Az. 1624-07.04:07/01

Drucksache 18 B

KIRCHLICHER RECHNUNGSHOF
der EKBO

Bericht an die Landessynode
über die Tätigkeit
des Kirchlichen Rechnungshofes

September 2017

Beschluss:
Von der Landessynode am 26. Oktober 2017 zur Kenntnis genommen.
Der Antrag des Synodalen Schneider wird bei einer Gegenstimme ohne Stimmenthaltungen an die Kirchenleitung überwiesen.
(Der Antrag lautet: „Die Landessynode bittet die Kirchenleitung zu prüfen, ob eine Evaluierung des Rechnungsprüfungsgesetzes erforderlich ist. Die Landessynode bittet hierzu auf der Frühjahrssynode 2018 um einen Bericht über das Ergebnis“.)

Sigrun N e u w e r t h
P r ä s e s

Anlagenverzeichnis

Anlage 1 Im KRH vorliegende Berichte über die Prüfung von Jahresrechnungen von ehrenamtlich Prüfenden

Anlage 2 Risikoeinstufungen der durch den KRH geprüften Einrichtungen

Anlage 3 Organigramm KRH

A. Vorbemerkungen 4
B. Ergebnisse der Prüfungen und der Mitwirkungsverfahren 5
I. Prüfungen bei der Landeskirche 5
II. Überblick über die ehrenamtlichen Prüfungen bei den Kirchengemeinden und Kirchenkreisen und Initiativen des KRH 5
III. Ergebnisse aus unseren Prüfungen bei den Kirchengemeinden, Kirchen-kreisen und Kirchenkreisverbänden („Rahmenprüfung“) 8
IV. Einführung der neuen Rechnungslegung (inkl. Soll-Buchführung) 11
V. Stellungnahmen und gutachterliche Tätigkeiten 12
VI. Weitere Prüfungen und Beratungsaufträge 12
VII. Sonstige Aktivitäten und Tätigkeitsfelder 13
1. Ständiger Rechnungsprüfungsausschuss 13
2. Ständiger Haushaltsausschuss 13
3. kirpag 13
4. Nutzung von Prüfsoftware 14
5. Gutachterausschuss der EKD/Freigabe von Software 14
6. Mitgliedschaft und Mitarbeit im Institut der Rechnungsprüfer (IDR e.V.) 15
VIII. Rückblick auf den Vorbericht 15
IX. Besondere Vorkommnisse und Sonderprüfungen 16
C. Rahmenbedingungen der Tätigkeit des KRH 16
I. „Auftragslage“ und Auslastung 16
II. Personelle Situation 17
III. Haushalts- und Wirtschaftsführung 17
IV. Evaluierung der Rechnungsprüfung 17
V. Planung und Organisation 18
VI. Ergebnisse der Rahmenprüfung 19
VII. Datenschutz im KRH 20

A. Vorbemerkungen

1. Gemäß § 14 des Rechnungsprüfungsgesetzes[1] (RPG) hat der Kirchliche Rechnungshof (KRH) alle zwei Jahre über seine Prüfungen zu berichten.

2. Neben der Berichterstattung über unsere prüferischen Aktivitäten wollen wir auch einen allgemeinen Überblick über unsere Arbeit geben. Wir verbinden dies mit Feststellungen sowie Bewertungen bzw. Empfehlungen zu verschiedenen Teilbereichen des kirchlichen Lebens.

3. Dieser Bericht schließt an den Tätigkeitsbericht aus dem Jahre 2015 an. Im Hinblick auf die Anmerkungen aus dem Vorbericht verweisen wir auch auf unsere Ausführungen im Abschnitt B.III und B.VIII.

4. Die Grundordnung[2] räumt dem KRH eine besondere Rechtsstellung ein. Der KRH ist mit seinen Entscheidungsstrukturen nicht in die Verwaltung eingebunden. Er hat den Status einer unabhängigen Institution, die nur dem Gesetz unterworfen ist.

5. Der KRH unterstützt die kirchenleitenden Organe bei der Wahrnehmung ihrer Finanzverantwortung und will wirtschaftliches Denken sowie verantwortliches Handeln fördern. Er prüft u. a. die Haushalts- und Vermögensrechnung sowie die Vorschüsse und Verwahrungen im Zusammenhang mit der gesamten Wirtschaftsführung der Landeskirche.

6. Der KRH berichtet der Synode und dem Ständigen Rechnungsprüfungsausschuss über die Ergebnisse seiner Prüfungen.

7. Die Tätigkeit des KRH erfordert, dass er von der Verwaltung über wichtige Maßnahmen regelmäßig und unverzüglich informiert wird. Dazu zählen z. B. alle finanzwirksamen Vorschriften sowie organisatorische und sonstige Maßnahmen von erheblicher finanzieller Tragweite (siehe auch Abschnitt 0).

8. Im Rahmen seiner Mitwirkungsrechte hat der KRH im Berichtszeitraum eine Reihe von Stellungnahmen abgegeben (vgl. Abschnitt 0).

9. Für die Arbeit des KRH war die Umsetzung des neuen Rechnungsprüfungsgesetzes aus dem Herbst 2013 von herausragender Bedeutung. Dies betrifft insbesondere die erstmalige Durchführung der „Rahmenprüfung“.

   Das neue Gesetz enthält zahlreiche prüfungstechnische und organisatorische Herausforderungen, die vom KRH umgesetzt werden bzw. noch in der Umsetzung sind. Hierüber berichten wir insbesondere in dem Abschnitt C. „Rahmenbedingungen der Tätigkeit des KRH“.

[1] Rechnungsprüfungsgesetz vom 26.10.2013 (KABl. 2013 S. 239); Rechtssammlung-Nr. (RS) 550
[2] Art. 97 Grundordnung vom 21./24.11.2003 (KABl. 2003 S. 159)

B. Ergebnisse der Prüfungen und der Mitwirkungsverfahren

I. Prüfungen bei der Landeskirche

10. Über die Prüfung der Jahresrechnung 2015 erstatten wir einen gesonderten Bericht, der als separate Drucksache in die Synode eingebracht wird.

11. Im Berichtszeitraum hatten die Begleitung und die Prüfung der Vorarbeiten für die Erstellung der Eröffnungsbilanz der Landeskirche eine besondere Bedeutung. Alle Körperschaften in der EKBO haben im Rahmen der Umstellung auf die erweiterte Kameralistik eine Eröffnungsbilanz zu erstellen (§ 76 HKVG[3]).

    Wir haben die konzeptionellen Vorarbeiten für die Erstellung von Eröffnungsbilanzen der Körperschaften in der EKBO sowie die Vorarbeiten für die Erstellung der Eröffnungsbilanz der Landeskirche intensiv begleitet.

    Daneben haben wir auch das Verfahren für die Erfassung und die Bewertung der Immobilien begutachtet.

    Bezogen auf die vorgelegten Daten haben wir überprüft, ob durch entsprechende Verfahren sichergestellt ist, dass alle relevanten Sachverhalte erfasst worden sind. Weiterhin haben wir geprüft, ob vorgeschriebene Erfassungsverfahren eingehalten wurden. Wir haben begutachtet, ob ein Grund für den Ansatz der Vermögens- oder Schuldpositionen nach dem HKVG gegeben ist. Zusätzlich haben wir ermittelt, ob die Bewertung nach den Regeln der EBBVO[4] und der Ausweis in der Buchhaltung (bzw. der Bilanz) nach dem HKVG erfolgte.

12. Derzeit prüfen wir die Jahresrechnung 2016, die von der Kirchenleitung am 12. Mai 2017 festgestellt und vom Ständigen Haushaltsausschuss am 18. Mai 2017 zur Kenntnis genommen wurde.

II. Überblick über die ehrenamtlichen Prüfungen bei den Kirchengemeinden und Kirchenkreisen und Initiativen des KRH

13. Im Rahmen des § 25 Abs. 2 RPG ist der KRH über die Berufung von Prüferinnen und Prüfern oder Prüfungsausschüssen bei den Kirchengemeinden und Kirchenkreisen zu unterrichten. Im Berichtszeitraum erhielten wir die Meldungen über die Bildung eines neuen Prüfungsausschusses. Die Bildung des Ausschusses hatten wir durch eine intensive Beratung begleitet. Zumeist bestehen in den Kirchenkreisen Prüfungsausschüsse bzw. Prüfgruppen. Ergänzend sind auch einzelne, von den jeweiligen Rechtsträgern berufene, Prüferinnen und Prüfer tätig.

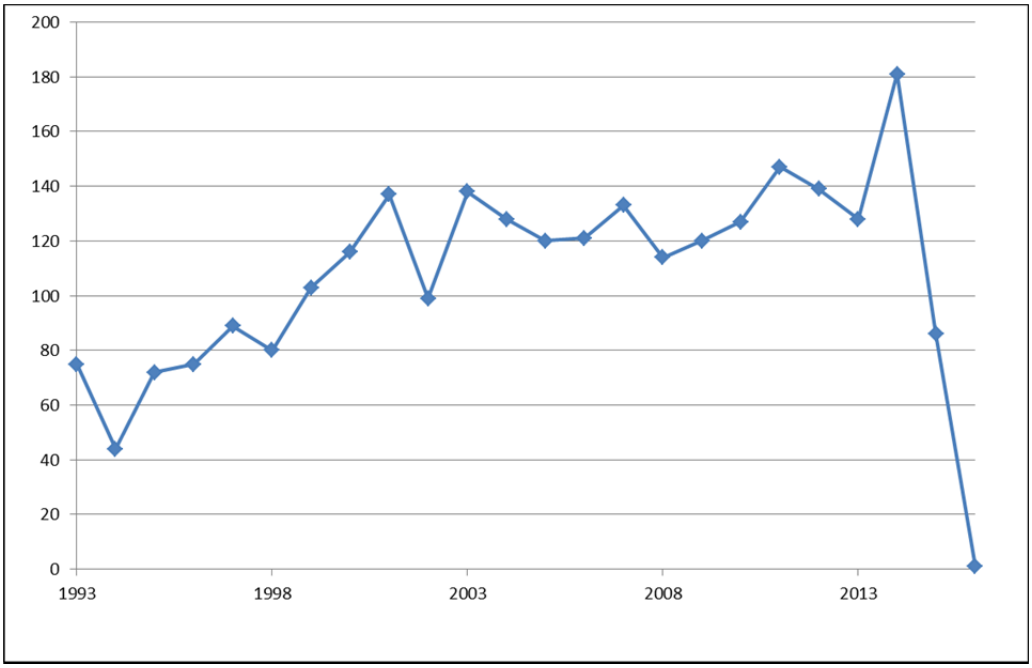
---

[3] HKVG vom 17.04.2010 (KABl. 2010 S. 87); RS 527, zuletzt geändert durch Kirchengesetz vom 15.10.2014 (KABl. S. 205)

[4] Bewertungsverordnung vom 29.08.2014 (KABl. 2014 S. 158)

14. Darüber hinaus sind die von diesen örtlichen Prüfstellen erstellten Prüfungsberichte u. a. dem KRH zuzuleiten (§ 8 Abs. 3 RPG).

15. In der folgenden Übersicht haben wir die durch ehrenamtliche Prüferinnen und Prüfer durchgeführten Prüfungen je Prüfjahr dargestellt. Die Übersicht basiert auf den uns zugeleiteten Prüfungsberichten bzw. Prüfungsvermerken[5]:



16. Trotz entsprechender Informationen gehen wir unverändert davon aus, dass uns nicht alle Berichte zugeleitet werden.

Aber auch unter Berücksichtigung einer gewissen „Dunkelziffer“ kann insgesamt festgestellt werden, dass die kirchengesetzlich vorgesehene Rechnungsprüfung jeder Jahresrechnung der kirchlichen Körperschaften nicht flächendeckend bzw. teilweise nur lückenhaft vorgenommen wird. Erfreulich ist, dass sich nach Inkrafttreten des neuen Rechnungsprüfungsgesetztes die Anzahl der eingegangenen Berichte erhöht hat. Dennoch müssen wir darauf hinweisen, dass der „Prüfungsabdeckungsgrad“ von knapp 14 %[6] dem gesetzlichen Auftrag einer jährlichen Prüfung aller Körperschaften durch Ehrenamtliche in keiner Weise gerecht wird.

17. In der Anlage 1 haben wir die Zahl der ehrenamtlich geprüften Jahresrechnungen, bezogen auf die einzelnen Kirchenkreise, dargestellt. Deutlich wird, dass nur in drei Kirchenkreisen von einer (nahezu) flächendeckenden Prüfung gesprochen werden kann. In einem weiteren Kirchenkreis liegt der Prüfungsabdeckungsgrad oberhalb des Durchschnittswertes von 14 %, bei allen anderen Kirchenkreisen befindet er sich weit darunter.

[5] Die Auswertung basiert auf unserem Informationsstand vom Mai 2017; Grundgesamtheit: ca. 1.300 Kirchengemeinden und 28 Kirchenkreisen
[6] Bezogen auf den Jahrgang 2014

18. Zudem ist auffällig, dass die uns vorgelegten Berichte ein stark unterschiedliches Niveau aufweisen. Neben den Berichten, die sich qualitativ und quantitativ mit der Prüfmaterie auseinandersetzen und damit u. E. die Durchführung einer ordnungsgemäßen Prüfung dokumentieren, stehen eine Vielzahl von Berichten, die sich teilweise nur auf die Wiedergabe der Schlüsselzahlen des jeweiligen Haushaltes und/oder knappe Vermerke beschränken. Diese Berichte lassen eine vertiefte, prüferische Auseinandersetzung nicht ausreichend erkennen. Es gibt Grund für die Aussage, dass in diesen Fällen eine effektive Rechnungsprüfung nicht vorgenommen wurde und damit auch eine wirksame Haushaltskontrolle nicht möglich geworden ist. Wesentliche Veränderungen zu unseren Vorberichten sind hier leider nicht erkennbar.

19. In der Vergangenheit hatten wir alle Kirchenkreise wiederholt über die Anzahl der bislang eingegangenen Prüfungsberichte aus dem Kirchenkreis und den Gemeinden informiert. Gemäß der Regelung nach § 22 Abs. 5 RPG kann dem KRH die Pflicht erwachsen, die Abschlüsse dieser Einrichtungen zukünftig zu prüfen („Verzugsprüfung“).

20. Wir verstehen es als unsere Aufgabe, die Leistungsfähigkeit der Rechnungsprüfung sicherzustellen bzw. insgesamt zu erhöhen. Daher haben wir unverändert vielfältige Unterstützungsleistungen angeboten.

21. Das Amt für kirchliche Dienste (AKD) gibt seit Jahren ein Handbuch für den Gemeindekirchenrat heraus. In der Ausgabe 2017 gibt es wiederum einen eigenständigen Abschnitt „Die Rechnungsprüfung in den Gemeinden“, der von uns erstellt wurde. Ehrenamtlichen sollen damit Grundinformationen und wichtige Praxisbausteine an die Hand gegeben werden.

22. Die Internetseite des KRH[7] enthält zahlreiche Informationsmöglichkeiten für ehrenamtliche Prüferinnen und Prüfer. So können Musterberichte, Checklisten und die Anfang 2017 aktualisierten „Arbeitshilfen für Rechnungsprüferinnen und Rechnungsprüfer der EKBO“ angesehen bzw. heruntergeladen werden.

23. Im Berichtszeitraum haben wir sechs Schulungsveranstaltungen für Rechnungsprüferinnen und Rechnungsprüfern im Bereich der EKBO durchgeführt. Mit 134 Teilnehmenden war eine gute Nachfrage nach diesen Schulungen zu verzeichnen. Für die Ankündigung der Veranstaltungen haben wir auch das Fortbildungsprogramm der EKBO genutzt.

24. Im Rahmen vielfältiger Kontakte (z. B. Telefon und/oder E-Mail) haben wir Rückfragen von Ehrenamtlichen beantwortet, Hinweise zum Prüfungsverfahren gegeben und organisatorische Fragen zur Durchführung der Prüfung geklärt.

[7] http://krh.ekbo.de

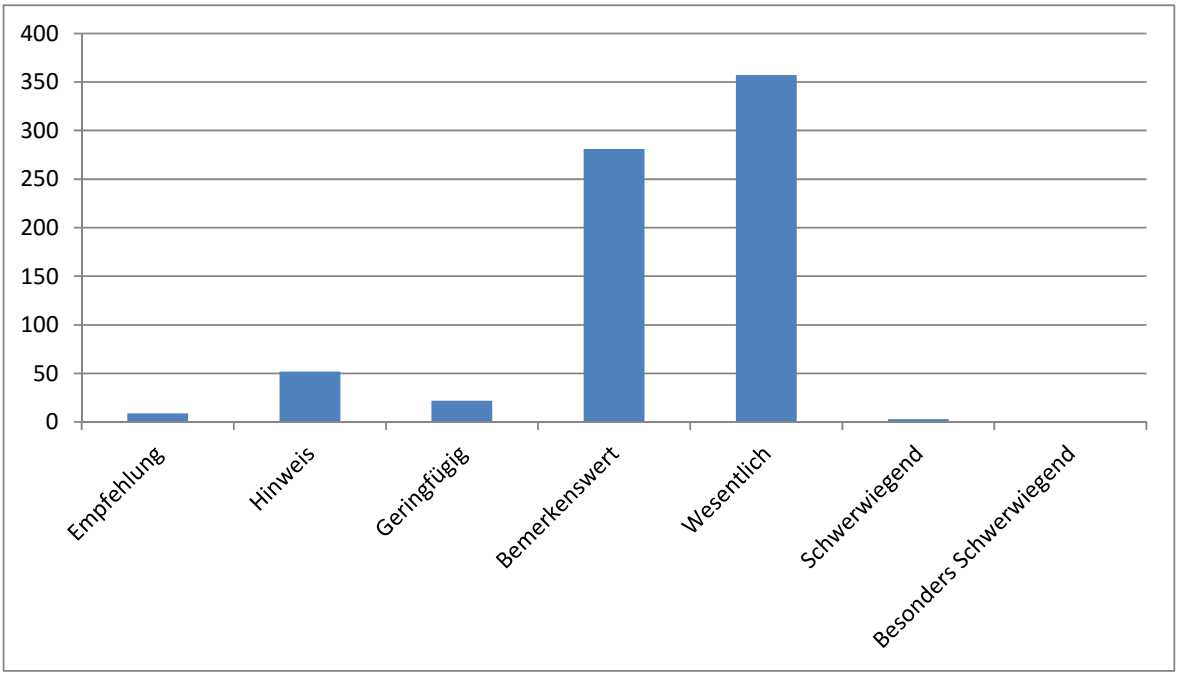
III. Ergebnisse aus unseren Prüfungen bei den Kirchengemeinden, Kirchenkreisen und Kirchenkreisverbänden („Rahmenprüfung“)

25. Unser Prüfmodell der Rahmenprüfung sieht vor, dass wir unter Berücksichtigung eines risikoorientierten Prüfungsansatzes kaskadenförmig entsprechend den Gliederungsebenen unserer Kirche die Prüfvorhaben abwickeln.

Nachdem wir in der Vorperiode die flächendeckende Prüfung der Kirchenkreisverbände durchgeführt hatten, haben wir in den letzten Jahren mit der Prüfung der Kirchengemeinden und Kirchenkreise begonnen. Risikoorientierte Auswahlkriterien für die Prüfobjekte waren die Größe (Anzahl der Gemeindeglieder), das Vorhandensein von kirchlichen Einrichtungen (z. B. Friedhöfe, Kita) und die Prüfungshistorie (z. B. Zeitpunkt der letzten Prüfung, Erkenntnisse aus den Vorprüfungen).

26. Den einzelnen Prüfungsberichten stellt der KRH seit Mitte 2008 tabellarische Zusammenfassungen mit den wichtigsten Prüfungsfeststellungen voran. Neben der Angabe der Fundstelle im Bericht und der stichwortartigen Problemdarstellung werden an dieser Stelle bereits erste Bewertungen vorgenommen und Maßnahmenvorschläge angeführt. Ferner soll durch eine abschließende Klassifizierung der einzelnen Prüfungsbemerkungen eine Hilfestellung zur Einschätzung ihrer Bedeutung gegeben werden.

27. Die folgende Grafik gibt einen quantitativen Überblick über diese Prüfungsfeststellungen und ihre Bewertung (Anzahl der Feststellungen im Berichtszeitraum bis einschließlich Mai 2017).



28. Bei unseren Prüfungen stellen wir fest, dass folgende Themenkomplexe (im wesentlichen unverändert) problematisch und fehlerbehaftet sind:

- allgemeine Ordnungsmäßigkeitsaspekte
  - Beschluss der Haushaltspläne (zu spät)
  - (fehlende) Bekanntmachung von Haushaltsplänen
  - (deutliche) Abweichung von den Haushaltsplänen
  - Wirtschafter- bzw. Anweisungsbefugnisse (ungeregelt/widersprüchlich geregelt)
  - unvollständiges Internes Kontrollsystem (z. B. Nicht-Einhaltung des „Vier-Augen-Prinzips“)
  - fehlende Abgrenzung der Haushaltsjahre
  - fehlerhafte Kontierung
  - Abweichung von Musterverfahren/Musterbuchungssätzen
  - Abweichung von der Haushaltssystematik
  - unvollständige Inventarisierung
  - Entlastung ohne vorherige Prüfung
- besondere Aspekte der Buchführungen bzw. Jahresabschlüsse
  - vorherige „Ergebnisglättung“ durch Vortrag auf Folgeperioden
  - Verfahrensprobleme in der Handhabung von Baukassen (Sonderhaushalte)
  - keine zeitnahe Abwicklung bzw. Überprüfung von Vorschüssen und Verwahrungen
  - nicht ausreichende Pflichtrücklagen bzw. unzureichende Ermittlung der Höhe der Pflichtrücklagen
  - keine bzw. unvollständige Nutzung der Möglichkeiten der Soll-Buchführung einschließlich Unklarheiten bei der Funktionsmechanik der angewandten Finanzbuchführung

- Verwaltungsverfahren
  - Führung von Zahlstellen (ohne Abrechnung oder Prüfung bzw. ohne formale Ordnung)
  - Friedhofsgebührenordnungen (fehlende Aktualität bzw. unterlassene zyklische Überprüfung)
  - teilweise unvollständige Aktenführung
  - Fahrtkosten (verspätete Abrechnungen bzw. Abrechnungen ohne ausreichende Nachweise)
  - steuerliche Risiken durch „Betriebe gewerblicher Art“, Ehrenamtsvergütung und geringfügig Beschäftigte
- Wirtschaftlichkeitsaspekte
  - Nichtausschöpfung von Erhöhungspotenzialen bei Mieten, Pachten bzw. Erbbauverträgen und Nutzungsentgelten
  - unvollständige oder keine Ausschreibung von Leistungen
  - Finanzierung von betriebsgemeinschaftlichen Veranstaltungen

29. Veränderungen (bzw. Verbesserungen) gegenüber der Vorperiode sind leider grundsätzlich nicht festzustellen. Unverändert auffällig ist die Tatsache, dass kirchliche Rechtsregelungen wiederholt nicht beachtet werden. Dieses Vollzugsdefizit resultiert zum Teil aus der Unwissenheit der Anwender heraus und der hohen Komplexität der Materie.

    Darüber hinaus werden häufig allgemeine Ordnungsmäßigkeitsaspekte nicht oder nicht ausführlich genug beachtet. Hier ist insbesondere auf die Notwendigkeit eines ausreichenden und dem Umfang des Geschäftsbetriebes bzw. der Komplexität der Geschäftsvorfälle entsprechendes Kontroll- und Sicherungssystem hinzuweisen („Internes Kontrollsystem“ der Organisation).

30. Die Auswahl der Prüfobjekte für die Rahmenprüfung (§ 12 RPG) nehmen wir nach dem Konzept des „risikoorientierten Prüfungsansatzes“ vor. Für die Auswahl der Prüfobjekte ziehen wir folgende Parameter heran:

    - hohe Zahl von Gemeindegliedern
    - angegliederte Einrichtungen (Kita, Friedhof etc.)
    - (negative) Erkenntnisse (aus Vorprüfungen)
    - lange Zeitspanne seit der letzten Prüfung

31. Nach einer jeden Prüfung nehmen wir regelmäßig eine Risikoeinschätzung des geprüften Objektes vor, die dann auch für Folgeprüfungen zur Verfügung steht. In diese Einschätzung gehen u. a. Daten zum Haushalt bzw. Vermögen und zur Struktur (Gemeindegliederzahl, sonstige Einrichtungen) ein. Die Bewertung fließt in ein einheitliches Schema ein und wird rechnerisch zu einer „Risikostufe“ verdichtet. Der Anlage 2 ist zu entnehmen, dass sich unsere Risikoeinschätzungen zu den geprüften Einrichtungen im unteren Bereich bewegen. Gegenüber unserem Vorbericht ergab sich hier eine Verschiebung aus dem mittleren Bereich. Bedingt durch den Einstieg in die Rahmenprüfung prüfen wir vermehrt kleinere Einrichtungen mit einem „unterdurchschnittlichen“ Haushaltsvolumen. Darauf führen wir diese Verschiebung zurück.

IV. Einführung der neuen Rechnungslegung (inkl. Soll-Buchführung)

32. Die im Jahr 2010 mit dem HKVG beschlossene Einführung eines neuen Rechnungslegungsstils wurde im Berichtszeitraum weiter verfolgt. Die vollständige Umsetzung der Regeln der erweiterten Kameralistik (letzter Termin der Eröffnungsbilanz) wurde durch Beschluss der Landessynode[8] vom 1. Januar 2017 auf den 1. Januar 2019 verschoben.

33. Mit dem Rechnungsjahr 2015 sind alle Kassengemeinschaften (Kirchliche Verwaltungsämter und die Landeskirche) in der EKBO auf Soll-Buchführung umgestellt. Der KRH hat die Umstellung prüferisch begleitet.

34. Vor der Erstellung der Eröffnungsbilanzen hat die Erfassung und Bewertung der Immobilien sowie der übrigen Vermögensgegenstände zu erfolgen, die bislang noch nicht in der Buchhaltung enthalten waren. Im Berichtszeitraum wurde mit der Erfassung und Bewertung begonnen. Flächendeckend ist sie noch nicht abgeschlossen, was auch ein Grund für die (erneute) Verschiebung der Termine für die Eröffnungsbilanz war. Da noch keine Eröffnungsbilanzen aufgestellt bzw. vorgelegt wurden, waren sie auch nicht Gegenstand unserer Prüfungen.

[8] Drs. 17 B der Herbstsynode 2016

V. Stellungnahmen und gutachterliche Tätigkeiten

35. Gemäß § 13 Abs. 1 RPG ist der KRH vor dem Erlass von Vorschriften, die das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, die Wirtschaftsführung, die Vermögensverwaltung oder das Rechnungsprüfungswesen betreffen, zu hören. Er kann sich gutachterlich äußern (§ 13 Abs. 2 RPG). Im Rahmen dieses Beteiligungsrechtes hat der KRH u. a. zu folgenden Themen Stellungnahmen abgegeben bzw. Diskussionsprozesse begleitet:

- Änderung des Einführungsgesetzes zum Kirchengesetz über die Haushalts-, Kassen- und Vermögensverwaltung (EGHKVG)
- Verordnung über die Leistungsentgelte für evangelische Friedhöfe in Berlin
- Kirchengesetz zur Vereinheitlichung und Änderung friedhofsrechtlicher Vorschriften
- Neufassung der Vermögensanlageverordnung
- Überlegungen zur Einführung eines Liquiditätsmanagements im Konsistorium
- Erörterung der Überlegungen zu einem Beteiligungsbericht
- Erstellung einer Mustergebühren- und Musterkostenbeitragsordnung für die Verwaltungsämter
- Vorschussrichtlinie
- Kirchengesetz für den Verkündigungsdienst
- Änderung der Dienstanweisung für die Konsistorialkasse
- diverse Haushaltsgesetze (inkl. Nachträge)

36. Es kam dabei zu recht umfänglichen und vertieften bzw. grundsätzlichen Diskussionsprozessen, die nur teilweise in der Kapazitätsplanung des KRH berücksichtigt waren bzw. auch nicht berücksichtigt werden konnten. Die inhaltlichen Anmerkungen des KRH wurden teilweise aufgegriffen und berücksichtigt.

37. Darüber hinaus sind verschiedene Stellen der (kreiskirchlichen) Verwaltung mit (haushaltsrechtlichen) Fragestellungen an uns herangetreten. Wir haben diese Stellen im Rahmen unserer vorhandenen Kapazitäten unterstützt und ihnen Hinweise gegeben.

VI. Weitere Prüfungen und Beratungsaufträge

38. Im Berichtszeitraum wurde der KRH auch mit der Prüfung der Jahresrechnungen der Evangelischen Landeskirche Anhalts beauftragt. Der KRH hat hierzu Prüfungsberichte gefertigt und den dortigen landeskirchlichen Gremien zugeleitet.

39. Im Rahmen der Neuausrichtung der Rechnungsprüfung haben wir die Prüfung der Jahresabschlüsse von verschiedenen diakonischen Einrichtungen und Werken deutlich zurückgefahren bzw. eingestellt. Diese Fokussierung haben wir weiter vorangetrieben, um die zur Verfügung stehenden Ressourcen für die Kernaufgaben des KRH einsetzen zu können (Prüfungen im Bereich der verfassten Kirche nach §§ 10, 12 RPG). In diesem Zusammenhang haben wir auch die Zusammenarbeit mit der Evangelischen Landeskirche Anhalts für die Zukunft beendet.

    Beibehalten haben wir die Prüfung der Rechnungslegung von der Französischen Friedrichstadtkirche (Sondervermögen der EKBO) und einigen Stiftungen, soweit es sich dabei um kirchliche Stiftungen handelt oder diese von kirchenpolitischer Bedeutung sind.

40. Der KRH wird bei diesen Prüfungen und Beratungsaufträgen im Rahmen eines Auftragsverhältnisses tätig.

VII. Sonstige Aktivitäten und Tätigkeitsfelder

41. Der KRH bzw. seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beteiligen sich aktiv an der Gremienarbeit folgender kircheninterner und -externer Institutionen:

1. Ständiger Rechnungsprüfungsausschuss

42. Mit dem Beginn der Legislaturperiode der vierten Landessynode wurde gemäß Geschäftsordnung der Landessynode ein eigenständiger Rechnungsprüfungsausschuss errichtet. Er führt die Arbeit des früheren Unterausschusses Rechnungsprüfung des Ständigen Haushaltsausschusses fort. Der KRH nahm durch seinen Direktor regelmäßig an den Sitzungen des Ausschusses teil. Der KRH unterstützt und begleitet den Ausschuss bei seiner Arbeit.

2. Ständiger Haushaltsausschuss

43. Der KRH nimmt durch seinen Direktor regelmäßig an den Sitzungen des Ständigen Haushaltsausschusses teil. Er hat dort eine beratende Stimme.

3. kirpag

44. Die Leiterinnen und Leiter der Rechnungsprüfungseinrichtungen in den Gliedkirchen der EKD haben sich zu einer Arbeitsgemeinschaft („kirpag“) zusammengeschlossen. Der Direktor des KRH gehört dem Sprecherrat der kirpag an, der die Koordination und Organisation der Arbeitsgemeinschaft zur Aufgabe hat.

45. Ziel dieser Kooperation ist der Erfahrungsaustausch zwischen den Einrichtungen und die Weiterentwicklung der Rechnungsprüfung in der evangelischen Kirche.

46. Im Berichtszeitraum fanden mehrere Arbeitstreffen statt, auf denen der KRH vertreten war. Themen waren u. a. die Haushaltsnovelle der EKD, das Finanzwesen der EKD/ Überlegungen zur Zukunft der Rechnungslegung in der EKD, die Freigabe von Software im kirchlichen Raum, die Organisation der Rechnungsprüfung in der evangelischen Kirche, ein System zur Einführung eines „Self-Audits“, der Datenschutz in der evangelischen Kirche sowie weitere fachbezogene Inhalte.

Darüber hinaus ist der KRH in der „AG Qualität“ der kirpag vertreten. Ziel dieser Arbeitsgruppe ist es, für die Rechnungsprüfungseinrichtungen der Gliedkirchen das Qualitätsmanagement weiterzuentwickeln und die Standardisierung der Prüfung voranzutreiben. Hierzu werden Checklisten, Standards und andere Hilfsmittel entwickelt, die in den Einrichtungen verwendet werden sollen.

4. Nutzung von Prüfsoftware

47. Einige Rechnungsprüfungseinrichtungen von Gliedkirchen der EKD haben sich zur Einführung und Nutzbarmachung von moderner Prüfsoftware zusammengefunden. Die Mitglieder der kirpag nutzen dazu das EDV-Programm „IDEA“. Unverändertes Ziel ist es, Methoden zu entwickeln, mit deren Hilfe und dem Einsatz von Prüfungssoftware die Qualität und Effizienz der kirchlichen Rechnungsprüfung gesteigert werden kann. Der Austausch von Know-how findet statt und wird auch künftig weiterverfolgt werden.

5. Gutachterausschuss der EKD/Freigabe von Software

48. Der Gutachterausschuss ist ein vom Kirchenamt der EKD berufenes unabhängiges Gremium. Seine Aufgabe ist die Wahrnehmung der Steuerung und Begleitung der Zertifizierung von Verfahren und Produkten, die im Bereich der EKD zum Einsatz kommen. Eine Freigabe von Softwareprodukten o. ä. ist mit dieser Tätigkeit nicht verbunden. Mitglieder können Beschäftigte aus den Bereichen Rechnungsprüfung, Datenschutz, Datensicherheit oder Informationstechnologie sein.

Ein Mitarbeiter des KRH arbeitet als Mitglied in dem Ausschuss mit. Innerhalb des Gutachterausschuss befasst er sich mit EDV-Verfahren für Personalabrechnungen und Finanzbuchführung.

49. Dieser Mitarbeiter beteiligte sich auch an einer Arbeitsgruppe der EKD, die die Aufgabe hatte, einen Leitfaden für die Software-Prüfung und -Freigabe zu erstellen. Den Gliedkirchen sollte damit eine Arbeitshilfe zur Verfügung gestellt werden, die es ihnen ermöglicht, den Prozess der Prüfung und Freigabe von Softwareprodukten optimal zu steuern.

Die Arbeiten an diesem Leitfaden wurden im Berichtszeitraum erfolgreich abgeschlossen.

6. Mitgliedschaft und Mitarbeit im Institut der Rechnungsprüfer (IDR e.V.)

50. Das IDR[9] ist eine bundesweite Plattform, die die öffentliche Rechnungsprüfung bei der Umsetzung der neuen Anforderungen unterstützt und institutionsübergreifend weiterentwickelt. Zu den Aufgaben gehören die Förderung, Unterstützung und Weiterentwicklung der öffentlichen Rechnungsprüfung, die auch einen systematischen Erfahrungsaustausch, wissenschaftliche Begleitung, Prüfungsmethodiken und Interessenvertretung beinhalten. Mitglieder im IDR sind insbesondere kommunale, staatliche und kirchliche Rechnungsprüfungseinrichtungen. Der KRH hat in 2016 an der Mitgliederversammlung (Rechnungsprüfertag), verbunden mit einem Fachsymposium, teilgenommen.

Ferner konnte der KRH durch die Mitgliedschaft im IDR Rahmenverträge für die Beschaffung spezieller Prüfungssoftware nutzen und dadurch erhebliche Kostenvorteile erzielen.

VIII. Rückblick auf den Vorbericht

51. Der Ständige Rechnungsprüfungsausschuss hat sich in der Vergangenheit wiederholt und intensiv mit den Tätigkeitsberichten des KRH sowie seinen Feststellungen auseinandergesetzt. Einige Feststellungen führte der Ausschuss auf den Ausbildungsstand der Mitarbeitenden zurück und hatte angeregt, die Aus- und Fortbildung zu intensivieren sowie ein Schulungskonzept zu erstellen. Neben punktuellen Schulungen zu einzelnen Sachverhalten ist nach unserer Auffassung kein (gesamtheitliches) Schulungskonzept erkennbar, das haupt- und ehrenamtliche Mitarbeitende der kirchlichen Verwaltung umfasst sowie grundlegende Sachkenntnisse vermittelt.

Weiterhin hatte der Ausschuss angeregt, die Zahlungen der Landeskirche an die Gemeinden an die Durchführung von Prüfungen zu koppeln. Die zuständige Abteilung des Konsistoriums hatte die Zulässigkeit geprüft und auf rechtliche Schwierigkeiten verwiesen.

52. Im Abschnitt B.III dieses Berichtes hatten wir unsere Ergebnisse aus den Prüfungen bei den Kirchengemeinden, Kirchenkreisen und Kirchenkreisverbänden dargestellt. Hier muss unverändert festgestellt werden, dass elementare Sachverhalte zu monieren sind. Durchgreifende Änderungen sind leider nicht zu verzeichnen. Für viele Bereiche gehen wir von strukturellen Problemen aus, die grundlegende Veränderungen und Anpassungen sowie Veränderungen bzw. Vereinheitlichungen bei den Prozessen erfordern. Eine vermehrte Aus- und Fortbildung kann hier nur flankierend wirken.

[9] Siehe auch www.idrd.de

IX. Besondere Vorkommnisse und Sonderprüfungen

53. Im Berichtszeitraum hat der KRH auch besondere Prüfvorhaben durchgeführt, die u. a. die Aufklärung von Sachverhalten mit tatsächlichen oder vermuteten dolosen Handlungen zum Inhalt hatten. Über die Ergebnisse dieser Prüfungen haben wir die zuständigen Stellen separat informiert.

54. Auf Bitten des Ständigen Rechnungsprüfungsausschusses und des Ständigen Haushaltsausschusses haben wir den Liquiditätsstatus einer kirchennahen Stiftung überprüft und die weitere Entwicklung eng begleitet. Über unser Ergebnis sowie mögliche Handlungsoptionen haben wir die Ausschüsse der EKBO informiert.

C. Rahmenbedingungen der Tätigkeit des KRH

I. „Auftragslage“ und Auslastung

55. Im Berichtszeitraum war eine unverändert große Nachfrage nach Prüfungsleistungen zu verzeichnen. Starke „Nachfrager“ waren Kirchenkreise (sowie deren Gemeinden). Dabei konnten die Anfragen regelmäßig nicht bedient werden. Dies hat kapazitive Gründe, da die Umsteuerung auf die Rahmenprüfung primär eine Prüfung nach Risikoaspekten vorsieht und einer Prüfungsplanung folgt (s. o.).

56. Aktuell stehen rd. 5,7 Prüfende[10] zur Verfügung, die schwerpunktmäßig für Prüfungen von Einrichtungen im Bereich der verfassten Kirche eingesetzt werden. Darüber hinaus ist ein Prüfer auf ehrenamtlicher Basis stundenweise beschäftigt.

57. Bedingt durch die Verschiebung des Aufgabenspektrums – weg von den entgeltpflichtigen Auftragsprüfungen – ist die Eigenfinanzierung des KRH weiter gesunken. Dies hat seine Ursache auch darin, dass nach der Rechnungshofgebührenordnung[11] – unabhängig vom tatsächlichen Aufwand – eine einheitliche Gebühr für die einzelne Rahmenprüfung fällig wird. Die geringen Gebühren (500,00 € je Prüfung) sind i. d. R. nicht kostendeckend. Eine Evaluierung der Gebührenordnung ist vorgesehen.

58. In den nächsten Jahren kann für den KRH die Pflicht entstehen, Abschlüsse von Einrichtungen zu prüfen, für die in den letzten drei Jahren keine Prüfungsberichte eingereicht wurden („Verzugsprüfung“; § 22 Abs. 5 RPG). Die Anzahl dieser Prüfobjekte und der damit verbundene zusätzliche Arbeitsaufwand kann noch nicht prognostiziert werden. Ggf. ist eine risikoorientierte Auswahl zu treffen.

[10] In „Vollbeschäftigteneinheiten“

[11] Rechtsverordnung über die Erhebung von Gebühren bei Inanspruchnahme von Leistungen des Kirchlichen Rechnungshofes (Rechnungshofgebührenordnung – KRHGebO) vom 12. Dezember 2014 (KABl. 2015 S. 3)

II. Personelle Situation

59. Der Altersdurchschnitt der Mitarbeitenden beträgt derzeit rd. 46 Jahre. Eine Mitarbeitende im Prüfungsbereich ist in den Ruhestand getreten, dafür wurde eine andere Mitarbeitende nach einer Phase der Abordnung neu eingestellt. Eine weitere Mitarbeitende im Prüfungsdienst ist ab November 2016, zunächst im Rahmen einer Abordnung, beim KRH tätig. Eine Mitarbeiterin ist seit August 2017 bei uns tätig. Im kommenden Berichtszeitraum ist mit dem altersbedingten Ausscheiden einer Prüferin zu rechnen. Zwei Mitarbeitende haben den Anspruch einer Freistellung für eine „Elternzeit“ genutzt.

60. In der vergangenen Zeit haben wir uns aktiv um die Besetzung der offenen Stellen bemüht. Trotz Erweiterung der Plattformen für die Stellenausschreibungen war die Anzahl der Bewerbungen, die auch verwertbar waren, sehr verhalten. Auch aufgrund dieser Tatsache konnten nicht alle besetzbaren Stellen besetzt werden.

61. Nach einer grundsätzlichen Entscheidung der Synode wurde die „Verbeamtung“ der Prüfenden im KRH vom Regel- zum Ausnahmefall[12].

III. Haushalts- und Wirtschaftsführung

62. Die Einnahmen und Ausgaben des KRH werden in einem separaten Abschnitt des Haushaltes der Landeskirche ausgewiesen[13].

63. Die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Rechnungshofes für das Kalenderjahr 2015 wurde am 28. Oktober 2016 von Mitgliedern des Ständigen Rechnungsprüfungsausschusses geprüft. Die Prüfung für das Jahr 2016 steht noch aus.

64. Dem Direktor als Wirtschafter kraft Amtes für die Funktion 7710 wurde im Rahmen der Herbstsynoden 2015 und 2016 (Haushaltsjahr 2013 bzw. 2014) Entlastung erteilt.

IV. Evaluierung der Rechnungsprüfung

65. Im Herbst 2013 hat die Landessynode ein aktualisiertes Rechnungsprüfungsgesetz beschossen.

    Grundlegende Neuerung ist das Instrument der „Rahmenprüfung“. Das Konzept der Rahmenprüfung sieht vor, dass der KRH bei allen Gemeinden, Kirchenkreisen und Kirchlichen Verwaltungsämtern mit den Gemeinschaftskassen sowie den sonstigen Verbänden innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens eine Prüfung durchführt. Die zwischenzeitigen Prüfungen sollen durch ehrenamtliche Prüferinnen und Prüfer durchgeführt werden.

    Die Schulung und die Unterstützung der Ehrenamtlichen sollen dabei weiter intensiviert werden.

[12] § 15 Abs. 1 S. 2 RPG in der Fassung vom 28.10.2016
[13] Vgl. § 20 Abs. 1 RPG; Funktion 7710

66. Die für die vollständige Umsetzung des neuen Rechnungsprüfungsgesetzes (insbesondere für die Rahmenprüfung) notwendigen Ressourcen stehen bislang nur zu einem kleinen Teil zur Verfügung. Dies liegt zum einen daran, dass trotz wiederholter Ausschreibungen kein entsprechendes Fachpersonal angeworben werden konnte und daher Vakanzen bestehen. Darüber hinaus waren langfristige Abwesenheiten bei Mitarbeitenden zu verzeichnen. Zum anderen sind am Stellenplan des KRH Sperrvermerke für 2,75 Stellen angebracht, die bei der ursprünglichen Kapazitätsplanung einbezogen worden waren.

V. Planung und Organisation

67. Das neue Rechnungsprüfungsgesetz – mit der verstärkten Fokussierung auf Prüfungen im Bereich der verfassten Kirche („Rahmenprüfung“) – und die beschränkten Ressourcen erforderten neue Überlegungen im Bereich der Planung und der Organisation einschließlich der Prüfungsdurchführung.

    Auf der anderen Seite laufen einige, z. T. nicht kostendeckende, arbeitsintensive Prüfungen aus.

68. Im Rahmen der oben beschriebenen Rahmenprüfung fand auch eine Reorganisation der Prüfungsdurchführung statt. Durch die Parallelisierung von Arbeitsschritten und die Verstärkung der vorgelagerten Planungs- und Analysephase sollten u. a. folgende Ziele erreicht werden:

    - Straffung und Synchronisation des Prüfprozesses,
    - Sicherung einer gleichbleibenden Prüf- und Berichtsqualität,
    - Herstellung einer größeren Vergleichbarkeit der Prüfungsergebnisse,
    - Verstärkung der Teamarbeit im KRH,
    - erleichterte Einbeziehung neuer Mitarbeitender und
    - Absicherung einer risikoorientierten, flächendeckenden Rahmenprüfung.

69. Im Frühjahr 2017 wurde der Zielerreichungsgrad überprüft und mit den Mitarbeitenden diskutiert. Nach gemeinsamer Einschätzung hat sich die Reorganisation im Wesentlichen bewährt. Einzelne Veränderungen, so z. B. die Inhalte der vorgelagerten Analysephase, sind in der Diskussion.

70. Ein EDV-gestütztes Medium unterstützt die Mitarbeitenden des KRH bei ihrer Arbeit und bildet die oben beschriebenen Prozesse ab.

71. Das aktuell geltende Organigramm ist in der Anlage 3 dargestellt.

VI. Ergebnisse der Rahmenprüfung

72. Die Rahmenprüfung wurde im Jahre 2016 mit der risikoorientierten Auswahl von über 100 Prüfobjekten begonnen. Aus Kapazitätsgründen blieb die Anzahl unterhalb der rechnerisch notwendigen Zahl nach dem RPG.

73. Es war festzustellen, dass sich eine große Zahl der Prüfungsfeststellungen im Bereich der wiederkehrenden Feststellungen des KRH („Top Ten“) bewegen. Je höher die Risikoeinschätzung war, desto höher war die Anzahl der Prüfungsfeststellungen. Die Zahl der „wesentlichen“ Prüfungsfeststellungen lag über dem langfristigen Schritt. Wir führen dies auf die häufig erstmalige Prüfung von Einrichtungen zurück, die wiederholt zu grundlegenderen Prüfungsfeststellungen geführt hat. Dies korrespondiert auch mit unserer Beobachtung, dass die Finanzaufsicht vermehrt auf unsere Berichte mit eigenen Aktivitäten reagiert hat.

74. Die vorweggenommene Analyse der Prüfobjekte erwies sich für den weiteren Prüfprozess als hilfreich. Die im Vorfeld vorgenommene Risikoeinschätzung wurde regelmäßig durch die Ergebnisse der Prüfung bestätigt.

75. Die Prüfungsdauer korreliert mit der Risikoeinschätzung. Je höher die Risikoeinschätzung desto länger ist die Prüfungsdauer. Die Prüfungsdauer bewegt sich von acht Manntagen (Durchschnitt) bis zu 34 Manntagen (Maximum) und liegt damit über den prognostizierten Werten.

76. Die Kooperation der geprüften Stellen war grundsätzlich beanstandungsfrei, zumal die Prüfungen langfristig angekündigt worden waren. Es kam jedoch auch häufiger zu einer verzögerten Lieferung der zu prüfenden Unterlagen, die sich negativ auf die gesamte Prüfungsdauer auswirkte.

77. Nach dem Willen der Synode ist Rahmenprüfung kostenpflichtig. Nach § 6 Abs. 1 KRHGebO ist eine Gebühr von 500,00 € zu entrichten. Fast alle geprüften Einrichtungen haben diese Gebühr gezahlt. Einigen Gebührenbescheiden wurde widersprochen. Aus diesem Grund sind aktuell drei Gebührenbescheide nicht beglichen.

78. Die der Verabschiedung des RPG vorausgehende kirchenpolitisch motivierte Erwägung einer flächendeckenden Prüfung aller Rechtsträger in einem vertretbaren Zeitraum kann augenblicklich nur bedingt eingelöst werden. Seitens des KRH wird mit allen zur Verfügung stehenden Mittel an einer wirkungsvollen Umsetzung gearbeitet.

VII. Datenschutz im KRH

79. Das Datenschutzgesetz der EKD sieht unter bestimmten Voraussetzungen vor, dass ein Betriebsbeauftragter für den Datenschutz zu bestellen ist. Der KRH sieht diese Voraussetzungen für sich als gegeben an, da er sich auch regelmäßig mit der Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten befasst.

    Für den Bereich des KRH ist ein Betriebsbeauftragter für den Datenschutz bestellt, der auch die persönlichen und fachlichen Voraussetzungen erfüllt.

80. Zur operativen Umsetzung des Datenschutzes im KRH wurde eigens ein Merkblatt erstellt, das die speziellen Belange der Tätigkeit in der Rechnungsprüfung und die organisatorischen Gegebenheiten berücksichtigt.

81. Durch die verantwortlichen Bereiche im Konsistorium wird die Erstellung eines IT-Sicherheitskonzeptes betrieben. Diese Überlegungen werden vom KRH begleitet. Auf Basis der Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe soll im Nachgang ein spezifisches Sicherheits-/Datenschutzkonzept für den KRH entwickelt werden.

Berlin, 12. September 2017

Kirchlicher Rechnungshof der EKBO

Lachenmann Bolwig

Anlage 1

Im KRH vorliegende Berichte über die Prüfung von Jahresrechnungen von ehrenamtlich Prüfenden

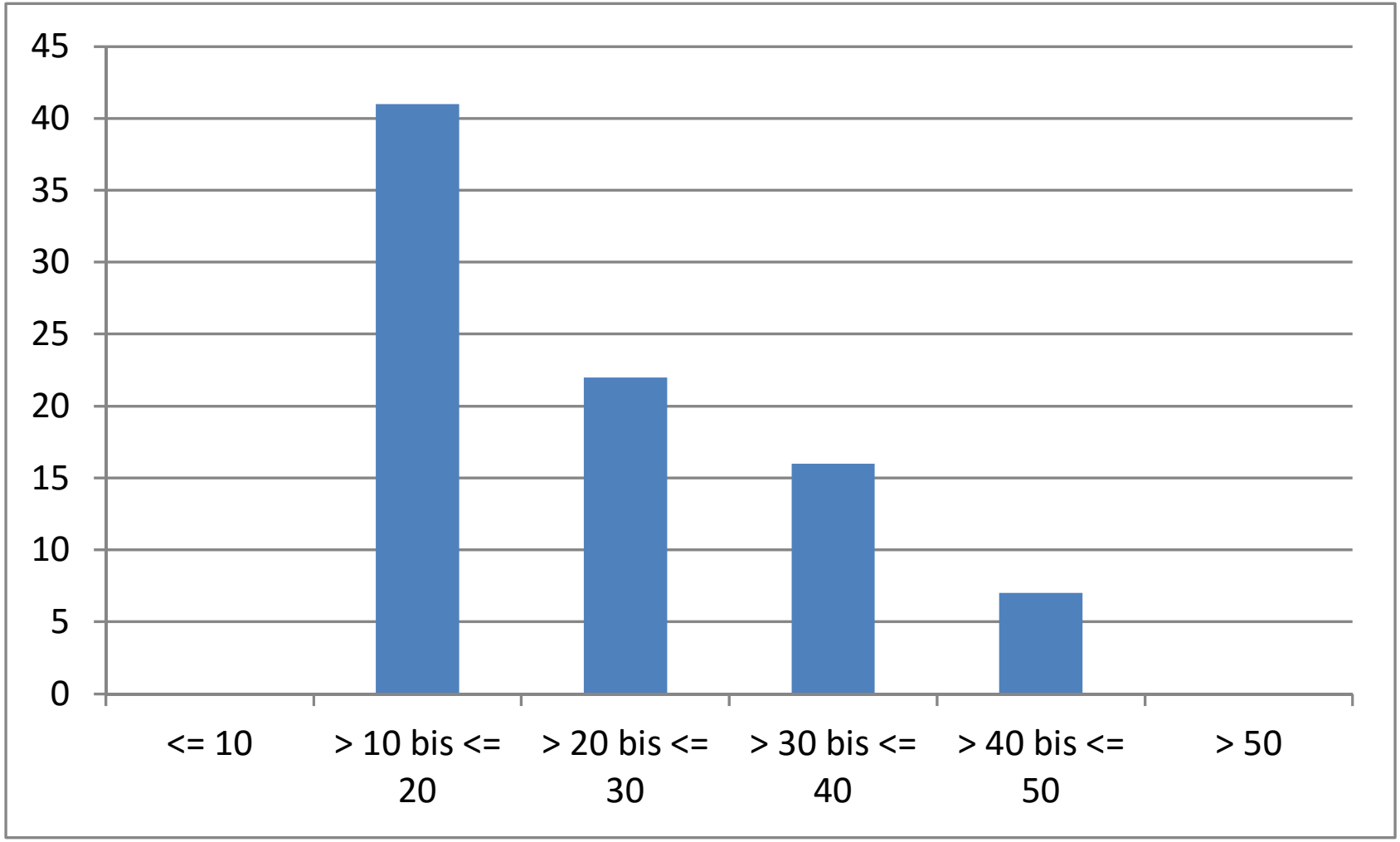
Kirchenkreis[1)]	Anzahl der geprüften Jahrgänge	Anzahl der geprüften Jahrgänge pro Jahr [2)]	nachrichtlich: Anzahl Rechtsträger (KG/KK)[3)]
Ev. Kirchenkreis Berlin Stadtmitte	108	4,9	23
Ev. Kirchenkreis Charlottenburg-Wilmersdorf	16	0,7	19
Kirchenkreis Spandau	432	19,6	19
Ev. Kirchenkreis Teltow-Zehlendorf	37	1,7	22
Kirchenkreis Steglitz	304	13,8	15
Ev. Kirchenkreis Tempelhof-Schöneberg	96	4,4	18
Ev. Kirchenkreis Neukölln	15	0,7	33
Kirchenkreis Reinickendorf	201	9,1	20
Ev. Kirchenkreis Lichtenberg-Oberspree	19	0,9	25
Ev. Kirchenkreis Berlin Nord-Ost	31	1,4	44
Ev. Kirchenkreis Niederlausitz	25	1,1	102
Ev. Kirchenkreis Cottbus	554	25,2	32
Ev. Kirchenkreis Oderland-Spree	160	7,3	102
Ev. Kirchenkreis Senftenberg-Spremberg	218	9,9	29
Ev. Kirchenkreis Barnim	22	1,0	62
Ev. Kirchenkreis Oberes Havelland	9	0,4	89
Ev. Kirchenkreis schlesische Oberlausitz	12	0,5	67
Ev. Kirchenkreis Mittelmark-Brandenburg	26	1,2	102
Kirchenkreis Falkensee	14	0,6	23
Ev. Kirchenkreis Nauen-Rathenow	60	2,7	47
Ev. Kirchenkreis Prignitz	129	5,9	185
Kirchenkreis Potsdam	11	0,5	21
Ev. Kirchenkreis Wittstock-Ruppin	8	0,4	24
Ev. Kirchenkreis Zossen-Fläming	75	3,4	71
Ev. Kirchenkreis Uckermark	5	0,2	80
Reformierter Kirchenkreis Berlin-Brandenburg	2	0,1	14

1) jeweils inkl. der Meldungen aus "Vorgänger"- Kirchenkreisen
2) durchschnittliche Zahl der pro Jahr geprüften Jahrgänge
3) derzeitige Anzahl (Mai 2017)

Anm.: Durch die in der Vergangenheit erfolgte Zusammenlegungen von Gemeinden kann die durchschnittl. Zahl der Berichte in Einzelfällen höher sein als die derzeitige Anzahl der Rechtsträger.

Anlage 2

Risikoeinstufung der durch den KRH geprüften Einrichtungen (Zeitraum 2015 bis 2017)



Anlage 3

Organigramm

Kirchlicher Rechnungshof der Evangelischen Kirche Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz

Leitung und Geschäftsstelle	Prüfungsgebiet 1	Prüfungsgebiet 2	Prüfungsgebiet 3
	Kirchengemeinden, Kirchenkreise	Landeskirche	Diakonie, Sonstiges
Direktor	Mitarbeitende		
Klaus Lachenmann	Marita Baumgarten		
Sekretariat/ Teamassistenz	Martin Bolwig (PGL)		
Heike Puppe	Sven Eitel		
Geschäftsstelle/ Innenverwaltung	Gerhard Geggus (ehrenamtl.)		
Sven Eitel	Doreen Herfurth		
	Klaus Lachenmann (PGL)		
Datenschutz/ MAV	Bianka Lottra		
Christian Vierheller	Anett Sanne		
	Jacqueline Schön		
	Christiane Seerich		
	Christian Vierheller		

Stand: August 2017