



LS.16.04-05-03-V02

ANTRAG Nr. 05/22

nach § 17 GeschO

Betr.: **Umstellung auf einen Doppelhaushalt**

Eingebracht in die Sitzung der 16. Landessynode am

A. Beschluss vom

 Verweisung an

B. Beschluss vom

 Annahme: einstimmig mit Mehrheit bei Jastimmen, Neinstimmen, Enthaltungen AblehnungC. Antrag zurückgezogen
am

Die Landessynode möge beschließen:

Der Oberkirchenrat wird gebeten, zukünftig der Landessynode einen Doppelhaushalt vorzulegen, erstmalig für die Haushaltsjahre 2023/2024.

Begründung: Bisher hat die Landeskirche jährlich einen Haushalt aufgestellt. Nach der Umstellung auf das neue Rechnungswesen soll nun die Chance ergriffen werden, einen Doppelhaushalt aufzustellen, vgl. Anlage.

Stuttgart, 22. Februar 2022

Anlage

Argumente für und wider eine Umstellung auf den Doppelhaushalt 2023/2024

Der Oberkirchenrat möchte auf einen zweijährigen Haushaltsplan umsteigen, wie es gemäß § 11 Abs. 1 Satz 2 HHO ermöglicht wird. Die aus Sicht des Oberkirchenrats mit einem Doppelhaushalt verbundenen wesentlichen Vor- und Nachteile wurden dem Finanzausschuss zuletzt in seiner Sitzung am 8. Mai 2020 vorgestellt:

Vorteile

- (1) Die in die Haushaltsplanung eingebundenen Gremien müssen sich nur alle zwei Jahre vollumfänglich mit dem Haushalt auseinandersetzen.
- (2) Die Landessynode kann auch während eines Zweijahresrhythmus ihr Etatrecht im vollen Umfang ausüben und ggf. durch einen Nachtragshaushalt für das zweite Haushaltsjahr auf notwendige Änderungen reagieren. Da dieser nur für die sich ändernden Bereiche erstellt wird, ist die Aufstellung des Nachtragsplans weniger aufwändig als die Aufstellung eines vollständigen Haushaltsplans.
- (3) Gemäß § 42 Abs. 1 HHO (n. F.) sind über- und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen zulässig, wenn ein dringendes Bedürfnis besteht und die Finanzierung gedeckt ist ODER wenn sie unabweisbar sind und kein erheblicher Fehlbetrag entsteht. Durch die ODER-Bedingung ist es im Vergleich zur Regelung gemäß § 37 Abs. 1 HHO (a. F.), die eine UND-Bedingung vorsieht, leichter möglich, über- bzw. außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen zu tätigen. Zusammen mit den Budgetbewirtschaftungsansätzen stehen damit unterjährig flexible Instrumente zur Verfügung.
- (4) Ein Doppelhaushalt reduziert während des ersten Haushaltsjahres sowohl den administrativen Aufwand als auch den Aufwand für die beteiligten Gremien erheblich. Zwar erhöht sich der Planungsaufwand für die Erstellung des Haushaltsplans für alle an der Planung Mitwirkenden. Jedoch bleibt der Aufwand insgesamt geringer als bei der Aufstellung von zwei Einzelhaushaltsplänen. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass eine hohe Konstanz bei den Planansätzen zu beobachten ist und der weit überwiegende Teil lediglich von Jahr zu Jahr (ggf. gesteigert) fortgeschrieben wird. Wesentliche Veränderungen resultieren i. d. R. aus neuen bzw. bereits genehmigten Maßnahmenanträgen. Allein die bei Einzelhaushalten jährlich sehr aufwändige Planungsphase, d. h. insbesondere die Durchsicht und Plausibilisierung aller Planansätze im Hinblick auf die Konsistenz und Vollständigkeit des landeskirchlichen Haushalts, wäre bei einem Doppelhaushalt nur noch alle zwei Jahre erforderlich. Die dadurch freiwerdenden Kapazitäten können für andere Aufgaben effektiv und effizient eingesetzt werden. Derzeit fehlen diese Freiräume, weshalb viele wichtige konzeptionelle Überlegungen und Arbeiten liegen bleiben.
- (5) Insbesondere in Zeiten schwieriger Haushaltssituationen (Konsolidierungsphasen) ist durch einen genehmigten Doppelhaushalt mehr Planungssicherheit gegeben.
- (6) Der Doppelhaushalt ermöglicht es allen Seiten sich jedes zweite Jahr verstärkt besonderen strategischen Themen zu widmen. Bei einem Einjahreshaushaltsplan bleibt hingegen häufig wenig Raum und Zeit für grundlegende strategische Überlegungen.
- (7) Durch die zweijährige Haushaltsplanung können die dadurch freiwerdenden Ressourcen für erforderliche Aufarbeitungen aus der Umstellung der Landeskirche auf das neue Finanzwesen eingesetzt werden.

Nachteile

- (1) Die Aufstellung des Doppelhaushalts verursacht im Jahr der Planung und Beratung einen wenig höheren Arbeitsaufwand als ein Einzelhaushalt (siehe oben).

Anlage

- (2) Die Planung für das zweite Jahr des Doppelhaushalts ist mit höheren Unsicherheiten behaftet. Anpassungen, die sich nach Verabschiedung des Doppelhaushalts auf die Ansätze des Folgejahres auswirken, können durch neue Instrumente (insb. im Rahmen der Budgetierungsregelungen) ausgeglichen werden.
- (3) Die Kirchensteuerzuweisungsbeträge an die Kirchenbezirke werden für zwei Jahre berechnet und beschieden. Nicht vorhersehbare Kirchensteuermindererträge insbesondere im zweiten Haushaltsjahr werden durch Entnahmen aus der Gemeinsamen Ausgleichsrücklage der Kirchengemeinden ausgeglichen werden.

In der Synode besteht nach Aussage der Präsidentin eine grundsätzliche Bereitschaft, sich aus mehreren Gründen (offensichtliche Überlastung aller Beteiligten, Zeitbedarf für strategische Entscheidungen – AG Posterioritäten, Corona-Pandemie besser als vor zwei Jahren einschätzbar, Erfahrungen mit dem doppelhaushaltigen Haushaltsplan, Erfahrungen aus anderen Landeskirchen) eine grundsätzliche Bereitschaft, sich mit dem Thema Doppelhaushalt auseinanderzusetzen. Der Finanzausschussvorsitzende und einzelne Synodale haben sich sogar weitergehend geäußert und einen Doppelhaushalt befürwortet. Vor diesem Hintergrund ein aktives Angehen dieses Themas angebracht.

Doch wie unterscheidet sich der Doppeljahreshaushaltsplan vom Einjahreshaushaltsplan?

| | Doppelhaushaltsplan | Einjahreshaushaltsplan |
|--|---|---|
| Welche Jahre werden im Haushaltsplan ausgewiesen? | <p>Unabhängig davon, ob es sich um einen einjährigen oder zweijährigen Haushaltsplan handelt, sind je Haushaltsstelle das Vorjahr, das laufende Haushaltsjahr sowie in den mittelfristigen Folgejahren die auf Aufgabenbereichs-Ebene aggregierten Daten und die Verpflichtungsermächtigungen ausgewiesen.</p> <p>D. h. der nächste zu beschließende Haushaltsplan enthält das Vorjahr 2021, das laufende Jahr 2022, sowie die Jahre 2023 bis 2026.</p> <p>Bei einem Doppelhaushaltsplan sind die Jahre 2023 und 2024 verbindlich</p> | <p>Bei einem Einjahreshaushaltsplan ist das Jahr 2023 verbindlich.</p> |
| Wann wird der Haushaltsplan beschlossen? | <p>Das Haushaltsgesetz sowie der Haushaltsplan werden für zwei Jahre im Rahmen der Herbsttagung der Landessynode beschlossen.</p> <p>D. h. der Doppelhaushaltplan 2023/2024 würde in der Herbstsynode 2022 beschlossen werden.</p> | <p>Das Haushaltsgesetz sowie der Haushaltsplan werden für ein Jahr im Rahmen der Herbsttagung der Landessynode beschlossen.</p> <p>D. h. der Haushaltsplan 2023 würde in der Herbstsynode 2022, der Haushaltsplan 2024 in der Herbstsynode 2023 beschlossen werden.</p> |
| Welche Möglichkeiten gibt es, unterjährig auf veränderte Rahmenbedingungen zu reagieren bzw. gestaltend zu wirken? | <p>Die Flexibilität ist über die folgenden Instrumente gegeben und in beiden Fällen identisch:</p> <p>(1) Nachtragshaushaltsplan: Weiterhin existiert das Instrument des Nachtragshaushaltsplans (vgl. § 21 HHO). Ein</p> | |

Anlage

| | Doppelhaushaltsplan | Einjahreshaushaltsplan |
|--|---|------------------------|
| | <p>Nachtragshaushaltsplan ist bspw. nach § 21 Abs. 1 Nr. 3 HHO erforderlich, wenn bisher nicht veranschlagte oder zusätzliche einzelne Aufwendungen oder Auszahlungen in einem im Verhältnis zu den Gesamtaufwendungen oder Gesamtauszahlungen des Haushaltsplans erheblichen Umfang geleistet werden müssen. Das bedeutet, dass neue Maßnahmen, unabhängig davon, ob sie vom Oberkirchenrat oder der Synode initiiert werden, in einen Nachtragshaushaltsplan münden, sofern es sich um eine wesentliche Veränderung der Aufwendungen oder Auszahlungen handelt.</p> <p>Ein Nachtragshaushaltsplan ist nach § 21 Abs. 1 Nr. 1 HHO vorzusehen, wenn ein erheblicher Fehlbetrag entsteht oder sich ein veranschlagter Fehlbetrag vergrößert und dies sich nicht durch andere Maßnahmen vermeiden lässt.</p> <p>(2) Budgetbewirtschaftungsansätze: Seit dem Haushaltsjahr 2021 erhalten die Budgets sogenannte Budgetbewirtschaftungsansätze (vgl. § 6 Abs. 2 Nr. 1 HHO). Diese sollen es ermöglichen, befristete Maßnahmen bis zu einem Volumen von 300 TEUR unterjährig zu finanzieren. Hierbei gilt ein abgestuftes Verfahren. Bis 50 TEUR entscheidet die jeweilige Dezernatsleitung, zwischen 50 TEUR und 300 TEUR ist zusätzlich eine Kenntnisnahme des Kollegiums vor Durchführung erforderlich. Dem Finanzausschuss wird im Rahmen des Rechnungsabschlusses über die Inanspruchnahme der Budgetbewirtschaftungsansätze berichtet. D. h. es wird dargelegt, welche Maßnahmen in welchem Umfang finanziert wurden. Nachdem die Höhe der Budgetbewirtschaftungsansätze insbesondere in Abhängigkeit der finanziellen Rahmenbedingungen festgelegt und diese mit dem Finanzausschuss diskutiert werden, ist die Einbindung der Synode gegeben. Ziel war es, das Kollegium und die Landessynode von Diskussionen um Klein- und Kleinstprojekten zu entlasten.</p> <p>Sofern es sich um eine neue Maßnahme mit einem Volumen über 300 TEUR handelt, ist weiterhin ein Antrag außerhalb Mittelfrist zu stellen, mit entsprechender Beratung im Kollegium und den jeweiligen synodalen Ausschüssen. Dies entspricht den bisherigen Grenzen.</p> <p>(3) Außer- und überplanmäßige Aufwendungen: Sie sind zulässig, wenn ein dringendes Bedürfnis besteht und die Finanzierung gedeckt ist ODER wenn sie unabweisbar sind und kein erheblicher Fehlbetrag entsteht (vgl. § 42 HHO). Die wesentlichen Abweichungen von den Planansätzen werden im Rahmen des Rechnungsabschlusses dem Finanzausschuss bzw. der Landessynode zur Kenntnis bzw. zur Beschlussfassung vorgelegt. Die Einbindung der Landessynode ist gewährleistet.</p> | |

Anlage

| | Doppelhaushaltsplan | Einjahreshaushaltsplan |
|---|--|--|
| | <p>Das Etatrecht der Landessynode ist vollumfänglich gegeben und in keiner Weise eingeschränkt. Während ihrer Tagungen hat sie die Möglichkeit, Änderungsgesetze zum Haushaltsgesetz und damit Nachtragshaushaltspläne zu beschließen.</p> <p>Bei einem Doppelhaushalt erhalten die Bewirtschaftenden eine höhere Planungssicherheit.</p> <p>Für Anpassungen innerhalb des Zweijahreszeitraums stehen die vorgenannten Instrumente zur Verfügung.</p> | <p>Im normalen Haushaltsplanungsverfahren kann jährlich auf geänderte Rahmenbedingungen reagiert werden.</p> <p>Unterjährig können die vorgenannten Instrumente eingesetzt werden.</p> |
| Wird es weiterhin jedes Jahr Nachträge geben? | <p>Im Ergebnis sind sowohl bei einem Einjahreshaushaltsplan als auch einem Doppelhaushaltsplan die Flexibilität sowie die Reaktions- und Gestaltungsmöglichkeiten für die Landessynode uneingeschränkt gegeben.</p> <p>Nachtragshaushaltspläne sind nach § 21 HHO auch im neuen Finanzwesen möglich.</p> <p>Unabhängig davon, ob der Umstieg auf einen Doppelhaushaltsplan erfolgt, ist die in den letzten Jahren zur Regel gewordene Praxis mit mindestens einem, häufig sogar zwei Nachtragshaushaltsplänen zu überdenken. Die Notwendigkeit bestand u. a., um Maßnahmen des Oberkirchenrats sowie synodale Anträge/Anliegen möglichst schnell umsetzen zu können. So wurde bspw. im 2. Nachtrag 2016 das III. Flüchtlingspaket auf den Weg gebracht, um insbesondere Hilfen zur Vermeidung von Fluchtursachen in den Herkunftsländern schnell zur Verfügung zu stellen.</p> <p>Die hohe Dringlichkeit, die den über Nachträge beschlossenen Maßnahmen im Vorfeld beigemessen wurde, hat sich jedoch in vielen Fällen aus unterschiedlichen Gründen nicht bestätigt.</p> <p>Aus Sicht des Oberkirchenrats ist deshalb kritisch zu prüfen, ob ein Anliegen bzw. eine Maßnahme zwingend unterjährig begonnen werden muss oder ob die Beschlussfassung nicht auch im Rahmen der regulären Haushaltsplanung erfolgen kann. Ziel sollte es insgesamt sein, den Nachsteuerungsbedarf über Nachtragshaushaltspläne auf das gesetzlich Gebotene zu beschränken. Kleinprojekte oder Pilotprojekte sind über die Budgetbewirtschaftungsansätze</p> | |

Anlage

| | Doppelhaushaltsplan | Einjahreshaushaltsplan |
|---|--|------------------------|
| | zu verwirklichen. | |
| Bedarf es nicht gerade in der Corona-Krise großer Flexibilität und schneller Reaktionsmöglichkeiten, weil sich Dinge so schnell ändern? | <p>Es ist richtig, dass die Auswirkungen der Corona-Pandemie massiv sind. Dies betrifft auch die Kirchen und Diakonie. Mittlerweile kann die Entwicklung der Krise aber deutlich besser als vor zwei Jahren abgeschätzt und in der Planung berücksichtigt werden. Schutzmittel, Impfstoffe und erste Medikamente sind vorhanden. Außerdem hat sich die Wirtschaft deutlich erholt. Vorausschauenderweise hat die Württembergische Landeskirche ihre Ausgleichsrücklagen in guten Jahren so deutlich aufgebaut, dass sie nicht kurzfristig oder gar panikartig reagieren muss, weil sie sonst in Liquiditätsengpässe oder wirtschaftliche Schräglage gerät. Für eine befristete Zeit können die Budgets daher stabil gehalten werden.</p> <p>Mit einem Doppelhaushalt muss die Synode nicht jährlich die Planung in gleicher Intensität diskutieren, sondern kann sich im zweiten Jahr auf zwei andere Dinge konzentrieren:</p> <p>1.) Dem Controlling: Was ist mit den bisher eingesetzten Mitteln passiert und welche Maßnahmen wären ggf. ganz oder in Teilen verzichtbar gewesen?</p> <p>2.) Der Strategie und Prioritätensetzung: Welche Aufgaben der Landeskirche sind essenziell, welche Entwicklungen sind aufzugreifen und was kann im Gegenzug reduziert oder eingestellt werden, um einen ausgeglichenen Haushalt ohne weitere Rücklagenentnahmen und nachhaltige Strukturen bis 2030 zu erreichen? Insbesondere die strategische Planung des Oberkirchenrats ist Ausgangs- und Anknüpfungspunkt für die Beantwortung dieser drängenden Fragen.</p> <p>Für diesen schwierigen, diskussionsintensiven und konfliktreichen Prozess benötigt gerade eine neue Synode trotz des Zeitdrucks viel Zeit. Einjahreshaushalte für 2023 und 2024 kosten Zeit und verhindern eine ausreichende Prioritätendiskussion. Große Linien müssen zugunsten dem jährlichen Haushaltsstandardprogramm zurückgestellt werden. Dies wird der Größe der zu lösenden Probleme nicht gerecht. Ein Doppelhaushalt gibt uns gemeinsam Zeit, 2023 konzentriert einen strategischen Prioritätenplan für die Zeit bis 2030 aufzusetzen, der uns langfristig zukunftsfähig macht.</p> | |

Viele EKD-Gliedkirchen haben bereits auf einen Doppelhaushalt umgestellt. Die Erfahrungen und Rückmeldungen sind dabei äußerst positiv. Es wird bestätigt, dass die Doppelhaushalte spürbare Arbeitsentlastungen in der Verwaltung und bei den Gremien gebracht haben, weil ein etwaig notwendiger Nachtragshaushaltsplan mit deutlich weniger Aufwand aufzustellen ist als ein kompletter Haushalt jedes Jahr. Damit bleibt mehr Zeit für strategische Themen.

Nachdem aus Sicht des Oberkirchenrats mit der Umstellung auf einen Doppelhaushalt positive Effekte nicht nur für den Oberkirchenrat, sondern auch für die Landessynode verbunden sind, wird es in der Zukunft mehr darum gehen, wie mit vorhandenen bzw. mit weniger werdenden Ressourcen Aufgaben möglichst effizient und mit weiterhin hoher Qualität wahrgenommen werden können. Vor

Anlage

diesem Hintergrund sollte das Instrument Doppelhaushalt zumindest in den Jahren 2023 und 2024 erprobt werden. Auf Basis der eigenen Erfahrungen kann anschließend entschieden werden, ob der Doppelhaushalt in den Folgejahren 2025/2026 weitergeführt wird oder eine Rückkehr zum Einjahreshaushaltsplan erfolgen soll.

Anlage

Terminplan 2022 / 2023
- Veränderung des Haushaltsplanverfahrens -
(fett kursiv: Veränderungen durch Doppelhaushalt)

| Termin | Sitzung synodale Ausschüsse sowie Tagung Synode | Gegenstand der Beratung im Blick auf Mittelfristige Finanzplanung / Maßnahmenplanung / Haushaltsplanung | Änderung des bisherigen Verfahrens |
|---------------------|---|---|------------------------------------|
| 17.03.22 - 19.03.22 | Frühjahrstagung Synode mit Eckwertepanung | Eckwerte sowie Bericht zur Mittelfristigen Finanzplanung <i>Beratung und Verbindlichkeit für 2 Jahre</i> | Ja |
| 28.03.22 - 06.05.22 | Fachausschusssitzungen | Beratung Maßnahmen-Anträge des 1. Planjahres Künftig neu: <ul style="list-style-type: none"> • Vereinfachung der Beratung in den Geschäftsausschüssen der Synode. Die in der Vergangenheit häufig irritierende Doppelbefassung, einmal als zur Kenntnis zu nehmendem MFP-Antrag und einmal als zu beschließender Haushaltsantrag, entfällt. | Nein Ja |
| 07.04.22 | Sitzung Finanzausschuss | Beratung der Maßnahmen des 1. Planjahres als Fachausschuss | Nein |
| 06.05.22 - 07.05.22 | Klausurtagung Finanzausschuss | Beratung Maßnahmen-Anträge des 1. Planjahres Künftig neu: <ul style="list-style-type: none"> • Die in der Vergangenheit häufig irritierende Doppelvorlage, einmal als zur Kenntnis zu nehmendem MFP-Antrag und einmal als zu beschließender Haushaltsantrag, entfällt. | Nein Ja |

Anlage

| | | | |
|-----------------------------|--|--|------|
| 05.-06.2022 | Fachausschusssitzungen | Beratung der Haushaltsplanungen der Budgets Beratung und Verbindlichkeit für 2 Jahre Beratung der wesentlichen Änderungen gegenüber dem Vorjahr auf Basis der an das Haushaltsreferat eingereichten Änderungen für den kommenden, zweijährigen Planungszeitraum sowie der vom OKR eingereichten Maßnahmenplanung. Ab August steht auch der Zahlenteil für beide Planjahre je Kostenstelle zur Verfügung. | Ja |
| 23.06.22 | Sitzung Finanzausschuss | | Nein |
| 08.07.22 - 09.07.22 | Sommertagung Synode | Keine Vorlage des Berichts zur Mittelfristigen Finanzplanung (siehe Vorlage Frühjahrestagung der Synode) sowie der Liste über Einzelmaßnahmenanträge | Ja |
| 25.07.22 | Sitzung Finanzausschuss | | Nein |
| 26.09.22 | Sitzung Finanzausschuss | 1. Beratung des Haushaltsplans Beratung und Verbindlichkeit für 2 Jahre | Ja |
| 14.10.22 | Sitzung Ältestenrat und Vorbereitung Herbsttagung Synode | | Nein |
| 27.10.22 | Sitzung Finanzausschuss | 2. Beratung des Haushaltsplans Beratung und Verbindlichkeit für 2 Jahre | Ja |
| 24.11.22 - 26.11.22 | Herbsttagung Synode | Beratung des Haushaltsplans Beratung und Verbindlichkeit für 2 Jahre | Nein |
| Ende März bis Anfang Mai 23 | Fachauschusssitzungen | Beratung Maßnahmen-Anträge des 2. Planjahres | Nein |
| April 23 | Sitzung Finanzausschuss | Beratung der Maßnahmen des 2. Planjahres als Fachausschuss | Nein |

Anlage

| | | | |
|--------|----------------------------------|--|------|
| | | | |
| Mai 23 | Klausurtagung Finanzausschuss | Beratung Maßnahmen- Anträge des 2. Planjahres Freigabe des Sperrvermerks | Nein |

Der Jahresabschluss erfolgt wie bisher jährlich.