe liegt in einer von Partikularinteressen freien Berichterstattung.

Sie liefert damit ein Bild von tatsächlichen Geschehensabläufen, das dann wiederum für die Bereiche der Legislative, Exekutive und Judikative Grundlage weiteren Handelns werden kann.

Wenn Rechnungsprüfung als öffentliche Finanzkontrolle auch häufig als „Ritter ohne Schwert“⁸ beschrieben wird – zuweilen auch als Einrichtung verspottet wird, die nur wenig bewegt – so wird doch auf den zweiten Blick deutlich, dass Finanzkontrolle gerade durch diese besondere Rolle der Berichterstattung eine nicht zu unterschätzende Bedeutung – ja auch immer wieder von anderen Playern beanspruchte Position – hat.

Denn es gehört für Gestaltungsinteressierte zu einem wesentlichen Gestaltungselement, zunächst die Deutungshoheit über den bisherigen Geschehensablauf zu gewinnen, um daraus dann die im eigenen Interesse liegenden Schritte abzuleiten.

Wenn allerdings Entscheidungen und Handlungen maßgeblich All-

gemeinwohlintereessen betreffen bzw. Vermögenswerte betreffen, die einer Allgemeinheit zuzuordnen sind, gilt es, diese Deutungshoheit aus dem Einflussbereich der Entscheider und Handelnden herauszunehmen. Damit wird die intendierte Kontrolle von Personen, die in die Aufgabe berufen werden, für Allgemeinwohlintereessen zu entscheiden oder zu handeln, überhaupt erst ermöglicht.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass Rechnungsprüfung immer wieder ernstzunehmenden Versuchen der Beeinflussung ausgesetzt ist und es eben eines robusten Schutzes hinsichtlich ihrer Existenz und ihrer Unabhängigkeit bedarf.

Dies wird – zumindest formal – durch die verfassungsrechtliche Verankerung gewährleistet.

Schutz wesentlicher Rechtspositionen von Beteiligten!

Kirchliche Finanzkontrolle hat mit dem Schaffen von Transparenz auch wesentlich Anteil daran, dass jedes einzelne Kirchenmitglied in ihrer bzw. seiner Rechtsposition geschützt wird. Dieser Schutz gilt für sie als Berechtigte bezüglich der Aufgaben von Kirche, als Beteiligte, die mit eigenem Einsatz und eigenen Vermögensmitteln die Kirche unterstützen und nicht zuletzt auch als verpflichtete Steuerzahler, die sich zurecht auf eine rechtmäßige und wirtschaftliche Mittelverwendung verlassen wollen.

Öffentliche – mithin auch kirchliche – Finanzkontrolle ist in der Regel bei öffentlichen bzw. kirchlichen Einrichtungen vorgeschrieben, deren Vermögenswerte einer großen Vielzahl von Personen bzw. Personengruppen zugutekommen sollen oder diesen wirtschaftlich zugeordnet werden können. Durch die rechnungsprüferische Berichterstattung wird in diesen Einrichtungen die

Bindung der ausführenden Verwaltung an Recht und Gesetz – und daraus folgend an das Wirtschaftlichkeitsgebot – sichergestellt.

Soweit Kirchen die transparente Berichterstattung einer unabhängigen Kontrollinstanz zulassen, werden die Beteiligten in den Kenntnisstand versetzt, aufgrund dessen sie auch selbst auf das Gemeinwohl bzw. ihre eigenen Interessen achten können.

Nicht nur die Existenz sondern auch das wesentliche Prinzip der Unabhängigkeit soll verfassungsrechtlich geschützt sein!

Naheliegender ist nach den bisherigen Ausführungen, dass kirchliche Finanzkontrolle – wie in zahlreichen Verfassungen der Landeskirche geschehen – verfassungsrechtlich geschützt wird.

Es geht bei der dargestellten Form der Finanzkontrolle aber nicht um das Kontrollelement allein, sondern darum, dass dieses unabhängig ausgeübt wird. Rechnungsprüfende sind durch diesen Grundsatz besonders privilegiert und zugleich auch erheblich eingeschränkt.

Zur Frage der persönlichen und sachlichen Unabhängigkeit sei auf Teil 3 dieser Fortsetzungsreihe verwiesen. Hier sei nur in aller Kürze die Bedeutung der Unabhängigkeit der Finanzkontrolle selbst dargestellt und weshalb dieses Grundprinzip neben der Existenz an sich zusätzlich verfassungsrechtlich geschützt sein soll.

Angesichts der Interessenvielfalt unterschiedlich Verantwortlicher auf Seiten der Legislative, Exekutive und Judikative lässt sich nachvollziehen, dass die Deutungshoheit über das Bild von den Tatsachen ein begehrtes Gut ist. Fragt man diese unterschiedlich Beteiligten, werden diese jeweils ein für sie selbst passendes und sich voneinander unterscheidendes Bild des Geschehens

zeichnen. Deshalb ist eine unabhängige und von Interessen weitgehend unbeeinflusste Sachverhaltsdarstellung in Einrichtungen, deren Vermögenswerte einer großen Gemeinschaft gehören, besonders wichtig⁹. Gerade diese unbestechliche Rolle, eine bewertende Sachverhaltsdarstellung vorzunehmen und ein durch unbeschränkte Informationsgewinnung und durch möglichst wenig sachfremde Interessen geleitetes Bild zu zeichnen, bedarf der besonderen Betonung.

Das schränkt Rechnungsprüfende darin ein, inwieweit sie sich in Prozesse einbinden dürfen bzw. selbst engagieren.

Es gehört zum Selbstverständnis kirchlicher Finanzkontrolle, dass sie sich bewusst aus der operativen Entscheidung heraushält. Sie überlässt die Entscheidung über die Annahme und Umsetzung der aus ihrer prüferischen Tätigkeit folgenden Feststellungen den für die operativen Entscheidungen berufenen Leitungsverantwortlichen. Zugleich schützt dieser Unabhängigkeitsanspruch die Rechnungsprüfenden hinsichtlich ihrer Freiheit bei Ort, Art und Tiefe ihrer Prüfungshandlungen. Und sie benötigen die sich aus der Unabhängigkeit resultierende Freiheit zur Bildung eines sachgerechten Prüfungsurteils.

Die Organisationshoheit der Synode!

Natürlich agiert Rechnungsprüfung dabei nicht in einem luftleeren Raum. Angesichts der Vielzahl an Adressaten bzw. an Stakeholdern der Rechnungsprüfung gilt es auch zu klären, wo die Anbindung der kirchlichen Finanzkontrolle zu präferieren ist.

Immer wieder wird dabei Rechnungsprüfung als Teil der Aufsicht – verkürzt gesprochen „aufsichtliche Prüfung“ – verstanden und in dieser Logik auch bei der Aufsicht angelagert. Da aber auch aufsicht-

liches Handeln als Teil der Exekutive eine Dienstleistung ist, die gut erfüllt oder weniger gut erfüllt werden kann, braucht es auch eine von der Aufsicht nicht zu beeinflussende Sachverhaltsdarstellung, aufgrund derer die Aufsicht handelt.

Nur so kann sichergestellt werden, dass Aufsicht nicht unzulässig auf die Informationsgewinnung Einfluss nimmt. Sie soll eben nicht bei nachlassendem Interesse an aufsichtlichem Handeln durch Einschränkungen des prüferischen Handelns die Sachverhalte unterdrücken, die anderenfalls ein aufsichtliches Handeln gebieten. Und andererseits soll sie nicht in die Lage versetzt werden, aufsichtliches Handeln interesegeleitet hinsichtlich einzelner Akteure im Übermaß einsetzen zu können, indem sie prüferisches Handeln derart ausweitet, dass sie in jedem Fall auch Anlässe zum aufsichtlichen Einschreiten aufbereitet bekommt.

Für die Frage der richtigen Anbindung der kirchlichen Finanzkontrolle gilt es deshalb die ursprüngliche Intention einer Rechnungsprüfung aufzunehmen: Es geht um die Informationsgewinnung, damit die die Finanzhoheit innehabenden Personen für ihre Entscheidungen angemessen vorbereitet werden und die angezeigten Allokationsentscheidungen für Finanzen treffen.

Neuzeitliche Finanzkontrolle wurde daher von Monarchen vor dem Hintergrund der Verteilung der Staatsmittel eingerichtet¹⁰ und mit zunehmender Beteiligung der Untertanen an diesen Entscheidungen dann auch von den neu gebildeten Parlamenten eingefordert.

Spätestens ab 1918 beanspruchten die Parlamente, die Rechnungsprüfungsbehörden in vollem Umfang unmittelbar bei sich anzubinden¹¹. Rechnungsprüfung ist daher ent-

sprechend der Aufgabenstellung beim Legislativorgan mit den Rechten zum Beschluss über den Haushalt anzulagern. In den evangelischen Landeskirchen sind das die Synoden.

Diese haben denklogisch auch die Organisationshoheit für die Rechnungsprüfung – also die Entscheidung darüber, ob Prüfung unmittelbar selbst von dem Legislativorgan wahrgenommen wird oder – wie es vielfach ob der Größe der zu prüfenden Bereiche sein wird – ein gesondertes Rechnungsprüfungsamt eingerichtet wird.

Diese Entscheidungen erfolgen unter Berücksichtigung der Standards öffentlicher Finanzkontrolle und bei Wahrung der verfassungsmäßig garantierten Unabhängigkeit.

Die Tiefe der dazu notwendigen Beratungen und das erforderliche fachspezifische Wissen legen nahe, dass die Aufgaben zur Finanzkontrolle nicht in der gesamten Breite der Synode mit allen Mitgliedern beraten werden können, sondern dass sich damit ein gesondert eingesetzter Ausschuss befasst.

Abgesehen von wenigen Landeskirchen hat die große Mehrzahl der evangelischen Landeskirchen einen Rechnungsprüfungsausschuss zumindest auf der Ebene der Landessynoden eingerichtet.

Der Beitrag wird mit den Erläuterungen zu den Grundsätzen 2 und 3 des Frankfurter Impulspapiers bezüglich der persönlichen und sachlichen Unabhängigkeit fortgesetzt.

Literaturhinweise

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

² Sebastian H. Geisler: Kirchliche Rechnungsprüfung – zukunftsorientiert in: KVI im Dialog 02/2024; S. 8-11

³ (gemäß Art. 140 Grundgesetz [GG] ist Art. 137 WRV Teil des geltenden Grundgesetzes)

⁴ Dazu u.a. das Bundesverfassungsgericht: BVerfGE 53, 366ff.

⁵ Peter Badura: § 159 Arten der Verfassungsrechtssätze in: Josef Isensee und Paul Kirchhof: Handbuch des Staatsrechts, § 159 Rn. 6

⁶ Nur beispielhaft für diesen vielfach diskutierten Prozess sei auf eine Podiumsdiskussion der Evangelischen Akademie der Nordkirche vom 8. Februar 2019 unter der Beteiligung von Landesbischof Gerhard Ulrich, Historiker Hartmut Lehmann, der Vizepräsidentin des Deutschen Bundestages Petra Pau und der Vizepräsidentin des Schleswig-Holsteinischen Landtags Marlies Fritzen verwiesen. Siehe auch Reiner Bucher: „Gehorsam, Freiheit und Gewissen in der katholischen Kirche“ in: Anzeiger für die Seelsorge 2/2015, S. 16-19

⁷ Hinsichtlich der Bedeutung von Transparenz sind sich die katholische und die evangelischen Kirchen sehr einig: so sei zum Beispiel auf das am 09. Juli 2024 vorgestellte und damit aktuellste „Instrumentum laboris“ der aktuell tagenden Weltsynode verwiesen. Download unter: <https://www.synod.va/content/dam/synod/assembly2024/il/pdf/IL2-DEU.pdf>

⁸ U.a. Joachim Gauck in: Rede beim Festakt zum 300-jährigen Jubiläum der externen Finanzkontrolle, Download unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975954/765482/4a764f0e5343766e11636a3ac1840476/140-1-bpr-data.pdf?download=1>

⁹ Zur Bedeutung der Unabhängigkeit auch im Zusammenhang mit der Qualität der kirchlichen Finanzkontrolle siehe Gerd Eisenhuth in: Qualitätsmanagement in der Prüfung in: KVI im Dialog 02/2023; S. 14-17

¹⁰ Sebastian H. Geisler und Michael Thomas in: Entwicklung und Inhalt evangelischer Finanzkontrolle in: KVI im Dialog 01/2023; S. 9-13 [10]

¹¹ Sebastian H. Geisler und Michael Thomas in: Entwicklung und Inhalt evangelischer Finanzkontrolle in: KVI im Dialog 01/2023; S. 9-13 [11]