

## **Begründung zu dem Entwurf eines Kirchengesetzes über den Finanzausgleich in der Evangelisch-lutherischen Landeskirche Hannovers (FAG)**

### **I. Im Allgemeinen**

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll die Neuordnung des Finanzausgleichs in der Landeskirche rechtlich umgesetzt werden. Die Grundsätze der Neuordnung sind in dem Gemeinsamen Bericht des Ausschusses für Schwerpunkte und Planung kirchlicher Arbeit und des Finanzausschusses betr. Neuordnung des Finanzausgleichs in der hannoverschen Landeskirche (Aktenstück Nr. 105 A) beschrieben. Mit ihren Beschlüssen zum Aktenstück Nr. 105 B hat die Landessynode diesen Bericht während ihrer X. Tagung zustimmend zur Kenntnis genommen. Gleichzeitig hat sie den Kirchensenat gebeten, auf der Grundlage dieses Berichtes den vorliegenden Gesetzentwurf zu erstellen.

Entsprechend den Aussagen im Aktenstück Nr. 105 A führt der vorliegende Gesetzentwurf das bisherige Stellenplanungsrecht und das bisherige Zuweisungsrecht zu einer einheitlichen Rechtsmaterie zusammen. Folglich wird die Rechtsmaterie auch in einem einheitlichen neuen Kirchengesetz zusammengefasst, das an die Stelle der bisherigen rechtlichen Regelungen tritt. Das vorgelegte Gesetz soll künftig einheitlich und umfassend die Verteilung des Kirchensteuer-Aufkommens nach dem an den kirchlichen Aufgaben orientierten Finanzbedarf der Kirchenkreise und der ihrer Aufsicht unterstehenden kirchlichen Körperschaften gewährleisten. Es übernimmt damit auch die Funktionen, die nach Art. 22 Abs. 1 der Kirchenverfassung (KVerf.) bisher das Zuweisungsgesetz erfüllte: Da das Recht der Kirchenkreise und Kirchengemeinden zur Erhebung von Kirchensteuern bis auf das Kirchgeld weitgehend ruht, muss nach Art. 22 Abs. 1 Satz 2 KVerf. durch Kirchengesetz sichergestellt werden, "dass die an der Abgabenerhebung gehinderten Körperschaften durch ein Umlagerecht oder einen Rechtsanspruch auf Zuweisungen angemessen am kirchlichen Abgabeaufkommen beteiligt und in den Stand gesetzt werden, ihre Aufgaben zu erfüllen".

Entsprechend dieser umfassenden Verteilungs- und Ausgleichsaufgabe, die inhaltlich der Aufgabe eines Finanzausgleichs entspricht, wird das Gesetz als Finanzausgleichsgesetz bezeichnet, obwohl der Begriff des Finanzausgleichs in Art. 22 Abs. 3 KVerf. an sich ausschließlich im Zusammenhang mit einem Finanzsystem gebraucht wird, in dem die Erhebung der Kirchensteuern nicht der Landeskirche, sondern anderen kirchlichen Körperschaften obliegt.

In Anknüpfung an die bisherige Praxis sowohl im Zuweisungs- als auch im Stellenplanungsrecht enthält das Kirchengesetz selbst lediglich die grundsätzlichen Regelungen. Da

das Recht des Finanzausgleichs gleichzeitig erheblich vereinfacht wird, konnten gleichwohl die meisten inhaltlichen Aussagen, die im Aktenstück Nr. 105 A enthalten sind, in den Entwurf des Kirchengesetzes übernommen werden. Die ausführende Rechtsverordnung beschränkt sich weitgehend auf Regelungen für die administrativ-technische Umsetzung des Finanzausgleichs. Außerdem regelt sie Einzelheiten, die gleichzeitig als verbindliche Interpretation unbestimmter Rechtsbegriffe im Gesetz verstehen sind.

Bei dieser Verteilung der rechtlichen Regelungen zwischen dem Gesetz und der ausführenden Rechtsverordnung wurden auch die Prüffragen zur Deregulierung von Rechtsvorschriften berücksichtigt, die das Landeskirchenamt entwickelt hat und über die der Landdessynodalausschuss während der X. Tagung der Landessynode in seinem Bericht (Aktenstück Nr. 3 J ) berichtet hat. Mit Rücksicht auf diese Prüffragen sind auch Regelungen weggefallen, die im bisherigen Zuweisungsgesetz oder im Stellenplanungsgesetz enthalten waren. Beispielsweise wurde auf gesonderte Regelungen zum Rechtsbehelfsverfahren verzichtet, wie sie bisher in § 11 ZuwG oder § 11 Abs. 1 StPIG enthalten waren.

Der Entwurf der ausführenden Rechtsverordnung, den das Landeskirchenamt dem Kirchensenat übermittelt hat, ist in einer synoptischen Gegenüberstellung des Gesetzentwurfs und des Entwurfs der Rechtsverordnung diesem Gesetzentwurf als Anlage beigelegt.

Neben einem Allgemeinen Teil sowie Verfahrensregelungen und Übergangs- und Schlussbestimmungen besteht das vorgelegte Gesetz aus zwei Teilen, die zum einen den Finanzausgleich auf der Ebene der Landeskirche und zum anderen den Finanzausgleich innerhalb des Kirchenkreises regeln. Diese Gliederung soll das Grundanliegen der Neuordnung des Finanzausgleichs unterstreichen, wie es im Aktenstück Nr. 105 A beschrieben ist: Der Finanzausgleich soll so gestaltet sein, dass er nicht nur die Versorgung der Kirchengemeinden und Kirchenkreise regelt, sondern Impulse für die Entwicklung inhaltlicher Konzepte in den einzelnen Arbeitsbereichen der Kirche auslöst und Eigenverantwortlichkeit und Eigeninitiative stärkt. Das bisherige Stellenplanungsrecht sah die Stellenplanung im Grundsatz als Aufgabe der Landeskirche an. Im Gegensatz dazu geht der vorliegende Gesetzentwurf davon aus, dass die Stellenplanung als Teil einer umfassenden Finanzplanung, wie sie in § 19 des Gesetzentwurfs beschrieben wird, in die Verantwortung der Kirchenkreise fällt. Zur Klarstellung der jeweiligen Verantwortungsbereiche wird diese eigenverantwortliche Finanzplanung gleichzeitig in einen landeskirchlichen Rahmen eingefügt. Dieser landeskirchliche Rahmen wiederum wird weniger nach bürokratisch-formalen Kriterien beschrieben, wie sie beispielsweise in der bisherigen Mindestausstattung nach § 11 i.V.m. Anlage E StPIVO enthalten war. Neben den personalwirtschaftli-

chen Zielen, die sich aus der Gesamtverantwortung der Landeskirche für bestimmte Berufsgruppen ergeben, gibt § 20 des Gesetzentwurfs der Finanzplanung der Kirchenkreise inhaltliche Ziele vor und fügt damit Elemente der Qualitätssicherung in das landeskirchliche Recht ein. Mit dem in § 11 vorgesehenen Berichtswesen werden gleichzeitig Elemente einer Output-orientierten Steuerung etabliert. Der Landeskirche fällt damit im System des Finanzausgleichs neben der allgemeinen Rechts- und Finanzaufsicht vor allem die Aufgabe zu sicherzustellen, dass die eigenverantwortlich handelnden Kirchenkreise und Kirchengemeinden bei ihrer Schwerpunktsetzung die Vielfalt der Erscheinungsformen, in denen sich der Auftrag der Kirche konkretisiert und wie sie im Bericht des Perspektivsausschusses (Aktenstück Nr. 98) beschrieben sind, im Blick behalten und angemessen berücksichtigen.

## **II. Im Einzelnen:**

### Zu § 1:

Entsprechend dem allgemeinen Ansatz des Gesetzes geht § 1 in seiner Formulierung von der eigenverantwortlichen Bewirtschaftung kirchlicher Mittel durch die Kirchenkreise und die ihrer Aufsicht unterstehenden kirchlichen Körperschaften aus. Gleichzeitig stellt § 1 aber die übergreifende Zweckbestimmung kirchlicher Mittel dar. Diese Mittel sind kein Selbstzweck, sondern dienen der Erfüllung der kirchlichen Aufgaben. Mit der Bezugnahme auf die Beschreibung dieser Aufgaben im Recht der Landeskirche knüpft § 1 Abs. 1 insbesondere an Art. 1 Abs. 1 KVerf. an. In dieser Grundbestimmung des Rechts der Landeskirche ist festgehalten, dass alle kirchlichen Körperschaften mit ihren Gliedern, Amtsträgern und Organen für die Erhaltung und Förderung der rechten Verkündigung des Wortes Gottes und der stiftungsgemäßen Darreichung der Sakramente, also für die Wahrnehmung des kirchlichen Verkündigungsauftrags, verantwortlich sind. Bei der Erfüllung dieses Auftrags fallen Personal-, Bau- und Sachkosten an, die nach der Formulierung von § 1 Abs. 1 aus den zur Verfügung stehenden Mitteln zu finanzieren sind. Damit wird klargestellt, dass die Aufgabenerfüllung stets an den vorgegebenen finanziellen Rahmen gebunden ist. Keine kirchliche Körperschaft kann allein aus dem Umstand, dass sie die von ihr für erforderlich gehaltenen kirchlichen Aufgaben erfüllt, Leistungsansprüche gegen eine andere kirchliche Körperschaft herleiten.

Bei den zur Verfügung stehenden Mitteln werden Mittel aus Zuweisungen, eigenen Einnahmen und Leistungen anderen Stellen unterschieden. Diese Formulierung trägt zum einen dem Umstand Rechnung, dass die Anrechnung eigener Einnahmen auf Zuweisungen nach dem neuen Finanzausgleichsrecht nunmehr vollständig unterbleibt. Die eigenen Einnahmen bilden künftig neben den Zuweisungen aus der Kirchensteuer eine eigenständige Säule der Finanzierung kirchlicher Arbeit. Ähnliches gilt für Leistungen anderer Stel-

len. Dieser Begriff umfasst zum einen freiwillige Leistungen im Rahmen von Projekten, Förderkreisen, Fördervereinen oder Stiftungen, die z.B. zur Finanzierung von Stellenanteilen oder Baumaßnahmen ins Leben gerufen werden. Zum anderen umfasst dieser Begriff auch solche Leistungen anderer Stellen, die auf besonderen Rechtstiteln beruhen, wie z.B. Leistungsverpflichtungen des Allgemeinen Hannoverschen Klosterfonds oder Leistungen im Rahmen einzelner Patronate. Diese besonderen Rechtstitel gehen Leistungen aus anderen Quellen, auch aus Zuweisungen und eigenen Einnahmen, vor.

§ 1 Abs. 2 knüpft an § 9 ZuWG an: In Artikel 20 des Loccumer Vertrages hat sich die Landeskirche gegenüber dem Land Niedersachsen verpflichtet, dafür zu sorgen, dass die kirchlichen Körperschaften ebenso wie die Landeskirche "der Erhaltung und Pflege denkmalwichtiger Gebäude nebst den dazugehörigen Grundstücken und sonstiger Gegenstände ihre besondere Aufmerksamkeit widmen". Wie im bisherigen Recht muss die Landeskirche daher auch künftig alle kirchlichen Körperschaften darauf verpflichten, im Rahmen ihrer Mittelbewirtschaftung die Belange des Denkmalschutzes hinreichend zu beachten. § 9 Abs. 2 ZuWG, der das Landeskirchenamt ausdrücklich ermächtigte, einzelne Aufgaben oder Maßnahmen zu bezeichnen, für die die Kirchenkreise ihren kirchlichen Körperschaften Mittel aus der Gesamtzuweisung in bestimmter Höhe zuzuweisen haben, wurde aus Gründen der Deregulierung des kirchlichen Rechts nicht in das neue Recht übernommen. Damit soll aber nicht ausgeschlossen werden, dass das Landeskirchenamt erforderlichenfalls mit Hilfe allgemeiner Aufsichtsmittel (Beanstandung, Anordnung, Ersatzvornahme) einschreiten und die Durchführung bestimmter Einzelmaßnahmen durchsetzen kann, falls ein Kirchenkreis die Belange des Denkmalschutzes im Rahmen seiner Finanzplanung nicht hinreichend berücksichtigen sollte.

#### Zu § 2:

Der Definitions-Katalog des § 2 Abs. 1 entspricht weitgehend den bisherigen Definitionen in § 3 ZuWG. Um die Eigenverantwortlichkeit der kirchlichen Körperschaften für die Finanzierung ihrer Aufgaben zu betonen, wurde allerdings der Begriff der Bedarfsdeckung durch den Begriff der Finanzierung ersetzt. Die Formulierung von Absatz 1 Nr. 4 soll klarstellen, dass Kapellengemeinden wie bisher keinen eigenen Zuweisungsanspruch haben, dass sie aber bei der Bemessung der Zuweisungen an ihre Kirchengemeinde zu berücksichtigen sind und dass sie von der Kirchengemeinde in den Stand gesetzt werden, ihre Aufgaben zu erfüllen. Auf ausführliche Bestimmungen über Kapellengemeinden, wie sie bisher in § 6 ZuWG enthalten waren, wurde aus Gründen der Deregulierung allerdings verzichtet.

Die Definitionen in den Absätzen 2 und 3 entsprechen in der Sache den Definitionen, wie sie zu den Begriffen Zuweisungsvolumen und Zuweisungsrichtwert bereits im Aktenstück Nr. 105 A enthalten sind. Es wird aber deutlicher als im Aktenstück Nr. 105 A zwischen den Planungswerten nach der landeskirchlichen Finanzplanung und den tatsächlichen Zuweisungswerten, wie sie sich aus dem landeskirchlichen Haushalt ergeben, unterschieden. Weil es das Nebeneinander von Stellenplanung und Zuweisung künftig nicht mehr gibt, wäre es an sich möglich, auf Planungswerte völlig zu verzichten und die Gesamtzuweisung nach der jeweiligen Haushaltsslage im Rahmen des landeskirchlichen Haushalts frei festzusetzen. Bei einem solchen Verfahren wäre aber die vom Aktenstück Nr. 105 A gewollte Verlässlichkeit der landeskirchlichen Zuweisungen für die Finanzplanung der Kirchenkreise nicht mehr gewährleistet. Aus diesem Grund kennt auch das künftige Recht des Finanzausgleichs ein Nebeneinander von (Finanz-)Planungswerten und tatsächlichen Zuweisungswerten. Die Planungswerte haben vor allem die Aufgabe, die Absenkung der nach den Allgemeinen Schlüsseln berechneten landeskirchlichen Zuweisungen im Rahmen der Bandbreiten-Regelungen nach § 7 Abs. 3 und § 9 Abs. 3 nach unten zu begrenzen. Eine Erhöhung der tatsächlichen Zuweisungswerte gegenüber den Planungswerten, z.B. wegen gestiegener Kosten durch Gehaltserhöhungen oder höhere Sozialabgaben, ist rechtlich unbegrenzt möglich, wird faktisch aber durch die landeskirchliche Haushaltsslage begrenzt.

#### Zu § 3:

§ 3 enthält Regelungen über die Zusammenarbeit von Kirchengemeinden und Kirchenkreisen. Beide Absätze enthalten Soll-Bestimmungen. Sie regeln damit eine Rechtspflicht zur Zusammenarbeit, die nur beim Vorliegen besonderer Umstände nicht befolgt werden muss. Im Rahmen von Ermessensentscheidungen nach diesem Gesetz können aufsichtsführende Stellen daher auch berücksichtigen, ob und inwieweit eine ihrer Aufsicht unterstehende Körperschaft die Rechtspflicht zur Zusammenarbeit befolgt. Beispielsweise kann ein Kirchenkreis die Rechtspflicht zur Zusammenarbeit bei der Festsetzung der Grundzuweisung und bei Ergänzungszuweisungen berücksichtigen, oder das Landeskirchenamt kann bei der Genehmigung eines Stellenrahmenplans nach § 23 prüfen, ob ein Kirchenkreis die Möglichkeiten zur Kooperation mit benachbarten Kirchenkreisen hinreichend ausgeschöpft hat.

Absatz 1 knüpft an die allgemeine Rechtspflicht zur Zusammenarbeit an, wie sie bereits in § 3 Abs. 4 der Kirchengemeindeordnung (KGO) enthalten ist. Im Blick auf den Finanzausgleich innerhalb des Kirchenkreises wird diese allgemeine Rechtspflicht für den Fall erweitert, dass eine Aufgabe über den örtlichen Zuständigkeitsbereich einer Kirchengemeinde hinausreicht. Das ist beispielsweise im Bereich der Kindergärten und Friedhöfe

der Fall, wo ein einheitliches Vorgehen aller Kirchengemeinden im Bereich einer politischen Gemeinde zunehmend angezeigt ist. Für solche Fälle wird eine Rechtspflicht zur Zusammenarbeit in der Formen der §§ 92ff. KGO formuliert. Satz 2 von Absatz 1 eröffnet Kirchengemeinden darüber hinaus die Möglichkeit, im Rahmen einer verbindlichen Kooperation gegenüber dem Kirchenkreis einen gemeinsamen Zuweisungsbereich zu bilden, der Empfänger der Grund- und Ergänzungszuweisungen ist. Naturgemäß erfordert ein solcher Zusammenschluss eine gemeinsame Haushaltsführung der Kirchengemeinden und gemeinsame Entscheidungsstrukturen, in denen über die Verwendung der vom Kirchenkreis zugewiesenen Mittel entschieden werden kann.

Für die Kooperation von Kirchenkreisen nach Absatz 2 stehen drei Möglichkeiten zur Verfügung: Erste Möglichkeit ist die Kooperation in einzelnen Angelegenheiten, z.B. in der gemeinsamen Finanzierung einer Einrichtung oder einer Stelle. Für eine umfassendere Kooperation bietet Absatz 2 Satz 2 zwei weitere Möglichkeiten an, nämlich zum einen die Bildung eines Kirchenkreisverbandes nach §§ 80ff. der Kirchenkreisordnung (KKO) oder zum anderen eine schriftliche Vereinbarung zur gemeinsamen Erfüllung von Aufgaben nach § 92 KKO. In den beiden letzten Fällen bilden die beteiligten Kirchenkreise nach § 19 Abs. 3 einen gemeinsamen Planungs- und Zuweisungsbereich, der einerseits gegenüber der Landeskirche Empfänger der Gesamtzuweisung ist und andererseits an Stelle der Kirchenkreise Grund- und Ergänzungszuweisungen zuweist.

Auch Absatz 2 regelt eine Rechtspflicht zur Zusammenarbeit. Neben den bereits erwähnten Konsequenzen verpflichtet Absatz 2 die an einem Zusammenschluss beteiligten Kirchenkreise daher auch, den Zusammenschluss so mit finanziellen Mitteln auszustatten, dass er die ihm übertragenen Aufgaben tatsächlich erfüllen kann.

#### Zu § 4:

Absatz 1 enthält die Grundbestimmungen für Zuweisungen der Landeskirche, also insbesondere für die Gesamtzuweisung, und füllt damit den besonderen Gesetzesvorbehalt in Art. 22 Abs. 1 Satz 2 KVerf. aus. Nach dieser Bestimmung ist sicherzustellen, dass die an der Abgabenerhebung gehinderten kirchlichen Körperschaften durch ein Umlagerecht oder einen Rechtsanspruch auf Zuweisungen angemessen am kirchlichen Abgabenaufkommen beteiligt und in den Stand gesetzt werden, ihre Aufgaben zu erfüllen. Der Rechtsanspruch nach Art. 22 Abs. 1 Satz 2 KVerf. ist nur auf eine angemessene Beteiligung am kirchlichen Abgabenaufkommen gerichtet. Nach § 1 Abs. 1 des vorliegenden Gesetzentwurfs bildet die Finanzierung durch (nicht mehr auf die Zuweisungen angerechnete) eigene Einnahmen und durch Leistungen anderer Stellen außerdem zwei eigenständige Säulen der Finanzierung kirchlicher Körperschaften. Absatz 1 geht also von der

Vorstellung aus, dass die Zuweisungen nicht allein, sondern erst zusammen mit eigenen Einnahmen und Leistungen anderer Stellen eine Erfüllung der kirchlichen Aufgaben in den einzelnen kirchlichen Körperschaften ermöglichen.

Darüber hinaus bezieht Absatz 1 die Zuweisungen auch auf die Staatsleistungen des Landes Niedersachsen, die nach § 16 Abs. 1 des Loccumer Vertrages u.a. für Zwecke der Pfarrbesoldung und -versorgung gezahlt werden. Diese Änderung trägt dem Umstand Rechnung, dass die Gesamtzuweisung künftig nach § 5 Abs. 1 auch die Mittel für die Besoldung und die Beiträge zur Versorgung der Pfarrer und Pfarrerinnen umfasst.

Absatz 2 entspricht dem bisherigen § 8 ZuWG. Die Vorschrift stellt klar, dass die Landeskirche mit ihren zuweisungsrechtlichen Bestimmungen auch ihre Verpflichtung aus Art. 17 Abs. 3 des Loccumer Vertrages erfüllt. Nach dieser Bestimmung stellen die Kirchen das Land im Rahmen der Vermögensauseinandersetzungen nach Art. 17 des Loccumer Vertrages von allen Leistungsverpflichtungen gegenüber den Kirchengemeinden frei.

#### Zu § 5:

Die Regelungen zur Berechnung der Gesamtzuweisung in § 5 beschreiben die neue Schlüsselzuweisung, wie sie im Aktenstück Nr. 105 A vorgesehen ist. Absatz 1 stellt klar, dass in der Gesamtzuweisung auch die Mittel für die Besoldung und die Beiträge zur Versorgung der Pfarrer und Pfarrerinnen sowie die Versorgungskassen-Beiträge für die Kirchenbeamten und Kirchenbeamtinnen enthalten sind. Insoweit werden damit die Regelungen der Verordnung mit Gesetzeskraft zur Erprobung von erweiterten und budgetierten Gesamtzuweisungen für Kirchenkreise vom 20. Februar 2002 (Kirchl. Amtsbl. S. 28), geändert durch Verordnung mit Gesetzeskraft vom 21. Dezember 2004 (Kirchl. Amtsbl. S. 215) – künftig: BudgetierungsVO - in das allgemeine kirchliche Recht übernommen.

Absatz 2 enthält den Regelfall für die Berechnung der Gesamtzuweisung, nämlich die Verteilung der dafür zur Verfügung stehenden Mittel nach den drei allgemeinen Verteilungsfaktoren, wie sie im Aktenstück Nr. 105 A entwickelt und gewichtet werden. Als Ausnahme vom Regelfall der Berechnung nach allgemeinen Schlüsseln sind entsprechend den Ausführungen im Aktenstück 105 A in Absatz 3 lediglich zwei besondere Schlüssel vorgesehen, die an die Zahl der bestehenden Kirchen- und Kapellengebäude und der bestehenden Gruppen in Kindertagesstätten anknüpfen.

- Die besonderen Regelungen bei Kirchengebäuden sollen, wie bereits im Aktenstück Nr. 105 A ausgeführt, der besonderen Bedeutung der Kirchengebäude für die öffentliche Präsenz und die kulturelle Prägekraft unserer Kirche Rechnung tragen. Deshalb ist vorgesehen, diesen Teil der Gesamtzuweisung weiterhin nach den Ansätzen und

Berechnungsverfahren zuzuweisen, die zu § 5 i.V.m. Anlage 5 Buchst. a ZuWVO entwickelt wurden.

- Die besonderen Regelungen für Kindertagesstätten nehmen auf die besonderen Modalitäten bei der Finanzierung von Kindertagesstätten Rücksicht.

Grundsätzlich ist mit der Berechnung nach Besonderen Schlüsseln ebenso wie mit der Berechnung nach den Allgemeinen Schlüsseln gemäß Absatz 2 aber keine Zweckbindung der Zuweisungsmittel verbunden. Ein Kirchenkreis ist also nicht verpflichtet, den Teil der Gesamtzuweisung, der nach dem Bestand an Kirchen- und Kapellengebäuden berechnet ist, vollständig für die Unterhaltung, Instandsetzung und Bewirtschaftung dieser Gebäude einzusetzen. Ebenso wenig ist er gehindert, für diesen Zweck mehr Mittel einzusetzen, als die Berechnung nach dem Bestand der Kirchen- und Kapellengebäude ergibt. Lediglich die Grenzen des unabweisbaren Mindestbedarfs nach § 13 Abs. 3 dürfen nicht unterschritten werden.

Abweichend von diesen Grundsätzen enthält Absatz 4 eine besondere Bestimmung für die Zweckbindung der Mittel, die nach der Zahl der Kindertagesstätten berechnet werden. Die Regelung knüpft an § 10 Abs. 3 ZuWVO an. Sie wurde in das neue Recht übernommen, weil sie letztlich Teil der Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden in Niedersachsen über die kirchliche Beteiligung an den Kindertagesstätten war und landeskirchenweit den Abschluss von Defizitverträgen ermöglicht hat. Die gegenüber § 10 Abs. 3 ZuWVO veränderte Formulierung trägt dem Umstand Rechnung, dass die Landeskirche derzeit bestrebt ist, die Trägerschaft für Kindertagesstätten schrittweise auf die Kirchenkreise oder größere Kirchengemeindeverbände zu übertragen, sodass die nach der Zahl der Kindertagesstätten berechneten Mittel in Zukunft mehr als bisher für den eigenen Bedarf der Kirchenkreise oder dieser Kirchengemeindeverbände benötigt werden.

Die ergänzende Rechtsverordnung enthält die näheren Bestimmungen zur Berechnung der Gesamtzuweisung. Sie regelt insbesondere

- die Untergrenzen für die Berücksichtigung von Kirchen- und Kapellengemeinden, wie sie im Aktenstück Nr. 105 A entwickelt werden, und
- die Aufteilung der nach dem Regionalfaktor zu verteilenden Mittel auf die Ober- und Mittelzentren nach dem Niedersächsischen Landesraumordnungsprogramm, wie sie im Aktenstück Nr. 105 A vorgesehen ist.

Für die Ermittlung der Kirchengliederzahlen stellt die Rechtsverordnung mit Rücksicht auf § 5 Abs. 2 der Rechtsverordnung zum Kirchengesetz über die Kirchenmitgliedschaft (Kirchenmitgliedschaftsverordnung – KiMVO) in der Fassung vom 29. November 1994

(Kirchl. Amtsbl. S. 195) auf die Gemeindegliederzahl ab, die das Landeskirchenamt nach den Mitteilungen der KID GmbH ermittelt. Eine "Nachmeldung" von Kirchengliedern, die bei der KID GmbH noch nicht gemeldet sind, kommt daher in Zukunft nicht mehr in Betracht.

Die Rechtsverordnung enthält außerdem die ergänzenden Bestimmungen für die Berechnung nach den Besonderen Schlüsseln für Kirchengebäude und Kindertagesstätten. Die Berechnung folgt im Grundsatz den bisherigen Ansätzen und Berechnungsverfahren, wie sie zu § 5 i.V.m. Anlage 5 Buchst. a ZuWVO und § 7 ZuWVO i.V.m. Anlage 6 ZuWVO entwickelt wurden. Nach den Grundsätzen für die Deregulierung von Rechtsvorschriften wurden beide Bestimmungen aber gegenüber den entsprechenden Regelungen der Zuweisungsverordnung vereinfacht:

- Um eine jährliche Änderung der Rechtsverordnung wegen der Änderung der Kubikmeter-Sätze bei den Kirchengebäuden zu vermeiden, wird die Festsetzung dieser Kubikmeter-Sätze in Zukunft dem Landeskirchenamt übertragen. In der Formulierung der Rechtsverordnung wird außerdem klargestellt, dass die Festsetzung nach Maßgabe des landeskirchlichen Haushalts durchgeführt werden muss. Sie ist also an die Dotierung der Haushaltsstelle für die Gesamtzuweisung und damit indirekt an den Haushaltsbeschluss der Landessynode gebunden.
- Dasselbe gilt für die Festsetzung der Pauschalen für die bestehenden Gruppen in Kindertagesstätten. Als Bezugsgröße für die Festsetzung wurde außerdem ein fester Stichtag (1. August, also der Beginn des Kindergartenjahres) gewählt. Auf die gesonderte Ausweisung von Leitungspauschalen konnte demgegenüber nicht verzichtet werden, weil Leitungspauschalen auch in der Kindertagesstätten-Finanzierung des Landes Niedersachsen gesondert berücksichtigt werden.

#### Zu § 6:

Um die vom Aktenstück Nr. 105 A gewollte Verlässlichkeit in der Finanzplanung der Kirchenkreise (siehe bereits die Begründung zu § 2) zu gewährleisten, sieht § 6 weiterhin die Festsetzung von Planungszeiträumen vor. Anders als nach dem bisherigen Stellenplanungsrecht sind die Planungszeiträume jedoch künftig vor allem als verbindliche Rhythmen für die Gestaltung der allgemeinen Finanzplanung auf der Ebene der Landeskirche und in den Kirchenkreisen anzusehen. Erst faktisch ergeben sich daraus Vorgaben für die Reduzierung des Stellenbestandes. Auf der Ebene der Landeskirche sind die Planungszeiträume insbesondere bei der Festsetzung der Gesamtzuweisung zu beachten:

- Bei der Festsetzung des Allgemeinen Zuweisungswerts (§ 2 Abs. 3 Nr. 2) sind während des gesamten Planungszeitraums dieselben Ausgangsdaten maßgebend. Ge-

genüber der bisherigen Rechtslage, die eine jährliche Neu-Erhebung der Ausgangsdaten vorsah, ist damit eine erhebliche Verwaltungsvereinfachung verbunden.

- Nach § 7 Abs. 2 darf außerdem, wie im Aktenstück Nr. 105 A vorgesehen, das (tatsächliche) Allgemeine Zuweisungsvolumen nicht um mehr als 10 % unter dem Allgemeinen Planungsvolumen liegen, das für den Planungszeitraum festgesetzt wurde.

#### Zu § 7:

§ 7 enthält die Regelungen über die Festsetzung des Allgemeinen Planungsvolumens und die bereits im Zusammenhang mit § 6 erläuterte "Bandbreiten-Regelung", die einerseits eine flexible Reaktion auf eine Verschlechterung der landeskirchlichen Haushaltslage ermöglichen soll, andererseits mögliche Veränderungen aber im Interesse einer verlässlichen Finanzplanung der Kirchenkreise begrenzt. Absatz 3 eröffnet darüber hinaus die Möglichkeit, das Allgemeine Planungsvolumen während des Planungszeitraums zu ändern. Wegen der weitreichenden Auswirkungen eines solchen Beschlusses der Landessynode muss mit den Hinweisen im Aktenstück Nr. 105 A jedoch davon ausgegangen werden, dass ein solcher Beschluss nur bei besonderen Haushaltslagen in Betracht kommt.

#### Zu § 8:

Der Zuweisungsplanwert nach § 8 Abs. 1 enthält die Umsetzung des Allgemeinen Planungsvolumens auf jeden einzelnen Kirchenkreis. Die ergänzende Rechtsverordnung regelt, welche Daten für die Festsetzung des Zuweisungsplanwerts maßgebend sind:

- Grundsätzlich soll künftig ein Zeitpunkt gewählt werden, der 18 Monate vor Ende des vorangegangenen Planungszeitraums liegt. Damit bleibt noch genügend Zeit für einen Abschluss des Planungsprozesses im Kirchenkreis, die anschließende Vorprüfung des Stellenrahmenplans durch das Landeskirchenamt (§ 23 Abs. 2) und die abschließende Beschlussfassung über den Stellenrahmenplan im Kirchenkreistag.
- Die Regelungen für die Berechnung der Ausgangsdaten nach dem Kirchengemeindefaktor berücksichtigen die Überlegungen, die das Aktenstück Nr. 105 A angestellt hat, um zu verhindern, dass sinnvolle Zusammenschlüsse von Kirchengemeinden mit mehr als 1.000 Gemeindegliedern für den betroffenen Kirchenkreis negative Auswirkungen haben. Damit werden aber Änderungen durch nachfolgende Landesynoden nicht ausgeschlossen.

Absatz 2 enthält zusammen mit § 4 Abs. 4 der ergänzenden Rechtsverordnung die Regelungen für den Fall von Veränderungen im Bestand der Kirchenkreise. Kommt es zur Vereinigung von Kirchenkreisen oder zur Bildung gemeinsamer Planungs- und Zuweisungs-

bereiche nach § 19 Abs. 3, dann sehen die Vorschriften verbindlich eine Addition der Zuweisungsplanwerte vor. Im Übrigen lässt die Formulierung von Absatz 2 als Sollvorschrift in Verbindung mit § 4 Abs. 4 Satz 2 der Rechtsverordnung die Freiheit zu flexiblen Regelungen im Einzelfall. Bei geringfügigen Bestandsveränderungen ist es daher auch zulässig, auf eine Anpassung des Zuweisungsplanwerts zu verzichten.

#### Zu § 9:

Für die Festsetzung der Gesamtzuweisung übernimmt Absatz 1 das bisher in § 9 a Abs. 1 ZuWVO geregelte Verfahren. Die Ausgangsgröße für die Berechnung der Gesamtzuweisung ist der jeweils im landeskirchlichen Haushaltsplan veranschlagte Betrag. Mit diesem legt die Landessynode auf der Grundlage des beschlossenen Allgemeinen Planungsvolumens gemäß § 7 und unter Berücksichtigung der Personalkostenveränderungen und der landeskirchlichen Finanzlage, insbesondere der Kirchensteuereinnahmen, die für ein Haushaltsjahr tatsächlich zur Verfügung stehenden Mittel der Gesamtzuweisung fest, d.h. sowohl das Allgemeine Zuweisungsvolumen als auch die nach Besonderen Schlüsseln zu bemessenden Anteile. Bis einschließlich 2012 kommt außerdem die Besondere Übergangshilfe nach § 30 hinzu.

Absatz 2 schreibt, wie bereits im Zusammenhang mit § 6 erwähnt, fest, dass für die Festsetzung des Allgemeinen Zuweisungsvolumens während eines Planungszeitraums dieselben Ausgangsdaten maßgebend sind.

#### Zu § 10:

§ 10 enthält die Verrechnungsregelungen, die erforderlich sind, weil die Mittel für die Besoldung und die Beiträge zur Versorgung der Pfarrer und Pfarrerrinnen sowie die Versorgungskassen-Beiträge der Kirchenbeamten und Kirchenbeamtinnen zwar einerseits nach § 5 Abs. 2 in die Gesamtzuweisung einbezogen sind, andererseits aber von der Landeskirche aufgebracht werden müssen. Eine ähnliche Verrechnungsregelung ist bereits in § 2 BudgetierungsVO enthalten. Die nunmehr gefundene Verrechnungsregelung unterscheidet sich aber von der Verrechnungsregelung in § 2 BudgetierungsVO, weil das Aktenstück Nr. 105 A wegen der kritischen Stellensituation bei Pastoren und Pastorinnen die volle Budgetierung der Kirchenkreise derzeit nicht vorsieht. Lediglich für die bisher an der Erprobung nach der BudgetierungsVO beteiligten Kirchenkreise und höchstens acht weitere Kirchenkreise eröffnet die Übergangsregelung des § 28 eine volle Budgetierung, die zur Folge hat, dass die betroffenen Kirchenkreise von Vakanzen bei Pfarrstellen finanziell profitieren können, im Gegenzug aber einen Vakanzabschlag von der Gesamtzuweisung hinnehmen müssen.

Um sicherzustellen, dass der Landeskirche nach Verrechnung der Pfarrbesoldungs- und -versorgungsmittel genügend Mittel zur Finanzierung der Pfarrbesoldung und der Versorgungskassenbeiträge für Pfarrer und Pfarrerinnen zur Verfügung stehen, sieht Absatz 1 Nr. 1 i.V.m. Absatz 2 und den ergänzenden Bestimmungen der Rechtsverordnung vor, dass die Kirchenkreise entsprechend der Ausweisung von Stellen im Stellenrahmenplan (besetzbare Stellen und künftig wegfallende Stellen, die noch als besetzt ausgewiesen sind) einen Durchschnittsbetrag für alle im Kirchenkreis tätigen Pfarrer und Pfarrerinnen mit der Landeskirche verrechnen. Wegen der unterschiedlichen Besoldungshöhe bei Pastoren und Pastorinnen einerseits und Superintendenten und Superintendentinnen andererseits wird es ähnlich wie bei den Durchschnittsbeträgen nach § 8 Abs. 1 i.V.m. Anlage C StPIVO erforderlich werden, getrennte Beträge für Pastoren und Pastorinnen einerseits und für Superintendenten und Superintendentinnen andererseits festzusetzen. Die besonderen Regelungen, die die Satzung der Norddeutschen Kirchlichen Versorgungskasse für die Berechnung der Beiträge bei Teilstellen vorsieht, sind bei diesen Beträgen allerdings ähnlich wie bei der Verrechnung nach § 2 BudgetierungsVO pauschal berücksichtigt. Die Berechnung der Durchschnittsbeträge knüpft an die Dotierung der Haushaltsstellen für die Pfarrbesoldung und die Versorgungskassenbeiträge für Pfarrer und Pfarrerinnen im Haushalt der Landeskirche an. Obwohl sie künftig wie bei den Kubikmeter-Sätzen für Kirchengebäude und bei den Pauschalen für Kindertagesstätten (siehe die Begründung zu § 5) aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung vom Landeskirchenamt durchgeführt und festgesetzt wird, ist sie damit an die Beschlüsse der Landessynode im Rahmen des landeskirchlichen Haushalts gebunden. Um die Transparenz der Berechnung sicherzustellen, sieht § 5 der ergänzenden Rechtsverordnung allerdings vor, dass das Landeskirchenamt bei der Festsetzung der Durchschnittsbeträge das Benehmen mit dem Landessynodalausschuss herzustellen hat.

Die Versorgungskassenbeiträge für die im Kirchenkreis tätigen Kirchenbeamten und Kirchenbeamtinnen können nach den tatsächlichen Zahlungen an die Norddeutsche Kirchliche Versorgungskasse verrechnet werden. Mit Rücksicht auf die Grundsätze für die Deregulierung von Rechtsvorschriften stellt der Entwurf lediglich darauf ab, dass ein Kirchenbeamter oder eine Kirchenbeamtin eine Stelle im Kirchenkreis innehat. Bei Abordnungen müssen die beteiligten Kirchenkreise eine interne Ausgleichsregelung finden. Ähnliches gilt in den Fällen, in denen Kirchenbeamte oder Kirchenbeamtinnen der Landeskirche in einem Kirchenkreis tätig sind. Das ist z.B. dann der Fall, wenn Inspektoren oder Inspektorinnen, die noch keine Planstelle haben, von der Landeskirche in ein Kirchenkreisamt abgeordnet werden. Künftig werden darüber hinaus auch die Kirchenmusikdirektoren und Kirchenmusikdirektorinnen Beamte/Beamtinnen der Landeskirche sein. Gleichwohl leisten sie weiterhin 60 % ihres Dienstes in einer Kirchengemeinde. Für alle diese Fälle wird die Beteiligung des Kirchenkreises an den Kosten für die Versorgungskassenbeiträge der be-

troffenen Personen nicht allgemein im Gesetz oder in der Rechtsverordnung geregelt, sondern einer Vereinbarung im Einzelfall überlassen.

Zu § 11:

§ 11 regelt die Verpflichtung der Kirchenkreise zur Vorlage von Berichten im Rahmen des künftigen Berichtswesens. Die ergänzende Rechtsverordnung legt als Stichtag für die jährlich abzugebenden Berichte den 31. Dezember fest und sieht vor, dass die Gegenstände des Berichtswesens durch das Landeskirchenamt bestimmt werden.

Bei dieser Bestimmung ist zu berücksichtigen, dass das Berichtswesen eng mit den Zielen zusammenhängt, die die Landeskirche im Rahmen des Finanzausgleichs gegenüber den Kirchenkreisen verfolgt:

- Bereits das Aktenstück Nr. 105 A weist darauf hin, dass die größere finanzielle Eigenverantwortung der Kirchenkreise auch die finanzwirtschaftlichen Risiken erhöht. Im Interesse einer wirkungsvolleren Vermögensaufsicht, zu der die Landeskirche im Rahmen des sogenannten Solidarpakts schon gegenüber der EKD verpflichtet ist, wird es daher künftig erforderlich sein, im Rahmen des Berichtswesens regelmäßig Angaben zu den Einnahmen und Ausgaben der Kirchenkreise und der Kirchengemeinden sowie zu deren Vermögen abzufragen, ähnlich wie dies nach § 5 Budgetierungs-VO schon derzeit bei den Kirchenkreisen geschieht, die eine volle Budgetierung erproben. Um den Aufwand bei der Erstellung und Auswertung der Berichte möglichst gering zu halten, sollten die Berichte allerdings, wie bereits im Aktenstück Nr. 105 A ausgeführt, in standardisierter und EDV-gestützter Form abgerufen werden.
- Die Organe der Landeskirche verfolgen das Ziel, den kirchlichen Baubestand zu verringern. Weitere Ziele der Landeskirche ergeben sich aus den Verpflichtungen nach Art. 20 des Loccumer Vertrages, die bereits in § 1 Abs. 2 dieses Gesetzentwurfs berücksichtigt sind. Aus diesen und anderen Gründen wird der Bereich der Bauverwaltung daher bei der Bildung von Kennzahlen im Rahmen des Berichtswesens auf jeden Fall zu berücksichtigen sein.
- Im Bereich der Personalwirtschaft formuliert das Aktenstück Nr. 105 A drei Ziele der Landeskirche: die unterproportionale Kürzung der Stellenzahl für Gemeindepastoren und -pastorinnen, die proportionale Kürzung der Stellen für Diakone und Diakoninnen und die Sicherung einer hinreichenden Zahl von A- und B-Stellen für Kirchenmusiker und Kirchenmusikerinnen sowie deren angemessene regionale Verteilung. Der Stellenbestand im Bereich dieser Berufsgruppen sollte daher auf jeden Fall zu den Gegenständen des Berichtswesens gehören.

- Die übrigen Ziele der Landeskirche sind in Anlehnung an das Aktenstück Nr. 105 A in der allgemeinen Bestimmung über die Ziele der Finanzplanung (§ 20 Abs. 1 dieses Gesetzentwurfs) und in den nach § 20 Abs. 2 dieses Gesetzentwurfs zu formulierenden Grundstandards für ausgewählte kirchliche Handlungsfelder enthalten. Im Rahmen der weiteren Entwicklung dieser Grundstandards wird es daher erforderlich sein, jeweils zu untersuchen, mit Hilfe welcher Kennzahlen die Erreichung der in den Grundstandards beschriebenen landeskirchlichen Ziele im Rahmen des Berichtswesen abgefragt werden kann.

#### Zu § 12:

In einzelnen Arbeitsfeldern kann auch das neue System des Finanzausgleichs trotz des größeren finanziellen Handlungsspielraums der Kirchenkreise nicht auf Einzel- und Sonderzuweisungen der Landeskirche, die nicht nur den Kirchenkreisen, sondern auch den Kirchengemeinden gewährt werden können, verzichten. Betroffen sind insbesondere die Arbeitsfelder, bei denen das Aktenstück Nr. 105 A zu dem Ergebnis kommt, dass eine Einbeziehung in die Gesamtzuweisung zumindest vorläufig nicht möglich ist. Die im Gesetzentwurf selbst enthaltene gesetzliche Regelung enthält lediglich die allgemeine Ermächtigung für das Landeskirchenamt, Richtlinien für die Gewährung von Einzel- und Sonderzuweisungen zu erlassen. Die einzelnen Gegenstände von Einzelzuweisungen sind ähnlich wie bisher in § 14 ZuVVO in der ergänzenden Rechtsverordnung in einem – nicht abschließenden – Katalog von Regelbeispielen aufgeführt. Der Katalog stimmt zu großen Teilen mit dem Katalog in § 14 ZuVVO überein, wurde aber in folgenden Punkten verändert:

- Aufgenommen wurden zum einen die Einzelzuweisungen aus dem Bereich der Bau- und Grundstücksverwaltung, die bisher gesondert geregelt oder lediglich im landeskirchlichen Haushalt ausgewiesen waren.
- Zum anderen wurden die ambulanten pflegerischen Dienste, bei denen nach den Beschlüssen der Landessynode zu dem Bericht des Perspektiv Ausschusses (Aktenstück Nr. 98) künftig nur noch besondere Fort- und Weiterbildungsangebote oder Projekte aus Kirchensteuermitteln gefördert werden sollen, aus der Gesamtzuweisung ausgegliedert und in den Katalog der Einzelzuweisungen aufgenommen. Soweit im Haushaltsjahr 2009 noch eine Förderung nach den bisher in § 8 ZuVVO geregelten Grundsätzen durchgeführt wird, kann diese Förderung auch über Einzelzuweisungen realisiert werden. Die besonderen Auflagen, die bisher in § 8 Abs. 3 ZuVVO enthalten sind, können dabei als Nebenbestimmungen im Rahmen des Zuweisungsbescheides auferlegt werden.

- Weggefallen sind die Beratungsstellen, die nach dem Aktenstück Nr. 105 A künftig in die Gesamtzweisung einbezogen werden sollen und lediglich in dem Planungszeitraum von 2009 bis 2012 noch über eine Besondere Übergangshilfe finanziert werden, die in § 30 und der ergänzenden Rechtsverordnung im Einzelnen geregelt ist.

#### Zu § 13:

Wie bisher § 4 Abs. 1 ZuWG sieht Absatz 1 als Regelfall die Berechnung der Grundzuweisung nach Allgemeinen Schlüsseln vor. Diese Allgemeinen Schlüssel müssen jedoch nicht mit den Allgemeinen Schlüsseln identisch sein, nach denen gemäß § 5 Abs. 2 die Gesamtzweisung berechnet wird. Jeder Kirchenkreis kann vielmehr nach seinen eigenen Gegebenheiten eigene Schlüssel bilden. Absatz 2 stellt in diesem Zusammenhang deklaratorisch klar, dass der Kirchenkreis insbesondere bei der Zuweisung von Personalmitteln unabhängig vom tatsächlichen Stellenbestand ein Budget bilden kann, das sich an den Vorgaben des Stellenrahmenplans orientiert. Ähnliches gilt für die Mittel für die Baupflege und die Bewirtschaftung der Gebäude einer Kirchengemeinde; ein Budget des Kirchenkreises kann sich insoweit an den Vorgaben eines Gebäudemanagements im Kirchenkreis orientieren.

Die Grenze für eine Budgetierung der Grundzuweisung markiert Absatz 3. Diese Bestimmung knüpft an § 1 Abs. 5 BudgetierungsVO an. Sie trägt dem Umstand Rechnung, dass die Zuweisungen nach diesem Kirchengesetz aus der Sicht von Art. 22 Abs. 1 KVerf. nur das Surrogat für das ruhende Besteuerungsrecht einer Kirchengemeinde darstellen. Der Begriff des unabweisbaren Mindestbedarfs beschreibt allerdings so wie nach dem bisherigen Zuweisungsrecht nicht ein absolutes Minimum einklagbarer Mittel. Er weist vielmehr lediglich darauf hin, dass bei der Bemessung der Grundzuweisung im Blick bleiben muss, dass eine Kirchengemeinde aus ihren Zuweisungsmitteln sowohl Personal- als auch Bau- und Sachausgaben finanzieren muss. Dieser Umstand muss insbesondere dann berücksichtigt werden, wenn Stellen der Kirchengemeinde mit unkündbaren Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen besetzt sind und keine Möglichkeit besteht, den betroffenen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen andere Aufgaben im Kirchenkreis oder einer anderen Kirchengemeinde zu übertragen. Auch der besonderen Bedeutung der Kirchengebäude für die öffentliche Präsenz und die kulturelle Prägekraft der Kirche, die das Aktenstück Nr. 105 A hervorhebt und die u.a. in der Bildung eines Besonderen Schlüssels für die Berechnung der Gesamtzweisung nach § 5 Abs. 3 Nr. 1 zum Ausdruck kommt, muss Rechnung getragen werden, wenn es darum geht, den unabweisbaren Mindestbedarf einer Kirchengemeinde näher zu bestimmen.

Absatz 4 ist neu. Er ist erforderlich, weil der Kirchenkreis künftig ungeachtet der landeskirchlichen Finanzhoheit für die Pfarrbesoldung und -versorgung die Verantwortung für die Finanzierung des pfarramtlichen Dienstes im Kirchenkreis trägt. Deshalb müssen die Mittel für die Besoldung und die Beiträge zur Versorgung der Pfarrer und Pfarrerinnen, die nach § 5 Abs. 2 künftig in die Gesamtzuweisung einbezogen sind, ebenso wie die Einnahmen aus der Pfarrdotation (siehe § 15 Abs. 3) auf der Ebene des Kirchenkreises verbleiben.

Absatz 5 nimmt den bereits in der Begründung zu § 1 ausgeführten Gedanken auf, dass zweckgebundene Leistungen wie z.B. die auf besonderen Rechtstiteln beruhenden Leistungen des Allgemeinen Hannoverschen Klosterfonds oder Leistungen im Rahmen einzelner Patronate Vorrang vor einer Finanzierung durch Zuweisungsmittel haben und daher bei der Berechnung der Grundzuweisung zuweisungsmindernd berücksichtigt werden können.

#### Zu § 14:

Ergänzungszuweisungen fallen in die Verantwortung des Kirchenkreises. In dem vorliegenden Gesetzentwurf bedarf es daher nur des deklaratorischen Hinweises, dass die Bewilligung von Ergänzungszuweisungen in der Finanzsatzung des Kirchenkreises geregelt wird. Ergänzend enthält die Rechtsverordnung einen Katalog mit Regelbeispielen für mögliche Ergänzungszuweisungen.

#### Zu § 15:

Mit den Bestimmungen der §§ 15 und 16 werden die gesetzlichen Bestimmungen über das Pfarrvermögen und dessen Erträge, soweit sie noch praktische Bedeutung besitzen, in das einheitliche Finanzausgleichsrecht integriert. Die entsprechenden Regelungen waren bislang noch außerhalb des Zuweisungsrechts im V. Abschnitt des Pfarrbesoldungsgesetzes der Landeskirche in der Fassung vom 22. Januar 1970 (Kirchl. Amtsbl. S. 17), zuletzt geändert durch das Kirchengesetz vom 19. Dezember 1979 (Kirchl. Amtsbl. S. 164) – künftig: PfBesG - enthalten. Diese Bestimmungen sind nach § 57 Nr. 2 des Pfarrbesoldungs- und -versorgungsgesetzes der Konföderation evangelischer Kirchen in Niedersachsen bis zum In-Kraft-Treten entsprechender kirchengesetzlicher Regelungen weiter anzuwenden. Mit dem In-Kraft-Treten des vorliegenden Kirchengesetzes werden die alten gesetzlichen Bestimmungen daher gegenstandslos.

§ 15 Abs. 1 regelt wie bisher § 77 Abs. 1 PfbesG die Zweckbindung des Pfarrvermögens. Nach den Grundsätzen für die Deregulierung von Rechtsvorschriften wurde darauf ver-

zichtet, die Kirchengemeinden noch einmal ausdrücklich zur vollen Ausnutzung des Pfarrvermögens zu verpflichten. Diese Verpflichtung ergibt sich bereits aus der Verpflichtung zur wirtschaftlichen Verwaltung des kirchlichen Vermögens, wie sie in § 56 Abs. 2 Satz 1 KGO enthalten ist. Sie muss an dieser Stelle daher nicht noch einmal wiederholt werden.

§ 15 Abs. 2 führt die bisher in § 12 Abs. 3 ZuwVO enthaltene Sonderregelung fort, die verhindern soll, dass Kirchengemeinden bei der Bestellung von Erbbaurechten oder beim Abschluss langfristiger Nutzungsverträge schlechter gestellt werden als bei der Veräußerung von Grundstücken, bei denen bisher mit Genehmigung des Landeskirchenamtes 10 % des Verkaufserlöses zur Finanzierung eines dringenden örtlichen Bedarfs freigegeben werden konnten. Eine solche Verwendung für örtliche Zwecke soll nach § 16 Abs. 2 künftig ohne Genehmigungsentscheidung des Landeskirchenamtes möglich sein. Entsprechend sieht § 15 Abs. 2 vor, dass der Erbbauzins oder ein Nutzungsentgelt während der ersten drei Jahre nicht dem Stellenaufkommen zugeführt werden müssen.

§ 15 Abs. 3 verpflichtet die Kirchengemeinde, das Stellenaufkommen nach Abzug der abzugsfähigen Ausgaben an den Kirchenkreis abzuführen. Die gesamtkirchliche Bindung des Vermögens einer Kirchengemeinde, insbesondere des Pfarrvermögens, war schon bisher in der kirchlichen Rechtsprechung allgemein anerkannt. Daher war das Stellenaufkommen nach § 77 Abs. 1 PFBesG bisher an die Landeskirche abzuführen, die für die Finanzierung der Pfarrbesoldung verantwortlich ist. Da die Pfarrbesoldung nach § 5 Abs. 2 künftig in die Gesamtzuweisung einbezogen ist und nur mit der Landeskirche verrechnet wird, liegt es nahe, der gesamtkirchlichen Bindung des Pfarrvermögens künftig dadurch Rechnung zu tragen, dass die Erträge an den Kirchenkreis abzuführen sind. Im Aktenstück Nr. 105 A ist im Einzelnen dargelegt, warum es sinnvoller ist, die Einnahmen aus dem Pfarrvermögen den Kirchenkreisen zuzuordnen und nicht bei den einzelnen Kirchengemeinden zu belassen:

- Der Verbleib der Einnahmen auf der Ebene der Kirchengemeinden würde in den Kirchenkreisen komplizierte Berechnungen erforderlich machen und Planungsprozesse erheblich erschweren.
- Die Zuordnung der Einnahmen zum Kirchenkreis ist deswegen konsequent, weil eine einzelne Kirchengemeinde den Stiftungszweck des Pfarrvermögens in der Regel ohnehin nur mit Hilfe der Kirchensteuermittel des Kirchenkreises erfüllen kann.
- Die Zuordnung der Einnahmen zum Kirchenkreis ist ein Gebot der Solidarität und entspricht dem Grundsatz der aufgabenorientierten Mittelverteilung. Würde eine einzelne Kirchengemeinde wegen der Höhe ihrer Einnahmen aus der Pfarrdotations mehr pfarramtlichen Dienst beanspruchen, als er ihr nach den Verteilungskriterien des Kir-

chenkreises zusteht, dann ginge dies auf Kosten anderer Kirchengemeinden des Kirchenkreises.

Die abzugsfähigen Ausgaben werden in Anlehnung an die bisherigen Bestimmungen in § 77 Abs. 1 PfbesG in der ergänzenden Rechtsverordnung näher definiert. Die Rechtsverordnung ermächtigt den Kirchenkreis auch, die Veranlassung von Ausgaben ab einer bestimmten Höhe von einer Genehmigung abhängig zu machen. Damit bekommt der Kirchenkreis die Möglichkeit, bei Bedarf zu verhindern, dass eine Kirchengemeinde durch unverhältnismäßig hohe Ausgaben die Erträge aus der Pfarrdotations zu Lasten der Gesamtheit des Kirchenkreises unnötig schmälert.

Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung wurde darauf verzichtet, die Kosten für die Vernehmung einer unbesetzten Pfarrstelle oder die Vertretung weiterhin zu den abzugsfähigen Ausgaben zu rechnen. Diese Kosten sind in Zukunft vom Kirchenkreis zu finanzieren, der ohnehin die Verantwortung für die Finanzierung des pfarramtlichen Dienstes trägt. Als Teil dieser Verantwortung verpflichtet § 15 Abs. 3 Satz 2 des Gesetzentwurfs den Kirchenkreis auch, die abzugsfähigen Ausgaben zu finanzieren, wenn das Stellenaufkommen zur Finanzierung dieser Ausgaben nicht ausreicht.

#### Zu § 16:

§ 16 übernimmt unter Beachtung der Grundsätze für die Deregulierung von Rechtsvorschriften weitgehend die Regelungen, die bisher in § 78 PfbesG enthalten sind. Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung wird, wie bereits in der Begründung zu § 15 ausgeführt, in Absatz 2 lediglich die Verwendung von 10 % eines Verkaufserlöses aus dem Verkauf von Grundstücken des Pfarrvermögens nicht mehr von einer Genehmigung des Landeskirchenamtes abhängig gemacht, sondern von vornherein in das Ermessen der Kirchengemeinden gestellt. Diese Bestimmung geht der Regelung in § 66 Abs. 1 Nr. 11 KGO, nach der die Verwendung eines für besondere Zwecke bestimmten Vermögens oder seiner Erträge zu anderen, nicht bestimmungsgemäßen Zwecken generell einer Genehmigung durch das Landeskirchenamt bedarf, als Spezialregelung vor.

Die näheren Regelungen über den Pfarrbesoldungsfonds sind in der Rechtsverordnung über den Pfarrbesoldungsfonds vom 11. Juni 1975 (Kirchl. Amtsbl. S. 136) enthalten. Weil der Regelungsgehalt dieser Rechtsverordnung einerseits in sich geschlossen ist und sich andererseits von dem Regelungsgehalt der übrigen Bestimmungen zum Finanzausgleich deutlich unterscheidet, soll diese Rechtsverordnung neben der ausführenden Rechtsverordnung zu diesem Kirchengesetz als selbstständige Rechtsverordnung erhalten bleiben. Ermächtigungsgrundlage für diese Rechtsverordnung ist künftig § 25 dieses Ge-

setzes. Entsprechend den Ausführungen im Aktenstück Nr. 105 A werden im Zusammenhang mit der ergänzenden Rechtsverordnung lediglich zwei Bestimmungen der Rechtsverordnung über den Pfarrbesoldungsfonds geändert: In § 4 Abs. 2 wird mit Wirkung vom 1. Januar 2009 geregelt, dass die nicht zur Werterhaltung des Pfarrbesoldungsfonds benötigten Erträge künftig wie das Stellenaufkommen an den Kirchenkreis und nicht mehr an die Landeskirche abgeführt werden. Die Regelung über die Freigabe von Verkaufserlösen in § 6 der Rechtsverordnung wird gestrichen, weil sie – wie ausgeführt in veränderter Form - bereits in § 16 Abs. 2 dieses Gesetzes enthalten ist.

#### Zu § 17:

§ 17 enthält die Regelung über den Verbleib der sonstigen Einnahmen. Die Regelungen über die Einnahmen aus dem nicht dotationsgebundenen Vermögen (Kirche/Küsterei) entsprechen den im Aktenstück Nr. 105 A entwickelten Grundsätzen. Die Kirchenkreise erhalten die Möglichkeit, den Verbleib dieser Einnahmen entsprechend der Vermögensverteilung im Kirchenkreis und der eigenen Schwerpunktsetzung zu regeln. Gleichzeitig wird in Absatz 1 Satz 2 und Absatz 3 der Grundsatz festgehalten, dass die abzugsfähigen Ausgaben im Ergebnis von derjenigen Körperschaft zu tragen sind, der die Einnahmen zugeordnet werden. Diese abzugsfähigen Ausgaben werden in der ergänzenden Rechtsverordnung in Parallele zu den Regelungen beim Pfarrvermögen definiert.

Die in Absatz 2 enthaltenen Regelungen über den Verbleib der sonstigen Einnahmen entsprechen weitgehend den Regelungen, wie sie bisher in § 12 Abs. 5 ZuVVO enthalten waren.

#### Zu § 18:

Das Aktenstück Nr. 105 A sieht vor, dass die Arbeit der kirchlichen Verwaltungsstellen künftig nicht nur aus Zuweisungsmitteln, sondern möglichst weitgehend durch Verwaltungskostenumlagen aus der Erfüllung der jeweiligen Aufgaben heraus finanziert werden sollen. Absatz 1 enthält die erforderliche Rechtsgrundlage. Die Formulierung ist bewusst weit gefasst, weil es vermutlich erst schrittweise möglich sein wird, das Potential für die Refinanzierung der Verwaltungsstellen aus der Erfüllung ihrer Aufgaben heraus auszuschöpfen. Die ergänzende Rechtsverordnung enthält den Katalog der Verwaltungsaufgaben, die für eine Refinanzierung durch Verwaltungskostenumlagen in Betracht kommen. Der Katalog entspricht der Aufzählung im Aktenstück Nr. 105 A. Er ist aber bewusst in der Form von Regelbeispielen formuliert, um einerseits Freiräume für die Refinanzierung weiterer Verwaltungsaufgaben aus den Aufgaben heraus zu eröffnen, andererseits aber sicherzustellen, dass die Kirchenkreise auch künftig noch solche Aufgaben ihrer Verwaltungsstellen aus Kirchensteuern finanzieren können, die an sich für eine Refinanzierung

durch Verwaltungskostenumlagen in Betracht kommen. Das Aktenstück Nr. 105 verweist in diesem Zusammenhang insbesondere auf kleinere Friedhöfe im ländlichen Bereich, bei denen es vermutlich zumindest kurzfristig nicht möglich sein wird, das Potential für eine Refinanzierung durch Verwaltungskostenumlagen auszuschöpfen.

Absatz 2 der Rechtsverordnung stellt in Anknüpfung an das Aktenstück Nr. 105 A klar, dass bei der Berechnung der Verwaltungskostenumlagen auch die Anteile der Arbeitsbereiche Personalwesen, Liegenschaftsverwaltung, Kasse/Buchhaltung und Haushaltswesen zu berücksichtigen sind, die auf die refinanzierten Aufgaben entfallen. Dasselbe gilt für die sogenannten Regiekosten der Verwaltungsstellen.

Absatz 2 des Gesetzentwurfs nennt in Anknüpfung an § 1 Abs. 2 der Rechtsverordnung zur Erhebung von Verwaltungskostenumlagen (VKUVO) als Berechnungsgrößen für die Verwaltungskostenumlage den Umfang der Verwaltungsleistung und die mit der Verwaltungsleistung verbundenen Kosten (Kostendeckungsprinzip). Die Formulierungen sind wie Absatz 1 bewusst weit gefasst, um für die weitere Entwicklung von Berechnungsmodellen möglichst große Freiräume zu lassen. Wegen der Verknüpfung mit der Umstellung des kirchlichen Rechnungswesens wird es vermutlich erst mittel- bis langfristig möglich sein, eine echte Kosten-Leistungs-Rechnung zu entwickeln, wie sie im Aktenstück Nr. 105 A angestrebt wird. Übergangsweise haben die Kirchenkreise nach der Formulierung von Absatz 2 daher auch die Freiheit, die Verwaltungsleistung weiterhin nach dem Arbeitseinheiten-System zu bemessen, das nach § 4 StPIVO Verteilungsfaktor für die Arbeit der Verwaltungsstelle nach dem bisherigen Stellenplanungsrecht ist.

§ 18 Abs. 2 Satz 2 gibt dem Landeskirchenamt die Möglichkeit, bei Bedarf Mindestsätze für die Verwaltungskostenumlagen zur Finanzierung einzelner Aufgaben festzulegen. Eine solche Festsetzung kann insbesondere bei Verwaltungskostenumlagen angezeigt sein, die bei nichtkirchlichen Stellen erhoben werden. In diesen Fällen, beispielsweise bei Verwaltungskostenumlagen für die Verwaltung von Kindertagesstätten, kann eine zentrale Festsetzung von Mindestsätzen die Durchsetzung auskömmlicher Verwaltungskostenumlagen erleichtern.

#### Zu § 19:

§ 19 enthält die Grundnorm für die eigenverantwortliche Finanzplanung der Kirchenkreise, die sie künftig, eingebettet in die übergreifenden Zielsetzungen der Landeskirche, nicht nur für die Kirchenkreis-Ebene selbst, sondern auch gegenüber den Kirchengemeinden und den anderen kirchlichen Körperschaften im Kirchenkreis eigenverantwortlich gestalten können. Die Rhythmen der Finanzplanung im Kirchenkreis werden an die Pla-

nungszeiträume der landeskirchlichen Finanzplanung nach § 6 des Gesetzentwurfs angepasst.

Der Begriff der Finanzplanung wird in das Finanzausgleichsrecht eingeführt, um die umfassende Entscheidungs- und Gestaltungskompetenz der Kirchenkreise zu unterstreichen. Gleichzeitig wird der Begriff in Absatz 2 in drei Bereiche aufgegliedert: die allgemeine Finanzplanung (Zuweisungsgrundsätze, Rücklagen-Entwicklung, Anlagepolitik, Verwaltung von Einnahmen usw.), die Stellenplanung und das Gebäudemanagement. Die Regelungen sind bewusst allgemein gehalten, um Freiräume für weitere Entwicklungen und Regelungen entsprechend den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten zu eröffnen.

Nach der Regelung des Absatzes 3 hat eine Zusammenarbeit von Kirchenkreisen, die auch die Finanzplanung umfasst und zu einem Kirchenkreisverband oder einer schriftlichen Vereinbarung nach § 92 KKO verdichtet ist, zur Folge, dass anstelle der beteiligten Kirchenkreise die Zusammenarbeits-Ebene zur Handlungsebene der Finanzplanung wird. Der gemeinsame Planungs- und Zuweisungsbereich wird gegenüber der Landeskirche Empfänger der Gesamtzuweisung; gleichzeitig ist er gegenüber den Kirchengemeinden Verteilungsinstanz für die Grund- und Ergänzungszuweisungen. Unterschiede zwischen einem Kirchenkreisverband und einer schriftlich vereinbarten Zusammenarbeit nach § 92 KKO bestehen allerdings in Bezug auf die jeweils handelnden Organe: In einem Kirchenkreisverband obliegen alle Entscheidungen über die Gestaltung und Umsetzung der Finanzplanung einschließlich der Beschlussfassung über die Finanzsatzung und den Stellenrahmenplan von Gesetzes wegen dem Vorstand. Bei einer Zusammenarbeit auf Grund einer schriftlichen Vereinbarung nach § 92 KKO muss demgegenüber jeweils gesondert vereinbart werden, welche Organe für welche Entscheidungen zuständig sein sollen.

#### Zu § 20:

Absatz 1 enthält in der Form eines finalen Rechtssatzes, wie er im Aktenstück Nr. 105 A beschrieben wird, die landeskirchlichen Ziele, die bei der Gestaltung der gesamten Finanzplanung des Kirchenkreises, also nicht nur bei der Stellenplanung, zu beachten sind. Die Formulierung dieser Planungsziele knüpft bewusst an die Konkretisierung der Erscheinungsformen des kirchlichen Auftrags an, wie sie im Bericht des Perspektiv Ausschusses (Aktenstück Nr. 98) enthalten ist. Das Aktenstück Nr. 105 A hat bereits darauf hingewiesen, dass finale Rechtssätze voll justiziable Ziele und Belange formulieren, die die jeweilige planende Stelle gegen- und untereinander abzuwägen hat, um einen situationgerechten, möglichst optimalen Ausgleich aller berührten Belange zu erreichen. Absatz 1 enthält daher nicht nur eine unverbindliche Beschreibung landeskirchlicher Anlie-

gen, sondern die rechtlich verbindliche Vorgabe, dass die genannten Konkretisierungen des kirchlichen Auftrags bei der Gestaltung der Finanzplanung im Kirchenkreis angemessen zu berücksichtigen und sachgerecht abzuwägen sind.

Absatz 2 ermächtigt das Landeskirchenamt, entsprechend den Überlegungen im Aktenstück Nr. 105 A die allgemeinen landeskirchlichen Planungsziele nach Absatz 1 durch Grundstandards für einzelne kirchliche Handlungsfelder zu konkretisieren. Die im Aktenstück Nr. 105 A genannten vier Handlungsfelder werden lediglich in der ergänzenden Rechtsverordnung festgeschrieben, um eine größere Flexibilität bei der künftigen Veränderung der Handlungsfelder zu ermöglichen. Bei der weiteren Beratung über die Grundstandards ist zu berücksichtigen, dass die Landessynode in ihren Beschlüssen während der X. Tagung darum gebeten hat, die Grundstandards in Zusammenarbeit mit den jeweils zuständigen Ausschüssen der Landessynode zu entwickeln und über das Ergebnis der Beratungen mit dem Landessynodalausschuss Einvernehmen zu erzielen.

#### Zu § 21:

§ 21 ermächtigt die Kirchenkreise, als einheitliche und umfassende Grundlage für die Gestaltung und Umsetzung ihrer Finanzplanung eine Finanzsatzung zu erlassen. Die Finanzsatzung ergänzt nach Art. 125 KVerf. das landeskirchliche Recht und besitzt damit normative Verbindlichkeit für alle Organe des Kirchenkreises und für alle kirchlichen Körperschaften, die der Aufsicht des Kirchenkreises unterstehen. Satz 2 enthält die von der Kirchenverfassung geforderte Regelung über die Bekanntmachung der Finanzsatzung. Die Regelung ist bewusst weit gefasst, um einen unnötigen Verwaltungsaufwand bei der Bekanntmachung zu vermeiden. Es wird daher beispielsweise ausreichen, wenn die Finanzsatzung allen Mitgliedern des Kirchenkreistages und allen Vertretungsorganen der kirchlichen Körperschaften im Kirchenkreis, insbesondere allen Kirchenvorständen, schriftlich mitgeteilt wird.

Die ergänzende Rechtsverordnung enthält einen Katalog mit Regelbeispielen für die Gegenstände, die in der Finanzsatzung geregelt werden können. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang insbesondere auf Absatz 1 Nr. 4: Diese Regelung soll auf die besondere Zweckbindung der Mittel für den Betrieb der Kindertagesstätten hinweisen und dazu anregen, in der Finanzsatzung Regelungen zu treffen, wie sie bisher durch § 16a ZuVVO verbindlich vorgegeben waren (Bildung einer zweckgebundenen Sonderrücklage für Kindertagesstättenarbeit).

Zu § 22:

§ 22 enthält die Regelungen über den Stellenrahmenplan als verbindliche Grundlage der Stellenplanung und der Stellenbesetzung im Kirchenkreis. Die Vorschrift knüpft teilweise an das bisherige Stellenplanungsrecht an. Das gilt insbesondere für Absatz 4, der der bisherigen Regelung in § 11 Abs. 2 StPIG entspricht. An dieser Regelung wird deutlich, dass zwischen der Finanzsatzung nach § 21 und dem Stellenrahmenplan ein entscheidender Unterschied besteht: Während die Finanzsatzung als Rechtsnorm unmittelbare Verbindlichkeit nicht nur innerhalb des Kirchenkreises, sondern auch gegenüber allen der Aufsicht des Kirchenkreises unterstehenden kirchlichen Körperschaften besitzt, enthält der Stellenrahmenplan nur eine verbindliche Handlungsvorgabe für alle Organe des Kirchenkreises, die keine Außenwirkung entfaltet und damit auch nicht als selbständig anfechtbarer Verwaltungsakt zu qualifizieren ist. Verbindlichkeit gegenüber den der Aufsicht des Kirchenkreises unterstehenden kirchlichen Körperschaften erlangt der Stellenrahmenplan erst durch die Umsetzungs-Entscheidungen des Kirchenkreisvorstandes, wie sie in § 24 vorgesehen sind. Im Übrigen reicht die Bedeutung des Stellenrahmenplans aber über die Bedeutung des Stellenrahmenplans nach dem bisherigen Stellenplanungsrecht hinaus:

- Die Umsetzung des Stellenrahmenplans fällt künftig allein in die Verantwortung der Kirchenkreise. Landeskirchliche Genehmigungen bei der Aufhebung, Errichtung oder Veränderung von Stellen fallen weg.
- Weil § 1 Abs. 1 davon ausgeht, dass die Finanzierung der kirchlichen Arbeit in den Kirchenkreisen und Kirchengemeinden nicht nur auf den Zuweisungen aus der Kirchensteuer, sondern auch auf eigenen Einnahmen und Leistungen anderer Stellen beruht, muss der Stellenrahmenplan neben den aus der Gesamtzuweisung finanzierten Stellen künftig gesondert diejenigen Stellen ausweisen, die durch eigene Einnahmen oder Leistungen anderer Stellen finanziert werden. Das ist auch deswegen erforderlich, weil sich erst aus dem Gesamtbild aller Stellen im Kirchenkreis heraus beurteilen lässt, ob der Stellenrahmenplan auf einer sachgemäßen Abwägung der allgemeinen landeskirchlichen Ziele und der Zielvorgaben in den landeskirchlichen Grundstandards beruht. Davon unberührt bleibt die Möglichkeit der Kirchenkreise, den Kirchengemeinden für bestimmte Arbeitsbereiche (z.B. Küster/Küsterinnen, Reinigungskräfte oder Pfarramtssekretäre/-sekretärinnen) pauschale Mittel zuzuweisen, ohne die Stellen im Einzelnen im Stellenrahmenplan auszuweisen. Für Stellen, die durch eigene Einnahmen oder Leistungen anderer Stellen finanziert werden, schreibt die Rechtsverordnung ergänzend vor, dass dargelegt werden muss, wie die Finanzierung sichergestellt ist. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass Stellenveränderungen, die nicht mit landeskirchlichen Planungszielen vereinbar sind, dadurch verschleiert

werden, dass die Stellen im Stellenrahmenplan als eigenfinanzierte Stellen ausgewiesen werden, obwohl die Finanzierung tatsächlich nicht sichergestellt ist.

Absatz 3 ist neu. Die Vorschrift soll die Zweckbindung der Einnahmen aus dem Pfarrvermögen, die künftig den Kirchenkreisen verbleiben, sicherstellen. Als absoluten Mindeststandard müssen die Kirchenkreise daher in ihrem Stellenrahmenplan insgesamt mindestens so viele Pfarrstellen ausweisen, wie aus den Einnahmen des Pfarrvermögens finanziert werden können. Entscheidend ist dabei lediglich das Gesamtergebnis für den Kirchenkreis. Ein Anspruch einer einzelnen Kirchengemeinden, ihr mindestens so viele Pfarrstellenanteile zuzuordnen, wie sie bei Berücksichtigung der landeskirchlichen Durchschnittsbeträge aus den Erträgen des Pfarrvermögens der Kirchengemeinde finanziert werden könnten, ist damit aus den bei § 15 dargelegten Gründen nicht verbunden.

#### Zu § 23:

Absatz 1 regelt entsprechend den Vorgaben des Aktenstücks Nr. 105 A die Genehmigungsbedürftigkeit des Stellenrahmenplans. Gleichzeitig beschreibt der Absatz – wiederum entsprechend den Vorgaben des Aktenstücks Nr. 105 A – die Gesichtspunkte, unter denen das Landeskirchenamt die Stellenrahmenpläne prüfen soll:

- Nach Absatz 1 Satz 2 Nr. 1 prüft das Landeskirchenamt, ob das Ergebnis des Planungsprozesses unter Berücksichtigung der landeskirchlichen Planungsziele und Grundstandards plausibel ist. Diese Prüfung orientiert sich an den Grundsätzen, die das staatliche Verwaltungsrecht für die Überprüfung des Planungsermessens bei finalen Rechtssätzen entwickelt hat. Als Abwägungsfehler kommt also ein Abwägungsausfall, ein Abwägungsdefizit, eine Abwägungsüberschreitung oder ein Abwägungsfehlgebrauch in Betracht.
- Nach Absatz 1 Satz 2 Nr. 2 ist weiterhin zu prüfen, ob der Stellenrahmenplan den personalwirtschaftlichen Zielen der Landeskirche widerspricht.
- Zur Absicherung dieser beiden Prüfungspunkte ist ergänzend eine Prüfung erforderlich, ob die Finanzierung einer nach dem Stellenrahmenplan durch eigene Einnahmen oder Leistungen Dritter finanzierten Stelle tatsächlich auf Dauer gesichert ist. Diese in Absatz 1 Satz 2 Nr. 3 vorgesehene Prüfung, die naturgemäß nur eine Plausibilitätsprüfung sein kann, soll, wie in der Begründung zu § 22 bereits dargelegt, verhindern, dass die Nichtbeachtung der landeskirchlichen Planungsziele durch die Ausweisung eigenfinanzierter, tatsächlich aber finanziell nicht gesicherter Stellen im Stellenrahmenplan verschleiert wird.

Absatz 2 regelt das im Aktenstück Nr. 105 A vorgesehene Vorprüfungsverfahren. Der frühe Zeitpunkt (ein Jahr vor Beginn eines Planungszeitraums) soll sicherstellen, dass das gesamte Verfahren zur Genehmigung eines Stellenrahmenplans bereits vor Beginn des Planungszeitraums abgeschlossen werden kann. Das ist erforderlich, weil die Umsetzung des Stellenrahmenplans künftig ohne weitere landeskirchliche Genehmigungsentscheidungen allein in die Verantwortung des Kirchenkreises fällt.

Absatz 3 enthält die vorsorgliche Regelung für den Fall, dass zu Beginn eines Planungszeitraums noch kein genehmigter Stellenrahmenplan vorliegt. In diesem Fall ist eine Einhaltung der landeskirchlichen Planungsziele nur gewährleistet, wenn das Landeskirchenamt die Möglichkeit hat, die Umsetzung einzelner Stellenveränderungen einem Genehmigungsvorbehalt zu unterwerfen.

#### Zu § 24:

§ 24 räumt dem Kirchenkreisvorstand entsprechend der umfassenden Verantwortung des Kirchenkreises für die gesamte Finanzplanung die umfassende Kompetenz zur Umsetzung dieser Finanzplanung ein. Absatz 1 macht deutlich, dass dies künftig – entsprechend den Vorgaben im Stellenrahmenplan - auch für die Festsetzung des Umfangs von Pfarrstellen und für die Entscheidung über Dauer- oder Teildauervakanzen gilt. Die Rechtsverordnung stellt ergänzend klar, dass Entscheidungen über Vakanzen ebenso wie die Anordnung einer Wiederbesetzungssperre wie im Pfarrstellenbesetzungsrecht auch noch während eines laufenden Besetzungsverfahrens möglich sind.

Mit Rücksicht auf Art. 36 KVerf. bleibt eine Entscheidung des Landeskirchenamtes auch künftig dann noch erforderlich, wenn eine Pfarrstelle völlig aufgehoben, neu errichtet oder mit einer anderen Pfarrstelle zusammengelegt wird. Die bisherige Praxis des Landeskirchenamtes, über diese in der Kirchenverfassung geregelten Fälle hinaus auch über Veränderungen des Umfangs von Pfarrstellen zu entscheiden, entsprach dem Grundgedanken der Stellenplanung als landeskirchliches Instrument zur Steuerung des gesamten Stellenbestandes in der Landeskirche (siehe Teil I der Begründung). Verfassungsrechtlich erforderlich war sie nach dem eindeutigen Wortlaut von Art. 36 KVerf. nicht. Eine landeskirchliche Kontrolle sachwidriger Festsetzungen des Umfangs von Pfarrstellen bleibt auch nach den künftigen Regelungen möglich. Denn solche sachwidrigen Festsetzungen können bereits bei der Prüfung des Stellenrahmenplans beanstandet und ggf. durch eine Versagung der Genehmigung nach § 23 durchgesetzt werden.

Die künftigen Regelungen führen zu einer erheblichen Verwaltungsvereinfachung und entsprechen damit einem der Leitgedanken, der für die Neuordnung des Finanzausgleichs maßgebend war:

- Einerseits entfallen die Mitwirkungsentscheidungen der betroffenen Kirchenvorstände, die bisher erforderlich waren, ohne dass die Kirchenvorstände einen tatsächlichen Entscheidungsspielraum besaßen.
- Die bisherigen Entscheidungen des Landeskirchenamtes über die Veränderung des Umfangs einer Pfarrstelle verursachten einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand, obwohl sie lediglich die Vorgaben des Stellenrahmenplans nachvollziehen konnten.

Absatz 2 regelt das übrige Instrumentarium zur Umsetzung der Finanzplanung. Die Regelungen zur Umsetzung der Stellenplanung knüpfen weitgehend an § 10 StPIG an. Mit Rücksicht auf die Eigenverantwortung der Kirchenkreise obliegen diese Umsetzungsentscheidungen künftig aber einheitlich dem Kirchenkreisvorstand. Lediglich bei der Verhängung einer Wiederbesetzungssperre für Pfarrstellen, die nach den begleitenden Änderungen des Pfarrstellenbesetzungsgesetzes (siehe § 33 Abs. 2) die Durchführung oder Fortsetzung eines Besetzungsverfahrens verhindert, wird mit Rücksicht auf die unmittelbare Rechtsbeziehung zwischen der Landeskirche und einer Kirchengemeinde bei der Durchführung von Besetzungsverfahren die Herstellung des Benehmens mit dem Landeskirchenamt verlangt. Darüber hinaus bleiben allgemeine mitarbeiterrechtliche Regelungen wie z.B. das Verbot, eine besetzte Stelle aufzuheben, unberührt.

#### Zu § 25:

§ 25 enthält die Ermächtigung, zur Ergänzung und Durchführung des vorliegenden Gesetzes eine Rechtsverordnung zu erlassen. Von dieser Ermächtigung wird mit der als Entwurf anliegenden Rechtsverordnung Gebrauch gemacht. Wie in der Begründung zu § 16 bereits dargelegt, beruht außerdem künftig die Rechtsverordnung über den Pfarrbesoldungsfonds auf dieser Verordnungs-Ermächtigung.

#### Zu § 26:

Nach § 9 a ZuwVO können Bescheide über die Festsetzung der Gesamtzuweisung schon bisher in elektronischer Form bekannt gegeben werden. § 26 übernimmt diese Regelung und dehnt sie auf alle Bescheide nach diesem Kirchengesetz aus. Diese Regelung ermöglicht eine erhebliche Verwaltungsvereinfachung. Sie ist deswegen gerechtfertigt, weil sich Bescheide nach diesem Kirchengesetz nur an kirchliche Körperschaften, nicht aber an natürliche Personen richten können.

Die Formulierung der Vorschrift und ihre Normierung auf kirchengesetzlicher Ebene sollen sicherstellen, dass die Verfahrensvereinfachung durch elektronische Bescheide auch noch dann Bestand hat, wenn die Landeskirche das Kirchliche Verwaltungsverfahrensgesetz der EKD übernimmt. Dieses Gesetz liegt bereits im Entwurf vor und soll im November dieses Jahres von der EKD-Synode beschlossen werden. Es verweist weitgehend auf die Regelungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) des Bundes, das in § 3 a für die Bekanntgabe von Verwaltungsakten als Regelform die Schriftform oder die qualifizierte elektronische Form mit einer elektronischen Signatur vorschreibt. Abweichungen von dieser Regel müssen durch Kirchengesetz geregelt werden.

#### Zu § 27:

Die Vorschrift knüpft an § 19 a ZuVVO und die ausführenden Haushalts- und Zuweisungsvorschriften an. Die Bestimmungen dieser Vorschrift wurden auf Grund der Erfahrungen in der kirchlichen Verwaltungspraxis und mit Rücksicht auf die Grundsätze für die Deregulierung von Rechtsvorschriften in einigen Punkten verändert. Insbesondere wurden deswegen die bisher in § 19 a Abs. 3 ZuVVO enthaltenen Regelungen über das Absehen von der Rückforderung einer Zuweisung in die ergänzende Rechtsverordnung übernommen.

Die Regelungen des § 27 weichen von den allgemeinen Grundsätzen für die Rücknahme und den Widerruf begünstigender Verwaltungsakte sowie die Erstattung erbrachter Leistungen ab. Diese Grundsätze, die für die staatliche Verwaltung in den §§ 48 bis 49a VwVfG kodifiziert sind, werden schon jetzt in der kirchlichen Verwaltungspraxis weitgehend angewendet. Sollte die Landeskirche das Kirchliche Verwaltungsverfahrensgesetz der EKD übernehmen, werden sie künftig unmittelbar gelten. Mit Rücksicht auf diese zu erwartende Rechtsentwicklung stellt Absatz 5 klar, dass die Regelungen der Absätze 1 bis 4 zwar Abweichungen vom allgemeinen Verwaltungsverfahrenrecht enthalten, dass dieses Recht aber subsidiär gilt.

#### Zu § 28:

§ 28 regelt die im Aktenstück Nr. 105 A vorgesehene Möglichkeit, die bisherigen Erprobungen einer erweiterten und budgetierten Gesamtzuweisung in modifizierter Form fortzuführen und gleichzeitig acht weiteren Kirchenkreisen zu ermöglichen. Als wichtigste Abweichung von dem bisherigen Verfahren sieht die Regelung, wie in Aktenstück Nr. 105 A ausgeführt, vor, dass aus Gründen der Verfahrensvereinfachung bei der Verrechnung mit der Gesamtzuweisung künftig nicht mehr einzelne Vakanztage, sondern nur noch volle Vakanzmonate berücksichtigt werden können.

Entsprechend den Vorgaben im Aktenstück Nr. 105 A sieht Absatz 2 ebenso wie bisher § 1 Abs. 2 Satz 3 BudgetierungsVO einen Vakanzabschlag vor. Der Vakanzabschlag soll sicherstellen, dass ungeachtet der Möglichkeit, bei der Vakanz von Pfarrstellen die zugewiesenen Mittel einzubehalten und für andere Zwecke zu verwenden, in der Gesamtheit der Landeskirche im Ergebnis genügend Mittel für die Finanzierung der Pfarrbesoldung und -versorgung zur Verfügung stehen. Anders als in § 1 Abs. 2 Satz 3 BudgetierungsVO wird die Höhe des Vakanzabschlags nicht im Gesetz selbst festgelegt, sondern dem Landeskirchenamt übertragen. Ähnlich wie bei der Festsetzung des Verrechnungsbetrages nach § 10 Abs. 2 ist im Interesse der Transparenz des Berechnungsverfahrens allerdings die Herstellung des Benehmens mit dem Landessynodalausschuss vorgesehen.

#### Zu § 29:

§ 29 regelt zusammen mit den Bestimmungen in der ergänzenden Rechtsverordnung die Übergangsregelung, die im Aktenstück Nr. 105 A entwickelt wurde. Die Übergangsregelung hat die Aufgabe, den durch die Neuordnung des Finanzausgleichs notwendigen Veränderungsprozess zu flankieren. Sie entlastet für die Dauer eines Planungszeitraums die Kirchenkreise, die selbst bei Berücksichtigung der künftig bei ihnen verbleibenden Einnahmen gegenüber dem jetzigen Planungszeitraum mehr als 15 % einsparen müssen. Die Finanzierung der Übergangshilfe wird den Kirchenkreisen auferlegt, die bei Berücksichtigung der bereits ab 1. Januar 2009 bei ihnen verbleibenden Einnahmen entweder mehr Mittel zur Verfügung haben oder zumindest weniger als 5 % einsparen müssen. Die Differenz zwischen den Mitteln, die diesen Kirchenkreisen tatsächlich zur Verfügung stehen, und dem Betrag, der ihnen bei einer Einsparsumme von 5 % zur Verfügung stünde, wird daher entsprechend den Vorgaben des Aktenstücks Nr. 105 A als ein Besserstellungsbetrag qualifiziert, der zur Finanzierung des Solidaritätsbeitrags herangezogen wird.

Übergangshilfe und Solidaritätsbeitrag werden nur bei der Festsetzung der (tatsächlichen) Gesamtuweisung, nicht aber bei der Festsetzung des Zuweisungsplanwerts nach § 8 Abs. 1 berücksichtigt. Dadurch wird der vorläufige Charakter der Übergangsregelung unterstrichen und der Übergang in den übernächsten Planungszeitraum ab 1. Januar 2013 erleichtert. § 9 Abs. 3 Satz 2 stellt in diesem Zusammenhang allerdings klar, dass Übergangshilfe und Solidaritätsbeitrag nicht bei der Berechnung der 10 % - Grenze nach § 9 Abs. 3 zu berücksichtigen sind.

Zu § 30:

§ 30 enthält zusammen mit den ergänzenden Bestimmungen in der Rechtsverordnung die Besondere Übergangshilfe für Kirchenkreise, die Beratungsstellen unterhalten. Die Regelung entspricht den Überlegungen im Aktenstück Nr. 105 A. Sie bedeutet, dass die Beratungsstellen – wenn auch im Rahmen eines Besonderen Schlüssels – schon ab 1. Januar 2009 über die Gesamtzuweisung finanziert werden und dass sie in die Entwicklung des Konzepts für das vorgesehene Handlungsfeld Diakonie und kirchliche Sozialarbeit einzubeziehen sind. Die Mittel werden, so wie im Aktenstück Nr. 105 A vorgesehen, zweckgebunden für Strukturanpassungen im Bereich der diakonischen Beratungsarbeit gewährt. Soweit Diakonieverbände (Kirchenkreisverbände) oder freie diakonische Rechtsträger im Haushaltsjahr 2006 Einzelzuweisungen für Beratungsstellen erhalten haben, werden diese Mittel ab 2009 den entsprechenden Kirchenkreisen zur Weiterleitung an die Träger der Beratungsstellen zur Verfügung gestellt. Für die Zeit ab 1. Januar 2013 müssen die betroffenen Kirchenkreise mit den Trägern Vereinbarungen über die weitere Finanzierung der Beratungsstellen aus dem Allgemeinen Zuweisungsvolumen abschließen.

Das Risiko für die Finanzierung der Beratungsstellen wird insoweit schon ab 1. Januar 2009 auf die Kirchenkreise verlagert, als die ergänzende Rechtsverordnung die im Rahmen der Besonderen Übergangshilfe zu gewährenden Zuweisungssätze festschreibt. Verschlechterungen bei der Mitfinanzierung der Beratungsstellen durch andere Kostenträger müssen daher schon von diesem Zeitpunkt an von den Kirchenkreisen kompensiert werden. Andererseits können die Kirchenkreise von etwaigen Verbesserungen der Finanzierungsbedingungen schon von diesem Zeitpunkt an voll profitieren.

Die in Absatz 1 geregelte prozentuale Kürzung entspricht den Vorgaben des Aktenstücks Nr. 98. Die Anpassungsklausel soll gewährleisten, dass Personalkostensteigerungen ohne erneute Änderung der Rechtsverordnung ausgeglichen werden können.

Zu § 31:

Die zusätzliche Übergangsregelung des § 31 soll die Kooperationen von Kirchenkreisen, die sich im Vorfeld des künftigen Planungszeitraums abzeichnen, fördern. Da es sich bei den betroffenen Kirchenkreisen zumeist um solche Kirchenkreise handelt, die von der Allgemeinen Übergangshilfe nach § 29 profitieren, wären die Kirchenkreise ohne eine zusätzliche Übergangsregelung im Falle einer Kooperation schlechter gestellt, als wenn sie auf diese Kooperation verzichten würden.

Zu § 32:

Die im Bereich der Landeskirche bestehende Militärkirchengemeinde St. Stephanus Munster und die Anstaltsgemeinden werden schon bisher außerhalb des Zuweisungsrechts nach besonderen Regelungen finanziert. Dasselbe gilt für die Kirchengemeinde Bovenden, die zwar zum Kirchenkreis Göttingen gehört, deren Finanzierung wegen ihres reformierten Bekenntnisstandes aber auf besonderen vertraglichen Regelungen beruht. § 32 stellt klar, dass diese besonderen Regelungen durch die Neuordnung des Finanzausgleichs unberührt bleiben.

Zu § 33:

§ 33 enthält zum einen in Absatz 1 die von der Landessynode erbetene Änderung der Kirchenkreisordnung, die es ermöglichen soll, Kirchenkreisverbände im besonderen Fall künftig auch von Amts wegen zu bilden. Der Hinweis auf einen besonderen Fall musste nicht ausdrücklich in den Wortlaut des Gesetzes aufgenommen werden. Die Bildung eines Kirchenkreisverbandes von Amts wegen, u.U. sogar gegen den Willen der betroffenen Kirchenkreise, kommt ohnehin nur in besonderen Fällen in Betracht, weil im Regelfall ein Antrag der beteiligten Kirchenkreistage vorliegen wird. Die parallel erforderliche Änderung von Art. 52 Abs. 2 KVerf. ist in einem gesonderten Gesetz enthalten. Die übrigen Änderungen der Kirchenkreisordnung passen den Katalog der Kompetenzen des Kirchenkreistages an die durch dieses Gesetz veränderte Terminologie an. Nummer 5 von Absatz 1 enthält eine redaktionelle Änderung von § 84 Abs. 3, die bei einer früheren Novellierung der Kirchenkreisordnung übersehen wurde.

Absatz 2 enthält begleitende Änderungen des Pfarrstellenbesetzungsgesetzes (PfStBG), die vor allem deswegen erforderlich sind, weil der Kirchenkreis nach § 24 zur Umsetzung der Finanzplanung künftig selbst Dauer- und Teildauervakanzen regeln und eine Wiederbesetzungssperre erlassen kann. Eine gesonderte Freigabe von Stellen zur Wiederbesetzung, wie sie in § 5 Abs. 2 PfStBG vorausgesetzt wird, ist künftig nicht mehr erforderlich. § 5 PfStBG kann daher vollständig entfallen. Nummer 7 von Absatz 2 enthält eine redaktionelle Folgeänderung, die sich aus dem Wegfall von § 5 ergibt. Die Änderung in Nummer 1 von Absatz 2 ist eine redaktionelle Änderung, die bei einer früheren Novellierung des Pfarrstellenbesetzungsgesetzes übersehen wurde

Zu § 34:

Die bisherigen gesetzlichen Regelungen zum Zuweisungs- und Stellenplanungsrecht müssen ebenso wie die entsprechenden Rechtsverordnungen und die VKUVO bis zum Ende des laufenden Planungszeitraum am 31. Dezember 2008 in Kraft bleiben, weil sie

bis zu diesem Zeitpunkt als Rechtsgrundlage für Entscheidungen über Zuweisungen und im Zusammenhang mit der Stellenplanung benötigt werden. Die Absätze 2 und 3 sollen klarstellen, dass dies in Einzelfällen sogar noch für Entscheidungen nach dem 31. Dezember 2008 gelten kann, soweit diese Entscheidungen noch die Festsetzung und Verwaltung von Zuweisungen für die Haushaltsjahre bis einschließlich 2008 oder die Umsetzung der Stellenplanung in dem bis zum 31. Dezember 2008 dauernden Planungszeitraum betreffen.

Regelungen über das Außer-Kraft-Treten der BudgetierungsVO und der Verordnung mit Gesetzeskraft zur Erprobung einer Refinanzierung von Personalausgaben und Sachaufwand für Kirchenkreisämter (ReFinKKÄ) vom 9. Juli 2004 (Kirchl. Amtsbl. S. 120) sind nicht erforderlich, weil beide Vorschriften ohnehin am 31. Dezember 2008 außer Kraft treten.

Zu § 35:

Das vorliegende Kirchengesetz und die zu seiner Ausführung zu erlassende Rechtsverordnung müssen sofort in Kraft treten, da sie als Rechtsgrundlage für alle Entscheidungen im Vorfeld des Planungszeitraums ab 1. Januar 2009 benötigt werden. Die Formulierung von § 35 soll gleichzeitig klarstellen, dass alle Regelungen, die wie z.B. § 11 oder § 24 die Umsetzung des Finanzausgleich nach dem vorliegenden Gesetz betreffen, erst nach dem 1. Januar 2009 angewendet werden können.