

**Vorlage der Kirchenleitung an die Landessynode**

**Bericht der Arbeitsgruppe  
„Überprüfung der Funktionalität  
des übersynodalen Finanzausgleichs“**

**A**

**BESCHLUSSANTRAG**

Der Bericht der Arbeitsgruppe „Überprüfung der Funktionalität des übersynodalen Finanzausgleichs“ wird mit Dank zur Kenntnis genommen.

## B

### BEGRÜNDUNG

#### **Bericht der Arbeitsgruppe „Überprüfung der Funktionalität des übersynodalen Finanzausgleichs“**

Der folgende Bericht umfasst die Ergebnisse der Arbeitsgruppe Übersynodaler Finanzausgleich. Es werden folgende Themen berührt:

- Sachstandsbericht zum Trennscharfen Religionsmerker in Kapitel V.
- Antrag der Kreissynode Jülich betr. Steuergerechtigkeit (LS 2015 Nr. 5.4)  
*„Die Rahmenkonzeption für den Pfarrdienst in der Ev. Kirche im Rheinland wird um ein Finanzierungskonzept erweitert, das Kirchenkreise in die Lage versetzt, den in der Rahmenkonzeption vorgesehenen Umfang an Stellen des gemeindlichen Pfarrdienstes angemessen finanzieren zu können.“*

Der Kirchenleitung hat der Bericht in der Sitzung am 27.11.2015 vorgelegen. Sie hat folgenden Beschluss gefasst:

*„Der Bericht der Arbeitsgruppe „Überprüfung der Funktionalität des übersynodalen Finanzausgleichs“ wird mit Dank zur Kenntnis genommen und der Landessynode vorgelegt. Die Kirchenleitung wird nach der Landessynode beraten, ob und ggf. wie an den Fragen des übersynodalen Finanzausgleichs weiter gearbeitet werden soll. Die Überweisung soll an den Finanzausschuss (VI) – federführend – und den Innerkirchlichen Ausschuss (IV) erfolgen.“*

#### **I Arbeitsauftrag der AG Übersynodaler Finanzausgleich**

Die Kirchenleitung hat in der Sitzung 12./13.12.2014 den Beschluss gefasst, dem allgemeinen Empfinden, dass Gemeinden trotz nominal steigender Kirchensteuereinnahmen von diesen Einnahmen nicht gleichmäßig zu partizipieren scheinen, nachzugehen und eine Arbeitsgruppe „Überprüfung der Funktionalität des übersynodalen Finanzausgleichs“ einzusetzen.

Der Auftrag an die Arbeitsgruppe war

- zu analysieren, wie sich in den jüngeren Jahren, insbesondere den Jahren nominal steigenden Kirchensteueraufkommens die Finanzsituation in den Kirchenkreisen und Gemeinden entwickelt hat,
- zu ermitteln, wieweit es Besonderheiten in den Kirchenkreisen gibt, die dazu führen, dass sich die Finanzsituation vergleichbar bzw. auseinanderlaufend entwickelt und wieweit das bestehende System des Finanzausgleichs einen zweckmäßigen Ausgleich zwischen Kirchenkreisen tatsächlich herstellt,

- zu analysieren, wie sich das Verhältnis der Kirchensteuerentwicklung zwischen Landeskirchen und Kirchenkreisen bzw. Gemeinden entwickelt hat,
- Ansätze für ein verändertes System der Kirchensteuerverteilung im Sinne eines übersynodalen Finanzausgleichs unter Berücksichtigung wirtschaftlicher und demografischer Rahmenbedingungen zu entwickeln
- das Umlagesystem insbesondere für Personalkosten (z.B. Pfarrbesoldungsumlage, Pfarrkostenpauschale) einer Überprüfung zu unterziehen und ggf. einen Vorschlag für eine Neuordnung mit entsprechender Änderung des Finanzausgleichsgesetzes zu entwickeln,
- bei der Entwicklung eines Systems zur Verbesserung der mittelfristigen Finanzplanung unterstützend mitzuwirken.

Ebenfalls überprüfungsbedürftig sind sowohl die Umlageberechnungssysteme, als auch die mittelfristige Finanzplanung: für die Kirchenkreise und Gemeinden ist die Frist zwischen Veröffentlichung der Umlagen und Aufstellung des Haushaltes regelmäßig zu kurz; eine mittelfristige Einnahmenplanung auf der Basis der veränderten Kirchensteuerschätzungsmethode könnte hier Abhilfe schaffen.

Der Arbeitsgruppe gehörten an:

Robert Arndt (Kleve), Ulrike Bauza (Essen), Jochen Denker (Wuppertal), Jürgen Deveaux (An Nahe und Glan), Helmut Hitzbleck (An der Ruhr), Horst Hörpel (Simmern-Trarbach), Frank Küpper (Düsseldorf), Marcus Lochte (Bad Godesberg Voreifel), Wolfgang Meyer (Saar Ost), Martin Weber (Geschäftsführender Ausschuss Kirchensteuerverteilung), Beate Wegmann-Steffens bzw. Stephan Neugebauer (Vertr.) (KK-Verband Köln),

Bernd Baucks (KL, Vorsitz), Iris Döring (LKA), Barbara Füten (LKA), Antje Hieronimus (LKA), Ella Pfeifer (LKA, Protokoll Geschäftsführung)

## **II Analyse: Finanzausgleichs- und (Um-)Verteilssysteme in der Evangelischen Kirche im Rheinland**

### **1. Zum Hintergrund des übersynodalen Finanzausgleichs**

Der übersynodale Finanzausgleich wurde in den 70er Jahren eingeführt und in das Finanzausgleichsgesetz integriert. Damit wird das Prinzip uneingeschränkter Kirchensteuerhoheit der Gemeinden durch ein Solidarsystem ersetzt bzw. ergänzt.

Mit der Berechnung des Steueraufkommens für die jeweiligen Kirchenkreise wird das geübte Prinzip der Ortskirchensteuer mit einem Kirchenkreissteuerprinzip kombiniert.

Ergänzt wird der übersynodale Finanzausgleich durch vielfältige Systeme des innersynodalen Finanzausgleichs.

## **a. Die presbyterial-synodale Ordnung rheinischer Ausprägung**

Entsprechend der Ordnung der Evangelischen Kirche im Rheinland ist die Gemeinde die Keimzelle der Kirche: es entspricht dem Prinzip der presbyterial-synodalen Ordnung, dass das Ziel der Finanzverwaltung sein muss, die Gemeinden in ihrem Wirken zu unterstützen und die Verkündigungsaufgaben zu ermöglichen. Um dieses zu gewährleisten, sieht die Ordnung vor, dass Entscheidungen die Gemeinde betreffend durch das Presbyterium der Gemeinde getroffen werden. Gleichwohl sind die Presbyterien in ihrer Entscheidungshoheit nicht vollständig unabhängig: die Interessen des Kirchenkreises und der von diesem zu gestaltenden übergeordneten Aufgaben sind zu wahren – auch hat der Kirchenkreis, vertreten durch die Superintendentin bzw. den Superintendenten als Vorsitzender des Kreissynodalvorstandes eine unmittelbare Aufsichtsfunktion.

Gleiches gilt für die Entscheidungen der Kreissynoden und ihr Verhältnis zu Landeskirche, die ihrerseits gesamtkirchliche Aufgaben im Rahmen der Verkündigung, aber auch der Außenvertretung, der Personalverwaltung und der theologischen Aus- und Fortbildung wahrnimmt, die zu den Kernaufgaben der Kirche insgesamt gehören. Das Landeskirchenamt nimmt die Aufsicht sowohl über Kirchenkreise als auch Gemeinden wahr, wobei die Aufsicht über die Gemeinden in vielen Fragen an die Kirchenkreise delegiert wurde.

Die presbyterial-synodale Ordnung regelt also die Befugnisse und auch Pflichten der verschiedenen Ebenen im Interesse eines ausreichend großen Entscheidungsraumes jeder Ebene sowie die Beziehung der Ebenen untereinander. Die Frage der Verfügbarkeit von Ressourcen auf der jeweiligen Ebene dreht sich damit wesentlich auch um die Frage der Breite der Entscheidungshoheit auf der jeweiligen Ebene.

## **b. Das Prinzip der Kirchensteuerhoheit der Gemeinde als Ausdruck der presbyterial-synodalen Ordnung in der EKIR**

Das Prinzip der Kirchensteuerhoheit der Gemeinden wird häufig als ein zentraler Ausdruck dieser Ordnung gesehen. Die Arbeitsgruppe hat sich mit der Frage befasst, wieweit die presbyterial-synodale Ordnung durch das Ortskirchensteuerprinzip berührt wird.

Das Prinzip der Kirchensteuerhoheit geht von einem hohen Maß an Autonomie der Gemeinden aus. Das Prinzip der presbyterial-synodalen Ordnung regelt die verschiedenen *Verfahren der Entscheidungsfindung* und betont auf der jeweiligen Ebene das Prinzip der Eigenverantwortlichkeit.<sup>1</sup> Es ist aber weder auf Vereinzelung noch auf vollständige Autonomie angelegt, sondern auf Vernetzung der Gremien: insofern wird auch die Entscheidung über die

---

<sup>1</sup>Artikel 6 KO: „Die Kirchengemeinde nimmt den Auftrag der Kirche gemäß Artikel 1 in ihrem Bereich im Rahmen der kirchlichen Ordnung in eigener Verantwortung wahr.

Artikel 95 KO: Der Kirchenkreis nimmt den Auftrag der Kirche gemäß Artikel 1 in seinem Bereich im Rahmen der kirchlichen Ordnung in eigener Verantwortung wahr.

Artikel 125 (1) KO: Die Landeskirche nimmt den Auftrag der Kirche gemäß Artikel 1 in den ihr übertragenen Aufgaben in eigener Verantwortung unter eigener Leitung und Ordnung wahr.

Zuordnung von Ressourcen – insbesondere die Verwendung von Geldmitteln – auf den verschiedenen Ebenen und nicht voneinander unabhängig geregelt.

Die *Entscheidungsprozesse* sind gleichwohl von der Frage, *auf welchem Weg* die Mittel in die Entscheidungsbefugnisse der jeweiligen Ebenen gelangen - d.h.: wie die verfügbaren Kirchensteuermittel zu den Gemeinden, den Kirchenkreisen und der Landeskirche gelangen – zu trennen und genaugenommen davon unabhängig.

Die Kirchensteuerhoheit der Gemeinden ist aus Artikel 7 (3) KO ableitbar – dort jedoch weniger als Recht, sondern vornehmlich als Pflicht formuliert: „[Die Gemeinde] hat die zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Mittel aufzubringen. Sie ist verpflichtet, zu den gesamtkirchlichen Aufgaben und zur Abhilfe der Not in anderen Kirchengemeinden beizutragen.“

Das jetzt bestehende Verfahren des übersynodalen Finanzausgleichs stellt de facto bereits einen Eingriff in die Finanzhoheit der Gemeinden im Sinne uneingeschränkter Autonomie dar – die darüber hinaus bestehenden Regelungen der Umlagen nach dem Finanzausgleichsgesetz (FAG) tun ein übriges.

### **c. Das Prinzip des Finanzausgleichs aus und zwischen den jeweiligen Ebenen der EKIR**

Der Kirchensteuerhoheit der Gemeinden wird ein Prinzip des übersynodalen Finanzausgleichs gegenübergestellt.

„Ausgleich“ ist hier sorgsam zu differenzieren von „Gleichheit“: sowohl die in der Kirchenordnung der rheinischen Kirche betonte Eigenverantwortung der jeweiligen Ebenen als auch das Prinzip des Ausgleichs gegenüber einem denkbaren Prinzip der Gleichheit ist Ausdruck des rheinischen Verständnisses des Zusammenwirkens von Gemeinden, Kirchenkreisen und Landeskirche. Unterschiedliche Rahmenbedingungen und Voraussetzungen sind auch Ausdruck „rheinischer Vielfalt“.

Die Notwendigkeit eines Finanzausgleichs besteht dann, wenn unterschiedliche Leistungsfähigkeit zu einem für das Gesamtsystem bedrohlichen Ungleichgewicht führt. Ziel eines Finanzausgleichs ist, das Gleichgewicht (annähernd) herzustellen.

Die EKIR hat ein Prinzip beschlossen, dass eine *Angleichung* der finanziellen Rahmenbedingungen bewirkt, aber keine *Gleichheit*.

Es war Ziel der Arbeitsgruppe zu untersuchen, in wieweit das gegenwärtige System des übersynodalen Finanzausgleichs dem Anspruch gerecht wird, unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen ein zu großes Ungleichgewicht zwischen Gemeinden und Kirchenkreisen zu vermeiden.

#### **d. Die Berechnung des übersynodalen Finanzausgleichs und dessen Vor- und Nachteile**

Die Berechnungsgrundlage für den übersynodalen Finanzausgleich ist das verbleibende Kirchensteueraufkommen aus der Differenz zwischen dem Verteilungsbetrag und der Umlagen. Für die Ermittlung des landeskirchlichen Durchschnittsbetrags wird die Summe des verbleibenden Kirchensteueraufkommens durch die Summe der Gemeindeglieder zum Stichtag 30.06. des Vorjahres geteilt. Um festzustellen, ob ein Kirchenkreis unter oder über dem landeskirchlichen Durchschnittsbetrag liegt, wird der jeweilige Durchschnittsbetrag eines Kirchenkreises errechnet (verbleibendes Kirchensteueraufkommen des Kirchenkreises / Gemeindeglieder des Kirchenkreises). Gemäß § 9 FAG werden 95% vom errechneten landeskirchlichen Durchschnittsbetrag gesichert.

Finanzausgleichszahlung gemäß § 9 FAG (=empfangende Kirchenkreise):

Liegt der Durchschnittsbetrag des jeweiligen Kirchenkreises unter den ermittelten 95% des landeskirchlichen Durchschnittsbetrages, so wird bis zu diesem Betrag aufgestockt.

Finanzausgleichsumlage gemäß § 10 FAG (= zahlende Kirchenkreise):

Um die Kosten für die Finanzausgleichszahlung (= empfangende Kirchenkreise (§ 9 FAG)) aufzubringen, wird von den Kirchenkreisen, deren Pro-Kopf-Aufkommen den landeskirchlichen Durchschnittsbetrag aller Kirchenkreise übersteigt, eine Finanzausgleichsumlage erhoben. Hierzu wird der den Durchschnitt übersteigende Betrag anteilig belastet. Der für den Ausgleich erforderliche Prozentsatz wird jährlich festgestellt. (2015 ca. 84%)

Die Vor- und Nachteile des bestehenden übersynodalen Finanzausgleichs lassen sich wie folgt zusammenfassen:

<b>Vorteile</b>	<b>Nachteile</b>
Das System ist funktional und grundsätzlich akzeptiert.	Das System hat keinen Bezug zur Kirchensteuerhoheit der Gemeinden, da es auf dem Kirchensteueraufkommen des Kirchenkreises basiert. <sup>2</sup>
Den Kirchenkreisen wird ein Mindestaufkommen von 95 % des Durchschnitt-pro-Kopf-Aufkommens der Landeskirche garantiert.	Die Variablen „Steueraufkommen“ und „Gemeindegliederzahl“ entwickeln sich unterschiedlich. Dies kann zu Verständnisschwierigkeiten führen.

<sup>2</sup> Es bestehen in allen Kirchenkreisen innersynodale Finanzausgleichssysteme, die dort jeweils entwickelt worden sind und umgesetzt werden, jedoch unter der Fragestellung des übersynodalen System nicht weiter betrachtet wurden.

Das System arbeitet mathematisch und lässt keine politische oder verdeckte Einflussnahme zu.	Da die Stellgröße „Mindestbetrag“ prozentual berechnet wird, wirken sich Veränderungen im Steueraufkommen bei den Gebern stärker aus als bei den Empfängern.
Die Höhe des Garantiebetrags (95 % des Durchschnitt-pro-Kopf-Aufkommens der Landeskirche) ist die im System eingebaute Steuerungsmöglichkeit. Durch Beschluss der Landessynode sind Veränderungen innerhalb des Systems möglich.	Bei Fusionen von Kirchenkreisen kann es zu sprunghaften Veränderungen der im Kirchenkreis verbleibenden Finanzmittel kommen.

## 2. Weitere Instrumente der Finanzsteuerung im Finanzsystem der Evangelischen Kirche im Rheinland

### a. Umlagen

Das genannte Prinzip der Berechnung des übersynodalen Finanzausgleichs ist nicht das einzige Prinzip des Finanzausgleichs: vielmehr stellen kreiskirchliche und landeskirchliche Umlagen ebenfalls unterschiedlich wirkende Systeme inner- oder übersynodalen Finanzausgleichs dar, insofern sie *Entscheidungsspielräume bzw. Entscheidungen auf andere Ebenen verlagern* und eine Verpflichtung bedingen, Mittel weiterzuleiten. Es beschränkt die Möglichkeiten eigene Schwerpunkte zu setzen ein.

Allerdings liegt ihnen ein anderes Wesensmerkmal zugrunde: Während die Berechnung des übersynodalen Finanzausgleichs tatsächlich und ausschließlich den Sinn der *Umverteilung verfügbarer Mittel* hat und damit effektiv die verfügbaren Ressourcen entweder vermehrt oder vermindert und damit Spielräume schafft oder einschränkt, werden durch Umlagen nicht nur Geld, sondern auch *Aufgaben und Verantwortlichkeiten den jeweiligen Ebenen* zugeordnet.

Zu den Umlagen gehören die EKD- und KED-Umlagen und der EKD-Finanzausgleich, die von der EKD festgelegt werden, in ihrem Auftrag gesammelt und weitergeleitet werden und auf die die Landeskirche keinen Einfluss hat.

Landeskirchliche Umlagen sind Pflichtumlagen wie die Versorgungs- und Beihilfesicherungsumlage, die Umlagen für die Gesamtkirchlichen Aufgaben entsprechend Synodalbeschluss und die Pfarrbesoldungsumlage, über die Pfarrkosten getragen werden, die ihrem Wesen nach gleichmäßig allen Ebenen zugutekommen und deshalb gemeinsam zu tragen sind.

Die subjektive Empfindung eines unbilligen Eingriffs in Entscheidungsspielräume wird umso ausgeprägter empfunden (und damit: umso weniger akzep-

tiert), je weniger die zu entrichtenden Umlagen die unmittelbaren Interessen der Gemeinden berühren: Insbesondere Umlagen zur Finanzierung landeskirchlichen Haushaltes oder der Versorgungsverpflichtungen stehen häufig unter dem Verdacht, die Spielräume für die kirchlichen Kernaufgaben der Gemeinde als Basis des kirchlichen Verkündigungsauftrags zugunsten einer überproportionalen Zentralisierung und einer Überbetonung der Verwaltung zu beschneiden.

Die Vermittlung der Angemessenheit von Umlagen und die Transparenz über die dahinterliegenden Kosten und wiederum deren Angemessenheit ist daher eine Daueraufgabe insbesondere der landeskirchlichen Ebene. Da es im Kern weniger um die Verfügbarkeit von Mitteln an sich geht als eben um die Beschneidung der Handlungs- und Entscheidungsspielräume, gilt es bei jeder Maßnahme, die Entscheidungsspielräume von der presbyterialen auf die kreis- oder landessynodale Ebene verlagert, abzuwägen, wieweit durch einen vermeintlichen Effekt ausgleichender Gerechtigkeit Fehlanreize gesetzt oder „kollaterale Frustration“ ausgelöst werden.

#### **b. Sonderfall: Die Pfarrstellenpauschale**

Die Pfarrstellenpauschale gehört nicht zu den Umlagen, wird aber häufig so wahrgenommen: die Pauschale sichert die Finanzierung von Pfarrstellen und ist nur von den anstellenden Körperschaften entsprechend der dort bestehenden Pfarrstellenanteile aufzubringen. Die Anstellungsträgerschaft für Pfarrerrinnen und Pfarrer liegt bei den Gemeinden, Kirchenkreisen bzw. der Landeskirche. Folgerichtig ergibt sich, dass die anstellenden Ebenen selbstständig die volle Verantwortung für die Besoldung, Versorgung und Beihilfe der Pfarrerrinnen, Pfarrer und Kirchenbeamten übernehmen müssen. In der Rheinischen Landeskirche übernimmt die Landeskirche diese Aufgabe *als Dienstleistung im Auftrag* der anstellenden Körperschaften, d.h.: der Gemeinden und Kirchenkreise. Die Finanzierung der dafür notwendigen Mittel wird durch Erstattungen gesichert: die *Pfarrstellenpauschale* wird *für jede besetzte Pfarrstelle* entrichtet und jährlich spitz gegen die Kosten abgerechnet, die *Pfarrbesoldungsumlage* wird von allen Kirchenkreisen und Gemeinden erhoben und deckt die mit den Pfarrstellen verbundenen *Nebenkosten* sowie auch die *Kosten für Pfarrerrinnen und Pfarrer mit besonderem Auftrag* – sie wird ebenfalls jährlich gegen die Kosten abgerechnet, aber global verrechnet.

Ungeachtet der Tatsache, dass mit dem Prinzip von Pfarrstellenpauschale und Pfarrbesoldungsumlage die Kostenerstattung für die Dienstleistung verbunden ist, wird auch die Abführung der jeweiligen Pauschalen häufig, allerdings zu Unrecht, als Beschneidung der Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden empfunden und hat damit trotzdem einen Einfluss auf das Empfinden einer sinnvollen Balance zwischen Umlagen und verfügbaren Mitteln zur freien Verfügung.

### **c. Staatsleistungen**

Im Zusammenhang ebenfalls von Bedeutung sind die Staatsleistungen<sup>3</sup>, die Zuschüsse zu Personalkosten darstellen und in Nordrhein-Westfalen, Hessen und Rheinland-Pfalz bis heute gezahlt werden. In den Kirchenkreisen, die in diesen Bundesländern liegen, führen diese Leistungen zu einer Minderung der Pfarrstellenpauschale. Für das Saarland bestehen solche Verträge nicht, sodass auch keine Staatsleistungen im Rahmen der Pfarrstellenpauschale berücksichtigt werden können. Da die rechtlichen Rahmenbedingungen in der Weimarer Reichsverfassung geschaffen wurden sind, bestehen auch keine Einflussmöglichkeiten durch die Kirchenkreise oder die Landeskirche.

Die Staatsleistungen haben unmittelbar Auswirkungen auf die Pfarrstellenpauschale und damit auch auf die Finanzkraft der Kirchenkreise beeinflussende Rahmenbedingungen. Sie bedingen damit auch Ursachen für unterschiedliche finanzielle Voraussetzungen in den verschiedenen Regionen, aufgrund der fehlenden Einflussnahme hat die Arbeitsgruppe jedoch von einer intensiveren Betrachtung abgesehen.

### **d. Gesetzliche Regelungen**

Die Arbeitsgruppe hat sich nicht nur mit den absolut verfügbaren Mitteln befasst, sondern auch mit dem Phänomen der „gefühlten Armut“ und festgestellt, dass jede Beschneidung von Handlungsspielräumen eine unmittelbare Wirkung darauf hat, ob sich ein Individuum – gleiches gilt für eine Körperschaft – reich oder arm fühlt.

Gesetzliche Regelungen bedingen einen solchen Eingriff in die Entscheidungsfreiheit: So ist die Anstellungsträgerschaft der Gemeinden für Pfarrerrinnen und Pfarrer dadurch eingeengt, dass die Einrichtung oder Aufhebung von Pfarrstellen genehmigungsbedürftig ist. Gemeinden können also nicht nach Kassenlage entscheiden, ob eine Pfarrstelle eingerichtet oder aufgehoben wird, sondern müssen sich hierzu mit dem Landeskirchenamt ins Benehmen setzen.

Ebenfalls als Beschneidung eigener Handlungsmöglichkeiten wurden die Verwaltungsstrukturreform und die Einführung des Neuen Kirchlichen Finanzwesens empfunden. Die Mindestanforderungen an die funktionierende Verwaltung sowie die Verlagerung von Verwaltungstätigkeiten von der Gemeinde auf die Ebene des kreiskirchlichen Verwaltungsamtes hat die Beteiligung der Gemeinden an Entscheidungen beschränkt.

Auch wenn die Pflicht zur Bildung einer Substanzerhaltungs- bzw. Instandhaltungsrücklage unabhängig von der Einführung des NKF beschlossen worden ist, ist die Substanzerhaltungs- bzw. die Instandhaltungspauschale als Eingriff

---

<sup>3</sup> Staatsleistungen im Sinne des Grundgesetzes sind alle staatliche Zuwendungen von vermögenswerten Vorteilen, die zum Stichtag des 14. August 1919 bestanden und auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhen und dessen fortwirkende Rechtsgeltung bis zur Ablösung durch Art. 140 GG/ 138 Abs. 1 WRV gewährleistet werden.

in die Handlungsfreiheit der Gemeinde gesehen worden und als Festlegung auf die Priorität für Gebäude statt für Menschen. Ähnlich wurden die Abschreibungsregeln für Vermögensgegenstände, insbes. Gebäude, empfunden.

Obwohl die Regelung für den Mindeststandard der Gebäudeunterhaltung keinen eigentlichen Eingriff in die Finanzsituation darstellt, sondern lediglich die Verwendung von Finanzmitteln beschränkt und regelt, spielen diese Aspekte in der Gesamtsicht auf die Frage, „Sind Gemeinden unter gegebenen Bedingungen im Sinne der presbyterial-synodalen Ordnung noch ausreichend handlungsfähig?“, eine Rolle.

Die Arbeitsgruppe sieht an dieser Stelle keinen eigentlich Handlungsbedarf: die Einbeziehung des Gebäudebestandes in die Finanzplanung ist eine Absicht bei der Einführung des NKF gewesen und steht daher nicht zur Disposition.

### **III Bestandsaufnahme: Die Finanzsituation der Kirchenkreise und Gemeinden vor dem Hintergrund steigender Kirchensteuereinnahmen**

Durch das Ortskirchensteuersystem hat jedes Kirchengemeindemitglied unmittelbar Auswirkungen auf das Kirchensteueraufkommen ihrer bzw. seiner Ortskirchengemeinde. Im Widerspruch zu diesen unmittelbaren Auswirkungen steht, dass alleine in den letzten 15 Jahren die Anzahl der Kirchengemeindemitglieder um 14,1% gesunken, das Kirchensteueraufkommen in der gleichen Zeit jedoch kontinuierlich gestiegen ist. Mögliche Ursachen liegen z.B. in gesteigerten Gehaltszahlungen und einem hohen Anteil der Mitglieder, die tatsächlich Kirchensteuer zahlen, im Verhältnis zur Gesamtmitgliederzahl.

Doch nicht nur die Kirchengemeindemitglieder, sondern auch der Anteil der zu leistenden Umlagen wirken sich auf die Finanzsituation der Kirchenkreise und Kirchengemeinden aus. Trotz des gesteigerten Kirchensteueraufkommens kann ggf. der Pro-Kopf-Betrag sinken. Eine Erhöhung der Umlagen durch Kostensteigerungen und Übernahme neuer Aufgaben vermindern den Anteil frei zur Verfügung stehender Mittel. Darüber hinaus stellen ebenfalls die Immobilien mit der Abschreibung und der Substanzerhaltungs- bzw. Instandhaltungspauschale eine hohe finanzielle Belastung dar. Inwieweit sich die finanziellen Belastungen auf den Kirchenkreis bzw. Kirchengemeinde auswirken, ist stark von den örtlichen Gegebenheiten abhängig. Insgesamt wird die Finanzsituation in den Kirchenkreisen trotz steigender Kirchensteuereinnahmen als schwierig angesehen.

## **IV Bildung von Szenarien zur Modellierung von Handlungsalternativen zu bestehenden Finanzausgleichs- und Umlagesystemen**

### **1. KiSt-Pro-Kopf-Verteilung (EKvW-Modell) ohne übersynodalen Finanzausgleich**

#### **a. Beschreibung der Veränderung**

Die Evangelische Kirche von Westfalen hat wie die EKIR das Ortskirchensteuerprinzip. Der Unterschied zur EKIR ist jedoch, dass die auf die Lohnsteuer entfallende Kirchensteuer an einer zentralen Stelle eingenommen wird und über den durchschnittlichen Pro-Kopf-Betrag an die Kirchenkreise verteilt wird. Die Entscheidung über das Verteilungssystem innerhalb des Kirchenkreises auf die Kirchengemeinden liegt beim Kirchenkreis.

Eine Umstellung des Systems würde dazu führen, dass die Zahlungsströme in der EKIR wie auch der Informationsfluss verändert werden muss. Das Netto-Kirchensteueraufkommen<sup>4</sup> der EKIR müsste an einer zentralen Stelle vereinnahmt werden, damit die Ermittlung des Pro-Kopf-Betrages auf Grundlage der tatsächlich eingegangenen Kirchensteuer erfolgen kann (nicht über den Verteilungsbetrag, der momentan Grundlage für den übersynodalen Finanzausgleich ist).

Der Pro-Kopf-Betrag wird durch die Summe des Kirchensteueraufkommens und der Kirchengemeindemitgliederzahl ermittelt. Die Zuweisung zu den einzelnen Kirchenkreisen erfolgt auf Grundlage der Kirchengemeindemitglieder. Alle Kirchenkreise wären durch die Zuweisung eines Pro-Kopf-Betrages gleichgestellt. Unterschiede im Aufkommen der Kirchenkreise begründen sich ausschließlich aus der Zahl der Gemeindemitglieder

#### **b. Auswirkungen gegenüber dem jetzigen Verfahren**

Grundlage der Kirchensteuerverteilung wäre ausschließlich der Pro-Kopf-Betrag. Damit entfällt die Berechnung des übersynodalen Finanzausgleichs. Eine Verteilung innerhalb eines Kirchenkreises – der innersynodale Finanzausgleich – kann weiterhin bestehen bleiben, da die Zuweisung nur auf die Kirchenkreise erfolgen würde. Das Prinzip des Westfälischen Modells würde von der Wirkung her den trennscharfen Religionsmerker vorwegnehmen.

Da es eine kleine Anzahl an finanzstarken Kirchenkreisen gibt und eine große Anzahl an finanzschwachen Kirchenkreisen, hätte die Umstellung auf den Pro-Kopf-Betrag für gebende Kirchenkreise den Effekt, dass ein signifikanter Anteil der (geplanten) Einnahmen wegfiel. Umgekehrt würde sich der zusätzlich entstehende Effekt bei den Kirchenkreisen nicht sehr deutlich auswirken, weil sich die zusätzlichen Zahlungen in den Finanzausgleich auf eine relativ große Zahl empfangender Kirchenkreise verteilen.

---

<sup>4</sup> Nach Abzug der Verwaltungskosten und der Umlagen

Der Effekt auf die Gemeinden ist durch die AG nicht beurteilbar, da die vielfältig bestehenden innersynodalen Finanzausgleichssysteme eine flächendeckende Beurteilung nicht ermöglichen. Die innersynodalen Finanzausgleichssysteme sind von Kirchenkreis zu Kirchenkreis anders strukturiert, da es hierfür keine zentralen Bestimmungen gibt und die Festlegung eines Ausgleichssystems dem Ermessen und der Entscheidung des Kreissynodalvorstandes unterliegt.

### **c. Erwartete Effekte**

Das Westfälische - System setzt auf Verteilungsgleichheit in der gesamten Landeskirche. Dadurch wird jedem Kirchenkreis für jedes Gemeindemitglied der gleiche Betrag zu Verfügung gestellt. Die Berechnung ist leicht nachvollziehbar und würde dazu führen, dass der bisherige übersynodale Finanzausgleich, die von vielen als kompliziert wahrgenommen wird, ersatzlos entfallen würde. Des Weiteren würde das Clearingverfahren zwischen den Kirchenkreisen entfallen.

Daneben entfällt der mit der Erhebung der Daten für den übersynodalen Finanzausgleich und Clearing verbundene Aufwand sowie die entsprechenden Berechnungen. Dies führt zu Verwaltungsvereinfachungen und Einsparungen im Personalkostenbereich. Die Entscheidung über die Verwendung der den Kirchengemeinden zustehenden Mitteln verbleibt beim Presbyterium, es sei denn, dieses Recht ist bereits jetzt schon an einen Kirchenkreis oder einen Verband (Kirchensteuerhoheit) übertragen worden. Einige Kirchenkreise und Verbände wenden die Pro-Kopf-Verteilung im Rahmen des innersynodalen Finanzausgleichs in individueller Ausgestaltung bereits an. Des Weiteren wird die Kirchensteuerhoheit der Kirchengemeinden nicht zusätzlich beeinträchtigt, da sie auch im bisherigen System teilweise keine Rolle spielt. Durch Beschluss der Kreissynode kann ein Solidaritätsfonds eingerichtet werden, aus dem Gemeinden bei besonderen Belastungen Unterstützung beantragen können. (Etwa bei denkmalgeschützten Kirchen, Strukturproblemen in sozialen Brennpunkten, kirchenkreisüberschreitenden Aufgaben). Das System hat sich in der EKvW bewährt.

### **d. Einschätzung der Arbeitsgruppe hinsichtlich der Wirksamkeit zur Lösung der identifizierten Probleme**

Eine Umstellung auf dieses System zum jetzigen Zeitpunkt als pro-aktive Maßnahme wird wegen der festgestellten starken Auswirkungen auf die gebenden gegenüber vergleichbar geringen Auswirkungen auf die empfangenden Kirchenkreise und mit Blick auf die grundsätzliche Akzeptanz des geltenden Systems durch die gebenden und empfangenden Kirchenkreise nicht als vordringlich angesehen.

Der in der EKvR angewandte übersynodale Finanzausgleich führt bereits zu einem sehr weit gehenden Ausgleich hinsichtlich der finanziellen Leistungsfähigkeit. Es verbleibt ein vergleichsweise noch geringer Rest – mit der Ga-

rantie von 95% des Durchschnitts-Pro-Kopf-Aufkommens kommt der Finanzausgleich in die Nähe des vollständigen Ausgleichs. Eine Umstellung auf einen Pro-Kopf-Betrag mit Basis 100% würde zu einer Umverteilung von den finanzstarken Kirchenkreisen zu den finanzschwächeren Kirchenkreisen führen, was ein gewünschter Effekt sein könnte. Da allerdings die Anzahl der Kirchenkreise, die über dem landeskirchlichen Durchschnittsbetrag liegen, klein ist, hat eine Umstellung auf den 100%-Finanzausgleich erhebliche Wirkungen auf die Haushalte der betroffenen Kirchenkreise und würde eine mehrjährige Übergangsphase erfordern, um die Auswirkungen steuern zu können.

## **2. Veränderung der Berechnungsgrundlage des übersynodalen Finanzausgleichs**

### **a. Beschreibung der Veränderung**

Die Berechnungsgrundlage für den übersynodalen Finanzausgleich ist das verbleibende Kirchensteueraufkommen und die sich daraus ergebenden Durchschnittsbeträge je Kirchenkreis gegenüber dem landeskirchlichen Durchschnittsbetrags. Gemäß § 9 Finanzausgleichsgesetz (FAG) werden 95% des landeskirchlichen Durchschnittsbetrages (Mindestbetrag) gesichert. Im Rahmen der Finanzausgleichzahlung wird bis zu den ermittelten 95% des landeskirchlichen Durchschnittsbetrages ausgestockt.

Die Überlegungen der Arbeitsgruppe in diesem Zusammenhang waren, ob eine Anhebung des Garantiebetrages nach § 9 FAG eine „ausgewogenere“ Gerechtigkeit zwischen den finanzstarken und den finanzschwachen Kirchenkreisen herbeiführen würde.

### **b. Auswirkungen gegenüber dem jetzigen Verfahren**

In den Überlegungen ist die Arbeitsgruppe von einer Erhöhung um 2% auf 97% des Garantiebetrages ausgegangen. Dies bedeutet, dass 97% des landeskirchlichen Betrages gesichert werden und entsprechenden in der Zahlung der Finanzausgleichzahlung bis zu den ermittelten 97% des landeskirchlichen Durchschnittsbetrags aufgestockt wird. Weitere Änderungen gegenüber dem jetzigen System werden nicht vorgenommen.

### **c. Erwartete Effekte**

Die Vorteile durch die Anhebung des Garantiebetrages auf 97% des landeskirchlichen Durchschnittsbetrages liegen in einer höheren Finanzausgleichzahlung gemäß § 9 FAG und damit mehr verfügbaren Finanzmitteln. Des Weiteren profitieren die finanzstärkeren Kirchenkreise in absoluten Zahlen stärker als die finanzschwächeren Kirchenkreise von der Erhöhung des Kirchensteueraufkommens. Durch die Erhöhung des Garantiebetrages könnte dieses Ungleichgewicht etwas ausgeglichen werden. Die Nachteile durch die Erhöhung des Garantiebetrages liegen in dem höheren Einzug bei den fi-

nanzstärkeren Kirchenkreisen, da diese die Mehreinnahmen für die Empfänger erbringen müssen.

#### **d. Einschätzung der Arbeitsgruppe hinsichtlich der Wirksamkeit zur Lösung der identifizierten Probleme**

Die Veränderung des Prozentsatzes der Berechnungsgrundlage des übersynodalen Finanzausgleichs ist möglich und bedeutet keinen Systemwechsel. Die Arbeitsgruppe sieht die Anhebung des Prozentsatzes analog zur Einschätzung zum 100%-Pro-Kopf-Betrag nicht als dringlich an, da mit dem übersynodalen Finanzausgleich ein funktionierendes Ausgleichsinstrument existiert. Sie dient hier vor allem zur Illustration eines Annähungsszenarios an die Einführung des Trennscharfen Religionsmerkers für die Kirchenlohnsteuer – in diesem Fall wäre eine schrittweise Annäherung an den 100%-Pro-Kopf-Betrag sinnvoll.

### **3. Alternativen zum Modell der Pfarrbesoldung**

#### **a. Beschreibung des Modells**

Bis Mitte der 1990er Jahre wurden die Pfarrstellen in Kirchenkreisen und Gemeinden durch eine Umlage (Umlage I) finanziert. Prozentual wurde bei allen Kirchenkreisen/Kirchengemeinden ein Betrag für die Pfarrstellenfinanzierung vom Kirchensteueraufkommen abgeschöpft. Die Freigabe der Pfarrstellen und somit auch die Verteilung der Pfarrstellen erfolgten gemäß einem landeskirchlichen Punktekatalog. Die Umlage wurde unabhängig von Anzahl der Pfarrstellen im Kirchenkreis erhoben, auch war die Besetzung der Pfarrstelle von der Umlage unabhängig.

Mit der Einführung einer Pfarrstellenpauschale müssen die Anstellungsträger je Pfarrstelle eine Pauschale entrichten, die den durchschnittlichen Kosten einer besetzten Pfarrstelle inklusive Stellenbeiträge zur Versorgungskasse entspricht. Damit gab es einen direkten Zusammenhang zwischen Pfarrstellenumfängen und Pfarrstellenkosten je Anstellungsträger.

Mit der Einführung der Pfarrstellenverteilungsrichtlinie 2008 werden die Pfarrstellen der Kirchenkreise und Kirchengemeinde nach einem zentralen Verfahren festgesetzt. Dabei wird eine Gesamtzahl des Pfarrdienstes durch die Landeskirche bestimmt. Diese Gesamtzahl wird anhand der Kriterien „Gemeindemitgliederzahl“ und „Gemeindegliederzahl im Verhältnis zur Fläche“ auf die Kirchenkreise und Kirchengemeinden verteilt. Innerhalb jedes Kirchenkreises werden die Pfarrstellen entsprechend der jeweiligen Rahmenkonzeption auf die Anstellungsträger verteilt.

#### **b. Einschätzung zur Funktionalität**

Bei der erstmaligen Umsetzung der neuen Richtlinie für die Jahre 2010-2015 zeigte sich, dass Kirchenkreise mit weniger Pfarrstellen, als bei der Verteilung

vorgesehen, vor dem Hintergrund der künftigen Entwicklungen keinen Pfarrdienst aufstocken wollten, der dann in absehbarer Zeit wiederum abzubauen wäre. Gleichzeitig wollten Kirchenkreise mit mehr Pfarrstellen als bei der Verteilung vorgesehenen, diesen Überhang teilweise behalten. Insgesamt ergab sich in der Summe allerdings nur eine geringfügige Abweichung von der gesetzten Gesamtzahl, sodass Abweichungen in den Kirchenkreisen toleriert wurden.

### **c. Gründe für eine Veränderung des Modells**

In der Folge dieser gesetzlichen Umstellung wird die Frage diskutiert, ob die Finanzierung durch eine Pauschale mit Blick auf veränderte Rahmenbedingungen noch zweckmäßig ist, oder ob eine Umlage der neuen Situation mehr entsprechen würde.

Gründe, die für eine Umstellung auf eine Umlage genannt werden:

- Da die Pfarrstellenverteilungsrichtlinie die Verteilung der Pfarrstellen nach einheitlichen Kriterien vorsieht, entfällt die Notwendigkeit einer Pauschale als Steuerungsinstrument zur Deckelung der Pfarrstellenzahl.
- Ferner ist Ziel der Richtlinie, dass Pfarrdienst gleichmäßig in allen Teilen der Landeskirchen vorhanden ist. Damit liegt der Gedanke einer solidarischen Finanzierung durch alle nahe. Dies kann eine Umlage im Unterschied zur stellenbezogenen Pauschale leisten.
- Die Herausforderung der Zukunft wird die mangelnde Zahl von Pfarrern und Pfarrerinnen sein. Hierfür liefert die Pauschale keinen Lösungsbeitrag, da sie durch die Herstellung des Zusammenhangs von Kosten und Stellen, eher den Abbau von Pfarrstellen fördert.

Insgesamt könnte – so die Hypothese – eine Umlage bei konsequenter Anwendung der Verteilungsrichtlinie vor dem Hintergrund der Herausforderung, die flächendeckende Versorgung sicherzustellen, ggf. zu einer gleichmäßigen Verteilung und Finanzierung des Pfarrdienstes innerhalb der Landeskirche führen als die Pauschale.

### **d. Szenario der Umstellung auf eine Umlage**

Eine genaue Analyse einer Umstellung des derzeitigen Finanzierungssystems auf eine Umlage erbrachte folgendes Ergebnis:

Im Jahr 2014 gab es 1.272,61 besetzte Pfarrstellen. Von den Kirchenkreisen wurde je besetzte Pfarrstelle eine Pauschale erhoben. So wurden die Kosten verursachungsgerecht aufgeteilt. In den Kirchenkreisen gibt es jeweils sehr unterschiedliche Modelle (z. T. m Rahmen des innersynodalen Finanzausgleiches) die Kosten der Pfarrstellen innerhalb eines Kirchenkreises zu verteilen. Einerseits gibt es Regelungen, die einzelnen Kirchengemeinden mit der Pauschale direkt zu belasten (meist verbunden mit einer Verteilung der Kir-

chensteuer pro Kopf). Andererseits gibt es Regelungen, den Pfarrdienst gemeinsam zu finanzieren.

Weiter ist festzustellen, dass die Kirchenkreise meist von den Vorgaben der Verteilungsrichtlinien abweichen. Die meisten nach unten, einige aber auch nach oben. Gründe hierfür können in der ländlichen bzw. städtischen Struktur liegen, einer stärkeren oder schwächeren Finanzkraft, einer unterschiedlich hohen historischen Ausstattung an Pfarrstellen oder auch in Unterschieden bei der Entwicklung der Gemeindemitgliederzahlen.

Seit der Umstellung 2008 sind die Pfarrstellenrahmenkonzeptionen die entscheidenden Steuerungsinstrumente für Anzahl und Verteilung der Pfarrstellen in einem Kirchenkreis. Es ist zu erkennen, dass die Kirchenkreise auf Ihre unterschiedlichen Situationen jeweils unterschiedliche Lösungsansätze gefunden haben.

Eine Modellrechnung für das Jahr 2014 ergab, dass bei Einführung einer Umlage zur Finanzierung der 1.272,61 besetzten Pfarrstellen, die Kirchenkreise sehr unterschiedliche betroffen wären: von bis zu 800.000 Euro Entlastung bis zu 950.000 Euro Belastung.

Die Einführung einer Umlage würde wahrscheinlich dazu führen, dass Kirchenkreise, die bisher unter den Vorgaben der Pfarrstellenverteilungsrichtlinie liegen, ihren Pfarrdienst aufstocken würden, denn mit Zahlung der Umlage hätten sie ja gleichsam einen Anspruch auf Pfarrdienst entsprechend der Vorgabe. Gleichzeitig müsste die Verteilungsrichtlinie aber bei den Kirchenkreisen, die über den Vorgaben liegen, so durchgesetzt werden, dass diese möglichst schnell die Zielzahl erreichen, denn sonst würde die Solidargemeinschaft diesen Kirchenkreisen eine überproportionale Ausstattung an Pfarrdienst finanzieren.

#### **e. Einschätzung der Arbeitsgruppe hinsichtlich der Wirksamkeit zur Lösung der identifizierten Probleme**

Die Arbeitsgruppe spricht sich zum derzeitigen Zeitpunkt für den Erhalt der Finanzierung der Pfarrstellen durch eine Pauschale aus, da sie eine Gesamtsteuerung sichert, hinreichend flexibel auf lokale Bedingungen und Entwicklungen reagiert und dezentrale Steuerung ermöglicht. Überdies wird nicht allein über die Pauschale gesteuert, sondern über die landes- und kreiskirchliche Pfarrstellenplanung. Unter grundlegend veränderten Bedingungen ist das Instrument (Pauschale vs. Umlage) neu zu bewerten.

Durch eine Pauschale ist es möglich, Abweichungen der Kirchenkreise von der Verteilungsrichtlinie zu tolerieren. Abweichungen müssen aufgrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen in den Kirchenkreisen aber möglich sein. Die Orientierung der Verteilungsrichtlinie vor allem an der Gemeindemitgliederzahl bietet zwar eine objektive Grundlage für die Verteilung, lässt aber keinen Raum für andere (lokale) Faktoren.

Die Pauschale bietet den Vorteil, dass Kosten und Stellenumfänge in einem direkten Verhältnis zueinander stehen. Ein nicht zu unterschätzendes Steuerungsinstrument.

Bei einer Pauschale kann jeder Kirchenkreis in Abhängigkeit von seinem Pfarrstellenrahmenkonzept eine Verteilung der Pfarrstellenkosten innerhalb des Kirchenkreises durch den eigenen innersynodalen Finanzausgleich selbst regeln und damit den gewünschten kirchenkreisspezifischen Steuerungseffekt schaffen. Dies wird aber ggf. nicht immer ausreichen, um dem Problem zu begegnen, dass Gemeinden bei Einhaltung der Verteilungsrichtlinie in die Haushaltskonsolidierung kommen.

Die größere Herausforderung der Zukunft scheint aber gegenwärtig darin zu bestehen, dass nicht mehr alle Pfarrstellen besetzt werden können: Wie kann eine Pfarrstellenverteilung, die von 1000 Pfarrstellen ausgeht, funktionieren, wenn (deutlich) weniger Pfarrpersonen verfügbar sind? Wie kann verhindert werden, dass manche Kirchenkreise und Gemeinden eine Besetzungsquote von 100 Prozent erreichen, andere dann aber vielleicht nur 50 Prozent? Dieser Herausforderung ist unabhängig von der Finanzierung des Pfarrdienstes zu betrachten: Weder eine Pauschale noch eine Umlage ersetzen hier die kirchenpolitische Steuerung. Veränderte künftige Rahmenbedingungen werden zu einer Überprüfung der Finanzierung des Pfarrdienstes führen. Doch scheint bei den gegenwärtigen Rahmenbedingungen eine Pauschale auf landeskirchlicher Ebene in Verbindung mit jeweils individuellen Lösungen innerhalb eines Kirchenkreises ein Gesamtsystem zu bilden, welches einerseits eine Gesamtsteuerung sichert andererseits aber hinreichend flexibel auf lokale Bedingungen und Entwicklungen reagiert.

#### **4. Veränderung der Richtlinien bzw. gesetzlichen Regelungen zur Gebäudeunterhaltung**

Die Arbeitsgruppe sieht in den Regelungen zur Instandhaltungspauschale (IHP) bzw. Substanzerhaltungspauschale (für Kirchen - SEP) und zu den Abschreibungen auf Gebäude keine unverhältnismäßige Bedrohung der Handlungsfähigkeit der Gemeinden und Kirchenkreise.

Die finanziellen Wirkungen des Gebäudebestandes sollen mit NKF dargestellt werden und auch spürbar sein. Die IHP hat sich darüber hinaus als Instrument als notwendig erwiesen, um Vorsorge für Instandhaltungsmaßnahmen zu treffen. Diese sind in der Vergangenheit häufig vernachlässigt worden. Eine Abschaffung oder grundsätzliche Veränderung des Systems steht daher nicht auf der Tagesordnung.

## **5. Gebäudeplanung und -unterhaltung als landeskirchliche Aufgabe (EKHN-Modell)**

### **a. Beschreibung der Veränderung**

In der EKHN wird die Unterhaltung von Gebäuden als landeskirchliche Aufgabe geführt. Dieses Prinzip hat zur Folge, dass sowohl die Investitionsplanung als auch die Gebäudestrukturplanung ebenfalls landeskirchliche Aufgabe ist und zentral gesteuert wird.

### **b. Auswirkungen gegenüber dem jetzigen Verfahren**

Die Wirkung ist, dass Gemeinden von den Lasten durch Gebäude freigestellt sind; eine Nebenwirkung ist, dass die Planung des Gebäudebestandes ebenfalls aus den Händen der Gemeinden genommen wird.

### **c. Einschätzung der Arbeitsgruppe hinsichtlich der Wirksamkeit zur Lösung der identifizierten Probleme**

Die Arbeitsgruppe hat das Modell in Augenschein genommen jedoch nach relativ kurzer Prüfung eine sinnvolle Wirkung bzw. Umsetzung eines solchen Systems in der EKIR nicht erkennen können.

Der Gebäudebestand in der rheinischen Landeskirche ist ausgesprochen unübersichtlich und sehr unterschiedlich – auch unter Bedingungen der IHP/SEP ist der Zustand der Gebäude nicht auf einem vergleichbaren Stand.

Bei einem Übergang des Gebäudebestandes an die Landeskirche müsste diese in die Lage versetzt werden, den Gebäudebestand tatsächlich zu erwerben, was ggf. einen Grunderwerbssteuertatbestand begründen würde.

Gemeinden und Kirchenkreise, die in der jüngeren Vergangenheit in Gebäude investiert haben, würden voraussichtlich gegenüber Gemeinden, die dieses unterlassen haben, benachteiligt.

Entscheidungsspielräume würden darüber hinaus um eine weitere große Komponente aus den Gemeinden und Kirchenkreisen auf die landeskirchliche Ebene verlagert, was das Prinzip der presbyterial-synodalen Ordnung in einem wesentlichen Teil schwächen würde.

Es entstünde ein nicht abschätzbarer zentraler Verwaltungsaufwand, der asynchron zur derzeit laufenden Verwaltungsstrukturreform eingeführt werden müsste.

Die Übernahme von Verantwortung für Gebäude vor Ort entspricht dem Steuerungsinteresse, das vom NKF ausgehen soll und widerspricht insofern ebenfalls einer Zentralisierung.

Die tiefgreifende Veränderung würde in umfassender Weise ein Problem zu lösen versuchen, was vor allem punktuell besteht, nämlich dort, wo Kirchenkreise oder Gemeinde in Einzelfällen mit notwendigen Investitionen oder Instandhaltungsmaßnahmen an komplexen Kirchen überfordert sind. Dieses

Problem kann im Zweifelfalle besser durch besondere, einzeln zu beschließende Maßnahmen gelöst werden, als durch diese grundsätzliche Systemveränderung.

## **6. Veränderung der Umlage für die Gesetzlichen gesamtkirchlichen Aufgaben (GGA)**

Zur Festlegung der Umlagen für die Gesetzlichen gesamtkirchlichen Aufgaben verweist die Arbeitsgruppe auf die Ergebnisse der Arbeitsgruppe zu diesem Thema, die mit dem Haushalt 2019 umgesetzt werden sollen.

Die Arbeitsgruppe sieht in den dort beschriebenen Verfahren eine transparente Lösung für die in diesem Zusammenhang beschriebenen Problemstellungen.

## **7. Senkung der Versorgungssicherungsumlage**

Die Anhebung des Anteils der allgemeinen Umlage zur Sicherung der Versorgung ist durch die Synode 2015 beschlossen worden. Die Anhebung hat deutliche Auswirkungen auf die Handlungsfähigkeit der Gemeinden und Kirchenkreise, da ein großer Anteil der Kirchensteuermittel zur Sicherung der Versorgung aufgewendet wird.

Die Arbeitsgruppe sieht jedoch keinen Sinn darin, die Dignität des Beschlusses in Frage zu stellen. Die notwendige Schließung der Finanzierungslücke aufzuschieben, würde eine Verschiebung in eine Zeit darstellen, in der vermutlich das Kirchensteueraufkommen insgesamt niedriger ausfallen wird. Es wird daher als zielführend angesehen, das Problem der Ausfinanzierung der Versorgung eher in der derzeitigen günstigen Einnahmesituation anzugehen, als auf eine spätere, wohlmöglich unsicherere Zeit zu verschieben.

## **8. Festlegung eines Mindestanteils des Kirchensteueraufkommens für die in eigener Verantwortung zu planenden gemeindlichen Aufgaben**

### **a. Das Szenario**

Die Arbeitsgruppe hat sich mit der Frage auseinandergesetzt, wieweit es notwendig oder sinnvoll sein könnte, vor dem Hintergrund sinkender Steuereinnahmen einen Mindestanteil der verfügbaren Kirchensteuern für die Arbeit auf der Ebene der Gemeinden festzulegen.

### **b. Einflussfaktoren auf die Gemeindefinanzierung**

Die AG hat sich zunächst mit der Frage auseinandergesetzt, wieweit es belegbare Hinweise gibt, dass der Anteil der Kirchensteuern für die Gemeinden erkennbar im Verhältnis zurückgeht.

Diese Frage lässt sich lediglich abgeleitet beantworten, da sich die für die Gemeinden verfügbaren Kirchensteuermittel aus den insgesamt verfügbaren

Mitteln und dem kreiskirchlichen innersynodalen Finanzausgleichssystem zusammensetzen.

Der Anteil der insgesamt für Kirchenkreise verfügbaren Steuermittel wird durch die übersynodalen Umlagen und den Anteil Gesetzliche gesamtkirchlicher Aufgaben beeinflusst. In jüngerer Zeit (2015) hatte eine erhebliche Auswirkung die Erhöhung der Versorgungssicherungsumlage durch die Landesynode im Januar 2015.

Eine weitere Wirkung auf die verfügbaren Mittel in der Gemeinde geht von den Veränderungen der kreiskirchlichen Umlagen aus – hier wirkt die Verwaltungskostenumlage durch die Verwaltungsstrukturreform, die – wie bereits weiter oben erwähnt – durch die Aufgabenverlagerung insbesondere so wirkt, dass Entscheidungsbefugnisse auf die kreiskirchliche Ebene verlagert werden. Auch wenn durch die Zentralisierung der Verwaltung Synergieeffekte entstehen sollen, ist nicht von der Hand zu weisen, dass die Verwaltung für viele Gemeinden in absoluten Zahlen teurer wird. Das heißt aber noch nicht, dass das für alle Gemeinden so ist und berücksichtigt auch nicht, dass auch die Verbesserung der Qualität der Verwaltung Motiv für die Reform war.

### **c. Erkenntnisse der Arbeitsgruppe zur Gemeindefinanzierung**

Mit der erwartbaren Verminderung der Finanzierungsgrundlage durch die zurückgehenden Mitgliederzahlen wird es eine Aufgabe sein, die Verwaltung entsprechend anzupassen, um nicht tatsächlich einen überproportional großen Verwaltungsapparat zu unterhalten. Dieses stellt eine wichtige Aufgabe dar, die durch die Landeskirche vorgenommen werden muss, um die Glaubwürdigkeit des Projektes nicht zu untergraben.

Die Festlegung eines Mindestanteils aus Kirchensteuermitteln, der für die originäre Arbeit der Gemeinden zur Verfügung stehen soll, scheitert an der fehlenden Definition dieser Aufgaben: Die Kirchenordnung regelt zwar, dass die Gemeinde Kern und Basis der kirchlichen Arbeit ist und der Verkündigungsauftrag der Kirche vor allem hier in der Gemeinde verortet ist. Wie dieser Auftrag zu erfüllen ist, bleibt jedoch der Leitung der Gemeinde überlassen. Vorgesehen ist hierzu die Erstellung einer Konzeption gemeindlicher Aufgaben – auch für diese Konzeption gibt es kein Muster, das als Schema zugrunde zu legen ist.

Aus theologischer Perspektive macht ein nicht definierter Rahmen bzw. eine nicht definierte Mindestausstattung für die Erfüllung des Verkündigungsauftrages auch Sinn: Die EKIR hat zwar als Leitlinie, dass jede Gemeinde eine Gemeindegliederkonzeption haben soll, wie diese aussieht, ist jedoch den Gemeinden überlassen, hier werden keine Vorgaben im Sinne von Einheitlichkeit gemacht. Selbst wenn jede Gemeinde eine solche Konzeption hätte, was nicht der Fall ist, wäre die Umsetzung in Finanzmittel auf einer vergleichbaren Basis zum Scheitern verurteilt. Die AG hat sich nach kurzer Beratung nicht näher damit auseinandergesetzt.

Tatsächlich hat die Arbeitsgruppe festgestellt, dass - abgesehen von den oben beschriebenen Wirkungen durch Aufgabenverlagerungen auf andere Ebenen - Steuermittel proportional bei den Kirchenkreisen ankommen. D.h. die Vermutung, dass Kirchenkreise und Gemeinden von wachsenden Kirchensteuern nicht profitieren, wird grundsätzlich nicht bestätigt.

Allerdings ist ein Aspekt, der durch die Arbeitsgruppe als wesentlich festgestellt worden ist, dass Gemeinden und Kirchenkreise nachträglich zusätzlich eingehende Steuermittel nur wenig wahrnehmen, weil bei der Haushaltsplanung von einem deutlich geringeren Aufkommen ausgegangen wurde.

Heißt: Fällt das Steueraufkommen deutlich höher aus, als in der Schätzung angenommen, bleibt dieses für die Handlungsmöglichkeiten von Gemeinden praktisch ohne nennenswerte Wirkung.

Die Logik, dass ein im Zweifelsfalle unterschätztes Kirchensteueraufkommen auf Kirchenkreis- und insbesondere Gemeindeebene den Spardruck erhöht, ist zwar zutreffend. Erhöht wird allerdings nicht nur der Spardruck, sondern auch die Frustration durch an dieser Stelle zusätzlich eingeschränkte Steuerungsmöglichkeiten auf der Ebene der Gemeinden. Dieser Effekt wird verstärkt durch die derzeit aufgrund der Umstellung auf NKF häufig noch nicht vorliegenden Ist-Zahlen aus zurückliegenden Jahren, so dass auf Gemeindeebene häufig das tatsächliche Steueraufkommen im Verhältnis zum geschätzten Steueraufkommen noch gar nicht bekannt ist.

Die Arbeitsgruppe hat sich an dieser Stelle die Idee der „gefühlten Armut“ zu eigen gemacht, die im Zusammenhang mit den erhöhten Umlagen für die Versorgungssicherung, den Zentralisierungsmaßnahmen im Zusammenhang mit NKF und Verwaltungsstrukturreform, sowie den mit NKF nun einzuplanenden Risiken durch Wertverlust (beim Anlagevermögen) die Wirkung entfaltet, dass den Gemeinden der Raum zum Handeln genommen wird.

Die Idee der Kirchenordnung, dass die Gemeinde Kern und Zentrum der Verkündigung ist, wird daher, so das Ergebnis der Überlegungen, auch dadurch erfüllt, dass

bei Aufgabenverlagerung auf höhere Ebenen mitbedacht wird, dass lebendige Gemeindearbeit auch durch Entscheidungsspielräume ermöglicht wird und diese durch Übernahme von Aufgaben durch andere Ebenen kleiner werden eine aus Vorsicht oder aus dem Motiv, Sparimpulse zu setzen, zu restriktive Steuerschätzung den Planungsspielraum für Gemeinden zusätzlich beschränkt.

Da das NKF die Idee verfolgt, Gemeinden, Kirchenkreise und die Landeskirche in die Lage zu versetzen, die Finanzsteuerung anhand von Kennzahlen selbst vornehmen zu können, ist es von Bedeutung, dass Maßnahmen, die die Steuerungsmöglichkeiten durch Vorgaben begrenzen, mit Bedacht vorgenommen werden müssen.

Zur Steuerschätzung einschränkend muss hinzugefügt werden, dass diese nicht „richtig“ oder „falsch“ ist: es bleibt dabei, dass die Schätzung auf Annahmen beruht. Die „Fernsteuerung“, durch eine politisch niedrig gesetzte bzw. sehr vorsichtige Schätzung den Impuls zur Ausgabendisziplin hat jedoch aufgrund der bereits vorgenommenen Integration von Risiken in die Finanzrechnung eine überproportional beschränkende Wirkung, die bei der Steuerschätzung mitbedacht werden muss.

## **V Auswirkungen des Trennscharfen Religionsmerkers**

Mit der Einführung eines bundesweiten trennscharfen Religionsmerkers erfolgt auf Grundlage einer Kennziffer, die sich aus dem Religionsschlüssel und dem amtlichen Gemeindeschlüssel zusammensetzt, die genaue Zuordnung der Kirchensteuer (Kirchensteuer auf Abgeltungssteuer bzw. Kirchensteuer auf Lohnsteuer) zu einer Landeskirche.

Seit Januar 2015 wird dieses Verfahren bereits bei der Kirchensteuer auf Abgeltungssteuer angewendet. Anstatt eines Antrages auf Einbehalt von Kirchensteuer auf abgeltend besteuerte Kapitalerträge, erfolgt die Einbehaltung und die Weiterleitung an die steuererhebende Religionsgemeinschaft automatisch. Beim automatisierten Abzugsverfahren verfügt das Bundeszentralamt für Steuern über die Daten der Religionszugehörigkeit des Steuerpflichtigen, sodass die betroffenen Stellen den Kirchensteuerabzug direkt aufgrund der Kennziffer der entsprechenden Landeskirche zuordnen können. Für die Evangelische Kirche im Rheinland bedeutet dies, dass die Neuregelung auch weiterhin keine Zuordnung der Kapitalertragssteuer zum Kirchensteuergläubiger (Kirchengemeinde bzw. Verband) ermöglicht, da eine Erweiterung der Kennziffer von den anderen Landeskirchen nicht unterstützt und auch technisch für nicht umsetzbar gehalten wird. Dadurch erfolgt die Weiterleitung der Kirchensteuer auch nur an eine zentrale Stelle pro Landeskirche. Bei der Evangelischen Kirche im Rheinland erfolgt die Weiterleitung der Abgeltungssteuer an die Gemeinsame Verrechnungsstelle im Rheinland.

Mittel- bis langfristig soll der trennscharfe Religionsmerker auch auf die Kirchenlohnsteuer angewendet werden. Dadurch würde wie bei der Abgeltungssteuer eine genaue Zuordnung des Kirchensteueraufkommens auf die Steuergläubiger (Kirchengemeinden) nicht mehr ermöglicht sein. Mit der Einführung des neuen Einzugsverfahrens würde sich das bisher nachgelagerte Kirchenlohnsteuer-Verrechnungsverfahren (Clearing) zwischen den Gliedkirchen erübrigen, aber auch erhebliche Auswirkungen auf den Informationsfluss und den Geldfluss in der Evangelischen Kirche im Rheinland haben. Mit dem Wegfall des Clearingverfahrens zwischen den Gliedkirchen wird das innerrheinische Verteilungsverfahren in der bisherigen Form nicht mehr fortgeführt werden können, da die benötigten Auswertungsdaten nicht mehr vorliegen werden. Darüber hinaus wird aufgrund der direkten Zuordnung der Kirchensteuer das bisher notwendige Meldeverfahren der Betriebsstättenfinanzämter über die Höhe des Kirchensteueraufkommens aus der Kirchensteuer

an die Kirchensteuerverteilungsstellen entfallen. Das Kirchensteueraufkommen würde nach der Zuordnung zu einer Landeskirche nur an eine zentrale Stelle ausgezahlt werden. Für die Evangelische Kirche im Rheinland mit Ihrem Ortskirchensteuerprinzip bedeutet das, dass keine Zuordnung der Kirchensteuer an die Kirchengemeinden bzw. Verbände mehr möglich wäre.

Durch die positiven Erfahrungen mit der Zuordnung der Kirchensteuer auf Abgeltungssteuer nach Kennziffern zu den einzelnen Landeskirchen steht nicht mehr die Frage im Vordergrund, ob die Einführung des Trennscharfen Religionsmerks auf die Kirchenlohnsteuer kommt, sondern vielmehr die Frage nach dem Zeitpunkt der Einführung.

Mit der Umstellung des Verfahrens steht fest, dass die Kirchensteuer nicht mehr von den einzelnen Betriebsstättenfinanzämtern an die Kirchensteuerverteilungsstellen ausgezahlt wird, sondern an eine zentrale Stelle in der EKIR. Folglich kann das Ortskirchensteuerprinzip nicht in der bisherigen Form aufrechterhalten werden.

Die Vorteile, die sich durch die Einführung des Trennscharfen Religionsmerker ergeben, liegen insbesondere in der Verwaltungsvereinfachung durch den Wegfall des Kirchensteuerverrechnungsverfahrens zwischen den Landeskirchen liegt. Die Nachteile, durch die Einführung liegen darin, dass der bisherige Finanzausgleich durch die fehlenden Informationen aus dem Clearing (Auswertung der Lohnsteuerzuordnung zu den Betriebsstättenfinanzämtern nicht mehr möglich ist. Hier wird die EKIR keinen Partner in dem Bemühen finden, weiterhin Zugriff auf die Steuerdaten zu haben, da alle anderen Landeskirchen und Bistümer die Kirchensteuer bereits jetzt zentral erhalten und diese Informationen nicht benötigen.

## **VI Zentrale Einnahmestelle und 100% Verteilung des Kirchensteueraufkommens an die Kirchenkreise (KiSt-Pro-Kopf-Verteilung)**

Die Arbeitsgruppe hat sich mit der Frage auseinandergesetzt, wie die Verteilung des Kirchensteueraufkommens an die Kirchenkreise nach der Einführung des trennscharfen Religionsmerkers erfolgen könnte. In diesem Zusammenhang hat sich die Arbeitsgruppe die Finanzverteilungssystemen von fünf Landeskirchen: Westfalen, Kurhessen-Waldeck, Hessen-Nassau, Pfalz und Baden angesehen. Bis auf Westfalen handelt es sich um Antragssysteme, die aufbauend auf einen Grundbetrag verschiedene Schlüsselzuweisungen für erbrachte Ausgabegebiete enthalten. Diese Systeme haben ein umfassendes Regelwerk und besagen letztlich, dass die Gemeinden und Kirchenkreise bei der Landeskirche ihre Finanzmittel beantragen. Zum einem ist die Verwaltung des Verfahrens sehr umfangreich, zum anderem widerspricht dieses Vorgehen dem rheinischen Selbstverständnis (siehe Anlage).

Aufgrund der Ähnlichkeit der jetzigen Systeme und der o.g. Gründe hat sich die Arbeitsgruppe dann ausführlich mit dem Modell der Westfälischen Landeskirche beschäftigt. Grundlage für die Kirchensteuerverteilung wäre aus-

schließlich der Pro-Kopf-Betrag. Für die Berechnung würde die zentral eingenommene Kirchensteuer nach Abzug der Verwaltungskosten und um die Summen der bestehenden Umlagen (GGA; LKA-Anteil 10,1%, Versorgungssicherung, Beihilfesicherung) gemindert zu Grunde gelegt. Das danach verbleibende Kirchensteueraufkommen würde durch die Kirchengemeindemitglieder der EKIR aufgeteilt werden, sodass am Ende ein Pro-Kopf-Betrag an die Kirchensteuergläubiger in Höhe des im zustehenden Betrags weitergeleitet wird (Gemeindemitglieder x Pro-Kopf-Betrag). Hierdurch steht die Anzahl der Gemeindemitglieder eines Kirchenkreises im Fokus der Verteilung.

Dieses Verfahren hätte gegenüber dem jetzigen Verfahren den Vorteil, dass es keinen übersynodalen Finanzausgleich mehr geben würde. Die Unterscheidung der Kirchenkreise in finanzschwache und finanzstarke Kirchenkreise würde ebenfalls wegfallen, da das Kirchensteueraufkommen je Kirchenkreis keine Orientierungsgröße wäre. Alle Kirchenkreise wären durch die Zuweisung eines Pro-Kopf-Betrages gleichgestellt.

Die Arbeitsgruppe hat auch die Möglichkeit beraten, ob es sinnvoll sein könnte, einen Puffer aus dem Kirchensteueraufkommen zurückzuhalten, um Situationen finanzieller Überforderung von Kirchenkreisen abzufedern. Dieses Prinzip hätte dann allerdings nicht den Charakter eines Finanzausgleichs, sondern einer gezielten Bezuschussung und wäre daher der Einfallbewertung überlassen.

## **VII Ergebnis der Arbeitsgruppe**

Die derzeit geübte Praxis des annähernden Ausgleichs des Steueraufkommens bis zu einem Garantiebetrags von 95% stellt bereits einen wirksamen Finanzausgleich dar: eine Änderung (Richtung 100%) hätte natürlich günstige Wirkungen auf die empfangenden Kirchenkreise, noch gravierender jedoch wären diese für die gebenden. Daher wäre eine Adhoc-Umstellung für diese nicht ohne weiteres verkraftbar.

Die Einführung des trennscharfen Religionsmerkers würde zwangsläufig die jetzt geübte Praxis des Verteilungssystems ablösen, da die Berechnungsgrundlage des Ortskirchensteueraufkommens entfallen würde. Aufgrund der Erwartung, dass die Kirchensteuererhebung mittel- bis längerfristig über den trennscharfen Religionsmerker erfolgen wird, erscheint es als wenig sinnvoll, das bestehende Verfahren des übersynodalen Finanzausgleichs für kurze Zeit durch ein anderes System zu ersetzen, das nicht mit dem trennscharfen Religionsmerker kompatibel ist.

In diesem Zusammenhang könnte auch die Erhöhung des Garantiebetrags wie beschrieben ein Zwischenschritt sein, indem das bestehende System noch beibehalten wird, aber bereits ein Schritt zur Umstellung auf ein System getan wird, das auch mit dem trennscharfen Religionsmerker kompatibel ist.

Über den Zeitpunkt, wann eine solche Annäherung beginnen sollte, konnte sich die Arbeitsgruppe nicht verständigen, da der Zeitpunkt der Einführung des trennscharfen Religionsmerkers nicht absehbar ist.

Die Wechselwirkungen von Umlagen auf die objektive – nicht zuletzt aber: die subjektive – Finanzkraft auf Gemeinde- und Kirchenkreisebene hält die Arbeitsgruppe für sehr relevant für das Empfinden einer auskömmlichen Finanzierung. Entscheidungsspielräume und die Spannweite des Einflussbereichs presbyterialer Entscheidungen haben hier eine nicht zu unterschätzende Bedeutung.

Dass Kirchensteuermittel auf Gemeindeebene „nicht ankommen“ (heißt: nicht auskömmlich verbleiben) konnte die Arbeitsgruppe nicht grundsätzlich feststellen – hier gilt allerdings die Einschränkung, dass die Arbeitsgruppe aufgrund der unterschiedlichen innersynodalen Finanzausgleichsmechanismen an sich zur Gemeindefinanzierung keine Aussage treffen kann.

Als bedeutsam hat die Arbeitsgruppe ermittelt, dass die Wirkungen (steigender) Kirchensteuereinnahmen für die Planungssicherheit und Planungsspielräume verlassen, wenn der Haushaltsansatz sehr restriktiv ist. Da die Grundlage für die Gemeindefinanzierung der Haushaltsplan ist, bleiben verbesserte Einnahmen im Ist (soweit Ist-Zahlen überhaupt bereits verfügbar sind) ohne erkennbare Wirkungen. Ein sehr restriktiver Haushaltsansatz vermindert daher die Handlungsfähigkeit der Gemeinden und vergrößert die „gefühlte Armut“ auf der Ebene der Gemeinden. Hier liegt ein Steuerungshebel in der Fiskalpolitik der Landeskirche, der im Haushaltsansatz 2016 allerdings bereits im Sinne einer vergrößerten Handlungsfähigkeit umgesetzt wurde.

**Vorschlag der Kirchenleitung:**

**Überweisung an den Finanzausschuss (VI) – federführend – und den Innerkirchlichen Ausschuss (IV)**