Bericht

des Rechtsausschusses

betr. Haushaltsrecht der Landessynode; Änderung des Artikels 91 der Kirchenverfassung

Gifhorn, 7. April 2010

I.

Die 24. Landessynode hatte während ihrer V. Tagung in der 18. Sitzung am 24. November 2009 im Zusammenhang mit der Verhandlung über den Tätigkeitsbericht des Landessynodalausschusses (Aktenstück Nr. 3 E, Ziff. 10) auf Antrag der Synodalen Holthusen u. a. folgenden Beschluss gefasst:

"Der Rechtsausschuss (federführend) und der Finanzausschuss werden gebeten zu prüfen, ob die Bestimmungen in Artikel 91 Absatz 3 Buchstabe e der Kirchenverfassung dahingehend geändert werden müssen, damit künftig planbare und vorhersehbare Ausgaben nur im Rahmen des Haushaltsplanes abgewickelt werden."

(Beschlusssammlung der V. Tagung Nr. 4.5 Beschluss 1)

II.

Die beiden Ausschüsse haben diesen Antrag beraten. Der Rechtsausschuss berichtet der Landessynode in Abstimmung mit dem Finanzausschuss wie folgt:

Ausgangspunkt für den Antrag war der Tätigkeitsbericht des Landessynodalausschusses (Aktenstück Nr. 3 E), in welchem über elf Beschlüsse des Landessynodalausschusses berichtet wurde, die Haushaltsüberschreitungen zum Gegenstand hatten, und hier insbesondere die Ziffer 10: Für den "Tag des Ehrenamtes" war einer überplanmäßigen Ausgabe von 750 000 Euro zugestimmt worden. Im Plenum wurde die Ansicht vertreten, dass diese Ausgabe in den Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2009/2010 hätte aufgenommen werden können und müssen.

Die Ausgaben der Landeskirche müssen nach Art. 76 der Kirchenverfassung (KVerf) in einem von der Landessynode beschlossenen Haushaltsplan stehen. Über- oder außer-

planmäßige Ausgaben dürfen nach den Haushaltsgrundsätzen, die in Deutschland bei Staat und Kirche gleichermaßen gelten, nur geleistet werden, wenn der Bedarf "unvorhergesehen und unabweisbar" ist. So ist es in Art. 112 Grundgesetz, aber auch in § 26 Abs. 1 der Ausführungsverordnung des Rates der Konföderation evangelischer Kirchen in Niedersachsen über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (KonfHO) und auch in der Bundes- und der Landeshaushaltsordnung normiert.

Dabei bedeutet "unvorhergesehen", dass die mit der Aufstellung des Haushaltsplanes beauftragten Personen nichts von dem Bedarf wussten, und "unabweisbar", dass etwa eine Verschiebung der Entscheidung bis zum nächsten ordentlichen Haushaltsplan nicht ohne Schaden möglich ist.

Die Zuständigkeit für solche über- und außerplanmäßigen Ausgaben ist geteilt: Bis zu 50 000 Euro entscheidet das Landeskirchenamt und berichtet dem Landessynodalausschuss innerhalb des Haushaltsabschlusses (§ 3 Abs. 1 des Haushaltsbeschlusses zum landeskirchlichen Haushaltsplan). Bei darüber hinausgehenden Beträgen entscheidet auch das Landeskirchenamt (gemäß Art. 99 Abs. 3 KVerf), bedarf aber der Zustimmung des Landessynodalausschusses nach Art. 91 Abs. 3 Buchstabe f KVerf. Der Landessynodalausschuss berichtet hierüber regelmäßig der Landessynode. Diese muss die einzelnen Beschlüsse des Landessynodalausschusses nicht genehmigen, kann aber in jedem Einzelfall diskutieren, ob die Maßnahme "unvorgesehen und unabweisbar" war. Diese Diskussion in der Landessynode ist vom Verfassungsgesetzgeber beabsichtigt. In ihr zeigt sich, ob die Praxis von Landeskirchenamt und Landessynodalausschuss mit den oben dargestellten Kriterien im Einklang steht. Sollte die Landessynode den Eindruck gewinnen, dass die Praxis sich trotz der Diskussion im Plenum in die falsche Richtung entwickelt, könnte und müsste sie die gesetzlichen Kriterien stringenter formulieren.

Diese Prüfung ist mit dem vorliegenden Antrag den beiden Ausschüssen aufgetragen worden.

Den Ausschüssen hat eine Auflistung der Beschlüsse des Landessynodalausschusses nach Art. 91 Abs. 3 Buchstabe f KVerf seit Februar 2002 vorgelegen. (Anmerkung: In Art. 91 Abs. 3 ist in einer Verfassungsänderung im Jahr 2007 ein Buchstabe d eingefügt worden; bis dahin waren die Überschreitungen unter Buchstabe e, seitdem unter Buchstabe f geregelt.) Diese Aufstellung ist dem Aktenstück als Anlage beigefügt. Die Ausschüsse haben sie ausführlich erörtert. Einige, wenige Punkte seien berichtet:

 Im Februar 2002 mussten für das in Schwierigkeiten geratene Diakoniewerk Osnabrück 125 000 Euro zur Verfügung gestellt werden. Das war eindeutig "unvorhergesehen und unabweisbar". Gleiches gilt für die Hochwasserhilfe im November 2002 oder

die Reparatur des Dachreiters im Kloster Loccum im November 2003 in Höhe von 150 000 Euro sowie für die Rettung der Johannes-a-Lasco-Bibliothek im November 2009 mit ca. 200 000 Euro.

- In verschiedenen T\u00e4tigkeitsberichten werden Bauma\u00d6nahmen aufgez\u00e4hlt. Dass Gelder f\u00fcr Bauma\u00d6nahmen nicht mehr aus einem pauschalen Haushaltstitel nach Entscheidung des Landeskirchenamtes ausgegeben, sondern nach sorgf\u00e4ltiger Pr\u00fcfung des Einzelfalles vom Landeskirchenamt und Landessynodalausschuss gemeinsam bewilligt werden sollen, ist eine Grundsatzentscheidung der Landessynode gewesen.
- Bei vielen Einzelentscheidungen hat vorher eine Beratung in den Ausschüssen oder auch im Plenum der Landessynode stattgefunden. Der Haushaltsplan wird immer für einen Zeitraum von zwei Jahren aufgestellt. Deshalb ist zum Zeitpunkt der Erstellung des Planes die eine oder andere Maßnahme noch nicht völlig spruchreif und bezifferbar. Wenn dann alle Prüfungen für eine Entscheidung abgeschlossen sind, kann nicht immer bis zum nächsten Haushaltszeitraum gewartet werden. Das lag z.B. in folgenden Fällen vor:
 - Im Februar 2002 für das Michaeliskloster Hildesheim 500 000 Euro und 2,2 Mio. Euro Verpflichtungsermächtigung
 Dass dort nach Schließung des Predigerseminars für eine neue Nutzung ganz erhebliche Beträge eingesetzt werden mussten, war in der 22. Landessynode mehrfach diskutiert worden.
 - 247 000 Euro für die EDV und 185 000 Euro für die Digitalisierung der Rechtssammlung im November 2002
 - Ca. 3,5 Mio. Euro für die Alten- und Behindertenhilfe im Juni 2003, 200 000 Euro für das Haus Kirche und Diakonie in Osnabrück im November 2003
 - Im Juni 2005 2,6 Mio. Euro Mehrausgaben für geringfügig Beschäftigte
 - 2,8 Mio. Euro für Klimaschutz im Februar 2008
 - Im Mai 2008 1 Mio. Euro für das Bündnis gegen Armut, 400 000 Euro für 1 000-Jahre St. Michael Hildesheim und 270 000 Euro für den Bürgerrundfunk
 - Im November 2008 1,5 Mio. Euro für die Doppik und 90 000 Euro für das Studentenwohnheim Clausthal-Zellerfeld
 - 1,8 Mio. Euro für die Förderung des Zusammenschlusses kleinerer Kirchengemeinden im Mai 2009
- Die 750 000 Euro für den Tag des Ehrenamtes im November 2009 wären in den laufenden Haushaltsplan aufgenommen worden, wenn sie in der Haushaltsabteilung im Jahr 2008 bekannt gewesen wären. Herr Vizepräsident Dr. Krämer hat die Ausschüsse

dahin gehend unterrichtet, dass dieser Bedarf der Haushaltsabteilung nicht bekannt gewesen sei. Frau Landesbischöfin a.D. Dr. Käßmann hat im Plenum der Landessynode während der Tagung im November 2009 daran erinnert, dass sie der 23. Landessynode berichtet hatte, dass eine Wiederholung eines Tages des Ehrenamtes beabsichtigt gewesen ist, und sie hierfür allgemeine Zustimmung bekommen habe. Im Sommer 2009 seien dann überraschend kurzfristig erhebliche Mittel nötig geworden.

Beide Ausschüsse stellen nach dieser Untersuchung fest, dass die Praxis des Landeskirchenamtes und des Landessynodalausschusses für die Zeit seit Februar 2002 nicht zu beanstanden sei. Die einzelnen Maßnahmen entsprechen den oben dargestellten Kriterien in vollem Umfang. Eine Änderung von Art. 91 Abs. 3 Buchstabe f KVerf ist nicht erforderlich.

Es ist überlegt worden, ob man vorschreiben solle, dass der Finanzausschuss der Landessynode bei einer bestimmten Größenordnung (etwa ab 500 000 Euro) mitentscheiden müsse. Beide Ausschüsse lehnen dies ab. Die bisherige Praxis legt dies nicht nahe. Nach § 42 Abs. 2 der Geschäftsordnung der Landessynode (GeschO) muss der Landessynodalausschuss an seinen Haushaltsberatungen den Finanzausschuss beteiligen. Wenn dies auch für die Entscheidungen nach Art. 91 Abs. 3 Buchstabe f KVerf gelten soll, muss die Verfassung geändert werden. Nach Art. 99 Abs. 3 und Art. 91 Abs. 3 Buchstabe f KVerf entscheiden (nur) Landeskirchenamt und Landessynodalausschuss.

Der Landessynodalausschuss kann nach § 22 Abs. 1 GeschO den Finanzausschuss (oder auch jeden anderen Fachausschuss der Landessynode) an seiner Beratung beteiligen. Das ist auch, wie die beigefügte Aufstellung zeigt, wiederholt und bei Bedarf geschehen. Es würde den Entscheidungsablauf verzögern, verkomplizieren und damit verteuern, wenn ab einer bestimmten Größenordnung neben dem Landessynodalausschuss auch der Finanzausschuss zusammenkommen müsste, egal ob die Maßnahme völlig unstrittig ist oder nicht.

Schließlich: Auch wenn der Finanzausschuss mitentscheidet, hat nicht "die Landessynode" entschieden. Vorhersehbare Dinge müssten weiterhin im Haushaltsplan veranschlagt werden.

Beide Ausschüsse halten somit eine Veränderung der geltenden Rechtslage nicht für geboten. Es muss vielmehr weiterhin im Plenum sehr aufmerksam darauf geachtet werden, ob die oben dargestellten Kriterien bei den vom Landessynodalausschuss berichteten Maßnahmen nach Art. 91 Abs. 3 Buchstabe f KVerf beachtet worden sind.

Die Ausschüsse schlagen allerdings zur besseren Bewusstmachung der Rechtslage vor, die Kriterien "unvorhergesehen und unabweisbar" an geeigneter Stelle in den Haushaltsbeschluss aufzunehmen, der mit jedem ordentlichen Haushaltsplan von der Landessynode wie ein Kirchengesetz in zweimaliger Lesung verabschiedet wird. Die Rechtslage wird damit nicht verändert, alle Beteiligten werden aber im eigenen Recht der Landeskirche an diese Kriterien erinnert.

III.

Der Rechtsauschuss stellt folgende Anträge:

Die Landessynode wolle beschließen

- 1. Die Landessynode nimmt den Bericht des Rechtsausschusses betr. Haushaltsrecht der Landessynode; Änderung des Artikels 91 der Kirchenverfassung (Aktenstück Nr. 59) zustimmend zur Kenntnis.
- 2. Das Landeskirchenamt wird gebeten, ab dem nächsten Haushaltszeitraum im Haushaltsbeschluss an jeweils geeigneter Stelle die Kriterien des § 26 Abs. 1 der Ausführungsverordnung des Rates der Konföderation evangelischer Kirchen in Niedersachsen über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (KonfHO) zu zitieren.

Bungeroth Vorsitzender

Anlage

Ziffer Nr. Gegenstand	Betrag	davon Bürg- schaften			keine verbleibende Überschrei- tungen tungen	Bemerkungen:
November 2009 Aktenstück Nr. 3 E						
7 Qualitätsentwicklung in Gemeinden	100.000,00 €				100.000,00 €	
8 Umfrage bei Pfarramtssekretärinnen	3.500,00 €				3.500,00 €	Wunsch des LSA, Kompetenz LKA
9 Tacheles-Talk	100.000,00 €			100.000,00 €		Siehe auch Aktenstück Nr. 3 Ziffer 24
10 Tag des Ehrenamtes	750.000,00 €				750.000,00 €	
11 Erlass eines Darlehens für Bad Bederkesa	178.952,15 €			178.952,15 €		Grundsatzberatungen im Rahmen Aktenstückreihe 98
14 Johann-a-Lasco-Bibliothek	200.000,00 €				200.000,00 €	
17 Langzeitfortbildung Gottesdienstberater	25.000,00 €				25.000,00 €	Information LSA, Kompetenz LKA
20 Bürgschaft für EIKON	360.000,00 €	360.000,00 €				
21 Zukunft(s)gestalten	300.000,00 €	300.000,00 €				
22 Raum der Stille Uni Lüneburg	200.000,00 €				200.000,00 €	
37 Kulturpreis	15.000,00 €				15.000,00 €	Information LSA, Kompetenz LKA
Zwischensumme	2.232.452,15 €	660.000,00 €	0,00 €	278.952,15 €	0,00 € 1.293.500,00 €	
Mai 2009 Aktenstück Nr. 3 D						
5 Zusammenschluss kleiner Gemeinden	1.800.000,00 €			1.800.000,00 €		Beratung in der Synode
Zwischensumme	1.800.000,00 €	0,00 €	0,00 €	1.800.000,00 €	0,00 € 0,00 €	

Ziffer Nr. Gegenstand	Betrag	davon Bürg- schaften		synod.	Überschrei-	verbleibende Überschrei- tungen	Bemerkungen:
November 2008 Aktenstück Nr. 3 C							
13 Doppik	1.500.000,00 €		1.500.000,00 €				Grundsatzentscheidung in der Synode
16 Studentenwohnheim CLZ	90.000,00 €			90.000,00 €			Grundsatzentscheidung im Rahmen der Aktenstückreihe 98
20 St. Michaelis Hildesheim	166.904,00 €					166.904,00 €	
23 Stellen für Gymnasium Nordhorn und Hildesheim							Sachinformation
Zwischensumme	1.756.904,00 €	0,00 €	1.500.000,00 €	90.000,00 €	0,00 €	166.904,00 €	
Mai 2008 Aktenstück Nr. 3 B							
10 Kloster Amelungsborn	135.000,00 €					135.000,00 €	
12 Bürgerrundfunk	135.000,00 €			135.000,00 €			Beratung in synodalen Ausschüssen / Konföderation
TE Bargoriana.	135.000,00 €		135.000,00 €				
13 1000 Jahre St. Michaelis	220.000,00 €			220.000,00 €			Beratung im Finanzausschuss
1000 danie di. Michaelis	180.000,00 €	180.000,00 €					
14 Bündnis gegen Armut	500.000,00 €			500.000,00 €			Synodale Beteiligung
Danding gogoti / titlut	500.000,00 €		500.000,00 €				
18 Predigerseminar Celle	575.000,00 €			360.000,00 €	215.000,00 €		Grundsatzentscheidung im Rahmen der Aktenstückreihe 98
Zwischensumme	2.380.000,00 €	180.000,00 €	635.000,00 €	1.215.000,00 €	215.000,00 €	135.000,00 €	

Ziffe Nr.	r Gegenstand	Betrag	davon Bürg- schaften	davon Verpflichtungs- ermächtigungen	davon synod. Beteiligung	Überschrei-	verbleibende Überschrei- tungen	Bemerkungen:
ebr	uar 2008 Aktenstück Nr. 3							
3	Klimaschutz	1.400.000,00 €		1.400.000,00 €				Beteiligung mehrerer Ausschüsse
3	Rimaschutz	1.400.000,00 €		1.400.000,00 €				Beteiligung mehrerer Ausschüsse
6	Gymnasium Meine	1.000.000,00 €		1.000.000,00 €				
7	Schulseelsorge	20.000,00 €				20.000,00 €		Sachinformation, Kompetenz LKA
15	Erweiterung Kirchenamt Wunstorf	750.000,00 €			680.000,00 €	70.000,00 €		Grundsatzentscheidung im Rahmen der Aktenstückreihe 98, Teilfinanzierung aus Immobilienverkaufsmitteln
24	Dialogprojekt"Was ich glaube"	100.000,00 €					100.000,00 €	
26	Gesamtkonzept Förderungen ehrenamtlicher Arbeit	100.000,00 €				100.000,00 €		Aufhebung Haushaltssperre
	Zwischensumme	4.770.000,00 €	0,00 €	3.800.000,00 €	680.000,00 €	190.000,00 €	100.000,00 €	
love	ember 2007 Aktenstück Nr. 3 M							
11	Sicherungsarbeiten Kloster Amelungsborn	290.000,00 €				90.000,00 €	200.000,00 €	Teilbetrag Umwidmung
12	Unterstützung verschiedener Kirchenkreise					Betrag nicht genannt		
	Zwischensumme	290.000,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	90.000,00 €	200.000,00 €	
Juni	2007 Aktenstück Nr. 3 L							
24	Gemeindezentrum Hameln	75.000,00 €				75.000,00 €		Mittel in lk. Haushalt
	Zwischensumme	75.000,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	75.000,00 €	0,00€	

Ziffe Nr.	r Gegenstand	Betrag	davon Bürg- schaften	davon Verpflichtungs- ermächtigungen	davon synod. Beteiligung	Überschrei-	verbleibende Überschrei- tungen	Bemerkungen:		
Nove	ovember 2006 Aktenstück Nr. 3 K									
6	Geografisches Info-System	304.000,00 €					304.000,00 €			
8	Gospelkichentag	100.000,00 €			100.000,00 €			Beratung im Finanzausschuss		
	Zwischensumme	404.000,00 €	0,00 €	0,00 €	100.000,00 €	0,00 €	304.000,00 €			
Nove	lovember 2005 Aktenstück Nr. 3 i									
8	Ausbau Archivmagazin	165.600,00 €		165.600,00 €				Mittel in lk. Haushalt		
16	Gemeindegliederbefragung	275.000,00 €			275.000,00 €			Synodalbeteiligung (3 H Nr. 32 2005)		
	Zwischensumme	440.600,00 €	0,00 €	165.600,00 €	275.000,00 €	0,00 €	0,00 €			
Juni	2005 Aktenstück Nr. 3 H									
13	Mehrausgaben für geringfügig Beschäftigte	2.600.000,00€			2.600.000,00 €			mehrfach Grundsatzfrage synodal beraten		
14	KKA Ronnenberg	150.000,00 €					150.000,00 €			
	Zwischensumme	2.750.000,00 €	0,00 €	0,00 €	2.600.000,00 €	0,00 €	150.000,00 €			

	T							
Ziffe Nr.	r Gegenstand	Betrag	Bürg-	davon Verpflichtungs- ermächtigungen	davon synod. Beteiligung	Überschrei-	verbleibende Überschrei- tungen	Bemerkungen:
Mai 2	2004 Aktenstück Nr. 3 F							
		340.000,00 €			340.000,00 €			
6	Ev. Jugendkirche Hannover	350.000,00 €			350.000,00 €			Beteilung synodaler Ausschüsse
		150.000,00 €			150.000,00 €			
7	Dokumentationsstätte Sievershausen	50.000,00€					50.000,00 €	
10a	Übertragung von Vermögen auf die KONDEK	400.000,00 €				400.000,00 €		Übertragung lk. Vermögens auf eine kirchl. Gesellschaft
	Zwischensumme	1.290.000,00 €	0,00 €	0,00 €	840.000,00 €	400.000,00 €	50.000,00 €	
Nove	ember 2003 Aktenstück Nr. 3 E							
5	Übertragung von Anteilen Haus Hainstein GmbH Eisenach	99.000,00 €				99.000,00 €		Übertragung lk. Vermögens (Beteiligung) zum Teil auf Dritte
6	Bürgschaft Friedhofskapelle Sittensen	530.000,00 €	530.000,00 €					
9	Bürgschaft Kindergottesdiensttagung	65.000,00 €	65.000,00 €					
10	Dachreiter Kloster Loccum	150.000,00 €					150.000,00 €	
14	Haus der Kirche und Diakonie Osnabrück	200.000,00 €			200.000,00 €			Beteiligung synodaler Ausschüsse
	Zwischensumme	1.044.000,00 €	595.000,00 €	0,00 €	200.000,00 €	99.000,00 €	150.000,00 €	

Ziffer	Gegenstand	Betrag	davon Bürg-	davon Verpflichtungs-	davon synod.		verbleibende Überschrei-	Bemerkungen:
Nr. Juni 2	2003 Aktenstück Nr. 3 D		schaften		Beteiligung	tungen	tungen	•
9	Bürgschaft für Seniorenstift in Dahlenburg	250.000,00 €	250.000,00 €					
	Baumaßnahmen Amelungsborn	80.000,00 €					80.000,00 €	
		3.050.000,00 €			3.050.000,00 €			
12	Alten- und Behindertenhilfe	430.000,00 €			430.000,00 €			Beteiligung synodaler Ausschüsse
14	Verwendung des Erlöses aus dem Verkauf von Gilde-Aktien	3.300.000,00 €				3.300.000,00 €		Bericht über Verwendung eines Verkaufserlöses
23	Verlegung Posaunenwerk nach Hildesheim	85.000,00 €				85.000,00 €		Zahlung aus dem lk. Bauinstandhaltungsfonds
28	Seminargebäude in Hanstedt	200.000,00 €					200.000,00 €	
	Zwischensumme	7.395.000,00 €	250.000,00 €	0,00 €	3.480.000,00 €	3.385.000,00 €	280.000,00 €	
Nove	mber 2002 Aktenstück Nr. 3 C							
7	Digitalisierung der Rechtssammlung	185.000,00 €			185.000,00 €			Beratung in synodalen Gremien
8	EDV für Zuweisungsrecht	247.000,00 €					247.000,00 €	
11	Hochwasserhilfe	250.000,00 €					250.000,00 €	
	Zwischensumme	682.000,00 €	0,00 €	0,00 €	185.000,00 €	0,00 €	497.000,00 €	
Juni 2	2002 Aktenstück Nr. 3 B							
7	Kloster Amelungsborn	131.413,00 €					131.413,00 €	
	Zwischensumme	131.413,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	131.413,00 €	

Ziffer Nr. Gegenstand	Betrag	davon Bürg- schaften		synod.	Überschrei-	verbleibende Überschrei- tungen	Bemerkungen:	
Februar 2002 Aktenstück Nr. 3								
7 Kapital für Lutherisches Verlagshaus	800.000,00 €				800.000,00 €		Umwidmung lk. Vermögens	
8 Diakoniewerk Osnabrück e. V.	125.000,00 €					125.000,00 €		
	2.200.000,00 €		2.200.000,00 €					
9 Michaeliskloster Hildesheim	250.000,00 €			250.000,00 €			Beratung in der Synode	
	250.000,00 €			250.000,00 €				
Zwischensumme	3.625.000,00 €	0,00 €	2.200.000,00 €	500.000,00 €	800.000,00 €	125.000,00 €		
Gesamt	31.066.369,15 €	1.685.000,00 €	8.300.600,00 €	12.243.952,15 €	5.254.000,00 €	3.582.817,00 €		