

Antrag und Bericht an die Synode

Kirchenordnung. Teilrevision. Bezeichnung der Revisionsstelle

Ressort Präsidialressort: Dr. Benno Schnüriger
Sachbearbeitung Giorgio Prestele, Claudia Tognon

Ort/Datum Zürich, 23. Juni 2014

Bericht

Ausgangslage

Am 3. Juli 2013 hatte der Synodale Josef Annen eine Schriftliche Anfrage mit folgendem Wortlaut eingereicht:

„[...]“

1. Soll die Revisionsstelle für die Zentralkasse der Körperschaft in Zukunft durch die Synode gewählt werden, und von der Geschäftsleitung beauftragt werden?
2. Welches Vorgehen ist einzuschlagen, um diese Regelung einzuführen?

Erläuterungen:

Gegenwärtig wird die Revisionsstelle vom Synodalrat gewählt. Sie führt die finanztechnische Prüfung der Zentralkasse durch. In dieser Funktion ist sie Aufsichtsorgan der Exekutive. Ihre Unabhängigkeit ist nur gewährleistet, wenn sie nicht von der beaufsichtigten Behörde selbst gewählt wird, sondern von der Legislative, d.h. der Synode. Damit wird die Gewaltentrennung gewahrt.

Es ist allgemein üblich, dass die Revisionsstellen von den Legislativstellen bestellt wird [recte: werden], z.B. durch den Kantonsrat oder die Gemeindeparlamente. Die Reformierte Kantonalkirche hat sich vor kurzem dieser Regelung angeschlossen und führt sie per 1. Januar 2014 ein.“

Der Synodalrat führte in seiner Antwort vom 26. August 2013 zu dieser Schriftlichen Anfrage im Wesentlichen was folgt aus:

„Die Feststellung in den Erwägungen der Schriftlichen Anfrage, es sei allgemein üblich, dass die Revisionsstellen von den Legislativen bestellt würden, ist grundsätzlich zutreffend. Allerdings ist das angeführte Beispiel des Kantonsrates nicht ganz glücklich. Denn für die Prüfung der Finanzhaushalte im Kanton Zürich hält die Kantonsverfassung in Art. 129 (KV; LS 101) Folgendes fest:

Abs. 1 Die Finanzkontrolle prüft den Finanzhaushalt des Kantons und erstattet darüber dem Regierungsrat und dem Kantonsrat Bericht.

Katholische Kirche im Kanton Zürich

Synodalrat
Hirschengraben 66
8001 Zürich
www.zh.kath.ch

Direktwahl 044 266 12 12
Zentrale 044 266 12 12
Fax 044 266 12 13
synodalrat@zh.kath.ch

Kirchenordnung. Teilrevision.
Bezeichnung der Revisionsstelle
Nr 418
1 von 5

Abs. 2 Sie ist unabhängig.

Abs. 3 Der Kantonsrat wählt ihre Leitung auf Vorschlag des Regierungsrates.

Abs. 4 Die Finanzhaushalte der Gemeinden und der anderen Organisationen des öffentlichen Rechts werden durch unabhängige und fachkundige Organe geprüft.

Nachdem die Finanzkontrolle bereits durch die Kantonsverfassung – d.h. durch Regelung auf höchster kantonaler Rechtserlassstufe – unabhängig zu sein hat bzw. gestützt auf das Finanzkontrollgesetz (FKG; LS 614) unabhängig ist, wird sie wegen des Umstandes, dass sie gestützt auf § 34 des Finanzreglementes (LS 182.25) vom Synodalrat (auf Amtsdauer) bezeichnet wird, nicht einfach abhängig.

Nichts desto trotz kann und soll nicht in Abrede gestellt werden, dass im vorliegenden Zusammenhang das Gewaltenteilungsprinzip zwischen Synode und Synodalrat nicht nach der reinen Lehre geregelt ist“.

Die Antwort des Synodalrates schliesst mit der Zusicherung, er werde der Synode vor Beginn der Amtsdauer 2015-2019 rechtzeitig eine Vorlage für die Neuregelung der Bezeichnung der Revisionsstelle unterbreiten.

Lösungsüberlegungen

Der Umstand, dass die Schriftliche Anfrage zu Recht auf eine Optimierungsmöglichkeit der Gewaltenteilung hinweist, ist dem Synodalrat Anlass genug, der Synode eine Vorlage zu unterbreiten, mit der dem Anliegen Rechnung getragen werden kann. Von zentraler Bedeutung ist, dass dies mit Augenmass auf sinnvolle und wirksame Weise geschieht.

Dabei gilt es, insbesondere folgende Zusammenhänge angemessen zu berücksichtigen:

- Gemäss § 14 der Verordnung zum Kirchengesetz und zum Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden (VO KiG und GjG; LS 180.11) beaufsichtigt der Regierungsrat die Einhaltung der finanzrechtlichen Mindestanforderungen durch die kantonalen kirchlichen Körperschaften und zieht dazu die (kantonale) Finanzkontrolle bei. Bemerkenswert sind in diesem Zusammenhang die Überlegungen, die der Regierungsrat in seiner Weisung zum Erlass der VO KiG und GjG zu „§ 14 Finanzaufsicht“ der Verordnung angestellt hatte:

„Zu den finanzrechtlichen Mindestanforderungen für alle kirchlichen Körperschaften gehört [...] auch die Bestimmung zur Prüfung der Finanzhaushalte (Art. 129 KV). Der Kanton hat daher auch sicherzustellen, dass die kantonalen kirchlichen Körperschaften für eine verfassungskonforme und ausreichende Beaufsichtigung der Haushaltsführung und der Rechnungslegung ihrer Kirchgemeinden sorgen.

Nach Art. 129 Abs. 1 KV ist die Finanzkontrolle für die Prüfung des Kantonshaushalts zuständig. Im Umfang der Kostenbeiträge wird daher die Aufsicht über die Haushaltsführung und die Rechnungslegung bei den kantonalen kirchlichen Körperschaften durch die Finanzkontrolle wahrgenommen (vgl. auch § 2 Abs.1 lit. f FKG). Nach § 13 FKG umfasst die Aufsicht der Finanzkontrolle die Prüfung der Ordnungsmässigkeit, der Rechtmässigkeit, der Wirtschaftlichkeit, der Zweckmässigkeit und der Sparsamkeit der Haushaltsführung sowie der Wirksamkeitskontrollen.

Da die Finanzkontrolle bereits im Bereich der Kostenbeiträge für die Finanzaufsicht zuständig ist, liegt es nahe, für die Kontrolle der Einhaltung der finanzrechtlichen Mindest-

Katholische Kirche im Kanton Zürich

Synodalrat
Hirschengraben 66
8001 Zürich
www.zh.kath.ch

Direktwahl 044 266 12 12
Zentrale 044 266 12 12
Fax 044 266 12 13
synodalrat@zh.kath.ch

Kirchenordnung, Teilrevision.
Bezeichnung der Revisionsstelle
Nr 418
2 von 5

anforderungen ebenfalls die Finanzkontrolle beizuziehen, obwohl deren Zuständigkeit durch Art. 129 Abs. 4 KV nicht vorgeschrieben wird [...]“ (Weisung S. 16).

- Hinzu kommt, dass der in Nachachtung von § 27 Abs. 2 VO KiG und GjG zu erbringende Nachweis der negativen Zweckbindung bei der Verwendung des Kirchensteueraufkommens juristischer Personen „durch die Revisionsstelle“ zu bestätigen ist. Zusammen mit der soeben dargelegten Finanzaufsichtspflicht des Regierungsrates unter Beizug der kantonalen Finanzkontrolle kann bei der Bestätigung des Zweckbindungsnachweises insbesondere aus Effizienzgründen, d.h. dass das Richtige richtig getan wird, zumindest sinnvollerweise auch nur die kantonale Finanzkontrolle gemeint sein.

Diese Zusammenhänge machen deutlich, dass die kantonale Finanzkontrolle aus rechtlichen Gründen zwingend und aus Effizienzgründen zumindest sinnvollerweise in wesentlichen Bereichen fest in den Finanzprüfungszyklus der Römisch-katholischen Körperschaft (wie im Übrigen auch der Evangelisch-reformierten Landeskirche) eingebunden ist und deshalb nicht nur auf ihre quasi institutionell angestammte Qualifikation der Prüfung öffentlicher Haushalte, sondern ihre über lange Jahre erarbeiteten Spezialkenntnisse über die Haushalte der beiden grossen kantonalen kirchlichen Körperschaften abstellen kann. Dieser ganze Kontext bürgt auch für Kontinuität und damit für die Gewähr einer laufenden Optimierung der internen Rechnungslegungsmechanismen der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich.

Unter diesen Umständen darf und muss überlegt werden, wie sinnvoll und vor allem wie wirkungsvoll die allfällige Bezeichnung eines weiteren Finanzfachprüfungsorgans wäre, das im Auftrag der Synode die Fachprüfung der Zentralkasse vornehmen würde. Solche Überlegungen drängen sich vor allem auch deshalb auf, weil sich eine ausgezeichnete Lösung anbietet, mit der sowohl dem Anliegen einer schulbuchmässig reinen Gewaltentrennung als auch den oben dargelegten Gründen von Recht und Effizienz optimal gerecht zu werden vermag.

Lösung

In Analogie zu der von der Kantonsverfassung auf höchster kantonaler Rechtserlassstufe in Art. 129 Abs. 1 getroffenen Regelung beantragt der Synodalrat der Synode, die Kirchenordnung, d.h. den höchsten kantonal-körperschaftlichen Rechtserlass, um eine neue Bestimmung wie folgt zu ergänzen:

„Art. 72 a Prüfung der Zentralkasse

¹Die Finanzkontrolle des Kantons Zürich prüft die Zentralkasse und erstattet darüber dem Synodalrat und der Synode schriftlich Bericht.

²Die Synode wählt eine andere Revisionsstelle, wenn die Finanzkontrolle diese Aufgabe nicht übernimmt“.

Im Gegenzug soll folgende Bestimmung aus dem Finanzreglement herausgestrichen werden:

„§ 34 Rechnungskontrolle

Der Synodalrat bestellt auf Amtsdauer Rechnungsrevisorinnen oder –revisoren zur Prüfung der Zentralkasse. Diese erstatten dem Synodalrat schriftlich Bericht. Der Bericht wird der Finanzkommission vor der Rechnungsabnahme zugestellt“.

Katholische Kirche im Kanton Zürich

Synodalrat
Hirschengraben 66
8001 Zürich
www.zh.kath.ch

Direktwahl 044 266 12 12
Zentrale 044 266 12 12
Fax 044 266 12 13
synodalrat@zh.kath.ch

Kirchenordnung, Teilrevision.
Bezeichnung der Revisionsstelle
Nr 418
3 von 5

Diese beantragte Teilrevision der Kirchenordnung betrifft weder das Stimm- und Wahlrecht noch weitere Befugnisse der Stimmberechtigten. Das obligatorische Referendum entfällt somit, jedoch ist sie in Nachachtung von Art. 12 Abs. 1 lit. a Kirchenordnung dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

Die neue Regelung soll bei unbenütztem Ablauf der Referendumsfrist nach der Konstituierung der Synode für die Amtsdauer 2015-2019, die im 3. Quartal 2015 erfolgen muss (s. § 2 Abs. GO Synode), und nach Genehmigung durch den Regierungsrat in Kraft treten. In Berücksichtigung des Fristenlaufs, der durchschnittlichen Dauer von regierungsrätlichen Genehmigungsverfahren und des Zeitbedarfs für die Publikation in der amtlichen Gesetzessammlung empfiehlt sich, als Inkraftsetzungsdatum den 1. November 2015 festzulegen.

Da die Amtsdauern 2015-2019 von Synode und Synodalrat mit grösster Wahrscheinlichkeit vor dem 1. November 2015 beginnen und die Finanzkontrolle des Kantons Zürich vom Synodalrat am 11. Juli 2011 für die Amtsdauer 2011-2015 gewählt worden war, ist es zur Gewährleistung der Rechtssicherheit sinnvoll, das Mandat der Finanzkontrolle des Kantons Zürich als Revisionsstelle bis zur Inkraftsetzung der beantragten Teilrevision der Kirchenordnung zu verlängern.

Die beantragte Teilrevision der Kirchenordnung wurde der Direktion der Justiz und des Inneren zur Vorprüfung und der Finanzkontrolle zur Stellungnahme unterbreitet. Beide Instanzen haben – unter Hervorhebung der Notwendigkeit der Auffangbestimmung im Sinne von Absatz 2 – der beantragten Neuregelung zugestimmt.

Antrag

Die Synode

nach Einsichtnahme in Bericht und Antrag des Synodalrates vom 23. Juni 2014

beschliesst:

1. Die Kirchenordnung (LS 182.10) wird wie folgt geändert:

Neu nach Art 72:

„Art. 72 a Prüfung der Zentralkasse

¹Die Finanzkontrolle des Kantons Zürich prüft die Zentralkasse und erstattet darüber dem Synodalrat und der Synode schriftlich Bericht.

²Die Synode wählt eine andere Revisionsstelle, wenn die Finanzkontrolle diese Aufgabe nicht übernimmt“.

3. Änderung bisherigen Rechts:

Das Reglement über den Finanzhaushalt und den Finanzausgleich der Römisch katholischen Körperschaft des Kantons Zürich (Finanzreglement; LS 182.25) wie folgt geändert:

§ 34 wird aufgehoben.

Katholische Kirche im Kanton Zürich

Synodalrat
Hirschengraben 66
8001 Zürich
www.zh.kath.ch

Direktwahl 044 266 12 12
Zentrale 044 266 12 12
Fax 044 266 12 13
synodalrat@zh.kath.ch

Kirchenordnung, Teilrevision.
Bezeichnung der Revisionsstelle
Nr 418
4 von 5

4. Diese Änderungen treten nach Genehmigung durch den Regierungsrat auf den 1. November 2015 in Kraft. Wird das fakultative Referendum ergriffen oder die Genehmigung durch den Regierungsrat verweigert, wird über die Inkraftsetzung neu entschieden.
5. Ziffer 1 dieses Beschlusses untersteht gemäss Art. 12 Abs. 1 lit. a der Kirchenordnung dem fakultativen Referendum.
6. Das Mandat der Finanzkontrolle des Kantons Zürich als Revisionsstelle wird bis zur Inkraftsetzung der beantragten Teilrevision der Kirchenordnung verlängert.
7. Publikation im Amtsblatt.
8. Mitteilung an den Synodalrat, die Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich, Kaspar Escher-Haus, 8090 Zürich, die Finanzkontrolle des Kantons Zürich, Weinbergstrasse 49, Postfach, 8090 Zürich.

Im Namen des Synodalrates

Der Präsident
Dr. Benno Schnüriger

Der Generalsekretär
Markus Hodel

Katholische Kirche im Kanton Zürich

Synodalrat
Hirschengraben 66
8001 Zürich
www.zh.kath.ch

Direktwahl 044 266 12 12
Zentrale 044 266 12 12
Fax 044 266 12 13
synodalrat@zh.kath.ch

Kirchenordnung. Teilrevision.
Bezeichnung der Revisionsstelle
Nr 418
5 von 5