

13. Vermögensverwaltung in der Landeskirche

I. Haushaltswesen

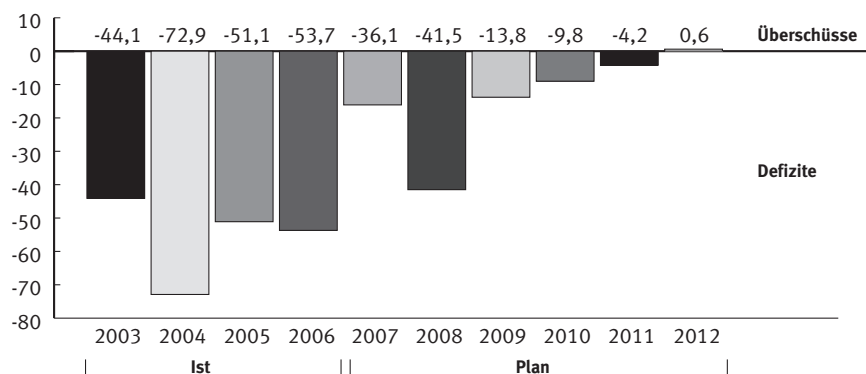
1. Landeskirche

Rechtsgrundlage für das Haushaltsrecht der Landeskirche sind das Kirchengesetz über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Konföderation evangelischer Kirchen in Niedersachsen (Haushaltsgesetz - HhG) in der Fassung vom 22. Mai 1984 (Kirchl. Amtsbl. S. 53) und die dazu erlassene Ausführungsverordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (KonfHO) vom 3. Februar 1983 (Kirchl. Amtsbl. S. 22). Das Haushaltsgesetz und die Ausführungsverordnung sind auf der Grundlage der Ordnung der EKD für das kirchliche Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen vom 11. Mai 1974 (Abl. EKD S. 413), zuletzt geändert durch die Ordnung für das kirchliche Finanzwesen auf der Basis der erweiterten Kameralistik vom 23. Juni 2006, beschlossen worden. Sie gelten für die Konföderation evangelischer Kirchen in Niedersachsen und ihre Einrichtungen sowie für die Landeskirchen Braunschweig, Hannover und Oldenburg und deren Einrichtungen.

Gemäß Artikel 76 der Kirchenverfassung werden die Haushaltspläne der Landeskirche von der Landessynode festgestellt. Die Entwürfe werden vom Landeskirchenamt nach Beratung mit dem Landessynodalausschuss aufgestellt. Es hat sich als sinnvoll erwiesen, auch den Finanzausschuss der Landessynode vor der Einbringung des Haushaltsplanentwurfes in die Beratung einzubeziehen. Hierzu gibt die Geschäftsordnung der Landessynode die rechtliche Möglichkeit. Nach Feststellung der Haushaltspläne werden diese allen Kirchenkreisen zur Unterrichtung der örtlichen Gremien sowie für Interessierte zur Einsichtnahme übersandt. Darüber hinaus wird eine Kurzfassung des Haushaltsplanes im Kirchlichen Amtsblatt veröffentlicht.

Die Haushaltspläne der Landeskirche werden jeweils für zwei Jahre, mit getrennten Ansätzen für jedes Jahr, aufgestellt. Dieses Verfahren hat sich über Jahre bewährt. Es erspart erheblichen Verwaltungsaufwand. Für die Haushaltsjahre 2004 und 2006 mussten Nachtragshaushaltspläne aufgestellt werden, da die Kirchensteuereinnahmen sehr stark zurückgingen.

Seit dem Haushaltsjahr 2003 ist der landeskirchliche Haushalt defizitär. Das negative Ergebnis des Jahres 2003 mit 44,1 Mio. € wurde im Jahr 2004 mit 72,8 Mio. € noch übertroffen. Für 2005 und 2006 gingen die Defizite zwar zurück, sie betragen aber immer noch 51,1 Mio. € und 53,7 Mio. €. Eine deutliche Trendwende wird für die Jahre nach 2007 erwartet, wenn die Landeskirche den dringend notwendigen Konsolidierungskurs konsequent fortsetzt, wie er durch die Beschlüsse der Landessynode zum Bericht des Perspektivsausschusses eingeleitet wurde.



Der Grund für diese Haushaltsentwicklung sind die starken Kirchensteuerrückgänge, die vor allem auf die staatlichen Steuerreformen aus den Jahren 2001 bis 2004 zurückgehen.

Nachdem diese Entwicklung absehbar war, setzte die Landessynode den Perspektivausschuss ein, der notwendige Ausgabenkürzungen mit einem Volumen von über 80 Mio. € (ca. 15 % des Haushaltsvolumens 2004) durch deutliche Strukturveränderungen vorschlagen sollte. Da in den vergangenen zehn Jahren die Ausgaben schon um gut 15 % abgesenkt wurden, ließen sich weitere Ersparnisse mit der „Rasenmähermethode“ – ein Verfahren mit dem die Haushaltsansätze annähernd gleich reduziert werden – nicht mehr durchsetzen. Deshalb sollte dieser Ausschuss die notwendigen Prioritäten für einen ausgeglichenen Haushalt ab 2010 entwickeln und damit die zukünftige Handlungsfähigkeit der Landeskirche sichern.

Im Frühjahr 2005 legte der Perspektivausschuss, in dem alle kirchenleitenden Organe vertreten waren, seine Beratungsergebnisse vor und empfahl u.a., die Pfarrstellen in den Gemeinden und im Schuldienst unterproportional zu kürzen, Einrichtungen mit landeskirchlichem Bezug (z.B. Haus kirchlicher Dienste, Diakonisches Werk) sowie die Verwaltung demgegenüber um 30 % bis 40 % zu kürzen. Die Landessynode wird auf 75 Mitglieder verkleinert, die Zahl der Sprengel von acht auf sechs reduziert und die gegenwärtig 42 Kirchenkreisämter zu 20 Kompetenzzentren zusammengefasst. Einzelne Aufgabenfelder werden vollständig entfallen (z.B. Studienhaus am Kreuzberg in Göttingen, Lutherstift Falkenburg, Lutherheim Springe) und die Evangelische Fachhochschule wird in staatliche Trägerschaft überführt. Verstärkt werden Mittel für das freiwillige soziale Jahr, den Innovationsfonds, die Fort- und Weiterbildung im Ehrenamt sowie Projekte für die Diakonie und die Schülerarbeit. Darüber hinaus sollten Verhandlungen mit dem Land Niedersachsen aufgenommen werden, um an geeigneten Standorten Schulen in kirchlicher Trägerschaft zu errichten sowie die Zahl der fremdfinanzierten Schulpastorenstellen zu erhöhen.

Ausschlaggebend ist für den Ausschuss, ob die einzelnen Arbeitsbereiche eine herausragende Bedeutung für die Zukunft des Protestantismus haben und damit auch zukünftig zum Kernbestand der Kirche gehören. Kirchliche Einrichtungen und Angebote, die sich nicht durch ein deutliches „evangelisches Profil“ auszeichnen, sind radikal in Frage zu stellen; diese Aufgaben können auch von anderen wahrgenommen und finanziert werden. In zeitlicher Hinsicht differenzierte der Perspektivausschuss zwischen ganz konkreten, an den einzelnen Haushaltstellen orientierten Empfehlungen bis 2010 und Empfehlungen für den Zeitraum von 2011 bis 2020, die in der Regel tiefgreifende Strukturveränderungen (vgl. Aktenstücke Nr. 98 und Nr. 98A der 23. Landessynode) mit sich bringen.

Bis zum Sommer 2007 konnten die wesentlichen Empfehlungen des Perspektivausschusses umgesetzt werden. Da mehr als 75 % des Haushaltsvolumens Personalkosten sind, ist es unvermeidlich, dass die Personalstellen weiter reduziert werden. Das gilt vor allem für den Verwaltungsbereich.

Nach der Mittelfristigen Finanzplanung ist der Haushaltsausgleich im Jahr 2010 möglich, wenn sich die geringen Defizite in den Jahren 2010 und 2011 durch Ersparnisse ausgleichen lassen. Risiken werden aber bleiben. Wenn weitere Steuerreformen die Kirchensteuer zusätzlich mindern oder die wirtschaftliche Entwicklung bei der gegenwärtigen Beschäftigungslage stärker nachgibt, kann der landeskirchliche Haushalt leicht wieder in rote Zahlen abgleiten. Dem können wir entgegenwirken, wenn die Kapitalbasis der kirchlichen Körperschaften nachhaltig gestärkt wird und nennenswerte Stiftungs- und Rücklagenenerlöse in der nächsten Dekade zur Finanzierung kirchlicher Arbeit zur Verfügung stehen.

Auch die Landeskirche verfügt über Rücklagen, deren Höhe jeweils mit der Jahresrechnung (dem Jahresabschluss) ausgewiesen wird. Er steht allen Mitgliedern der Landessynode zur Einsichtnahme zur Verfügung. In ihm wird auch das landeskirchliche Grundvermögen ausgewiesen. Das landeskirchliche Grundvermögen dient überwiegend dienstlichen Zwecken. Landeskirchliche Schulden bestehen per 31. Dezember 2006 nicht mehr. Die Landeskirche hat für 26 Darlehen Bürgschaften übernommen, und zwar vorwiegend für diakonische Einrichtungen. Der verbürgte Betrag beläuft sich am Ende des Jahres 2006 auf rund 3,6 Mio. €. Er bewegt sich damit innerhalb der vom Landessynodalausschuss gesetzten Grenze von 7,7 Mio. €.

Die Prüfung des Kassen- und Rechnungswesens der Landeskirche und ihrer Einrichtungen ist durch eine Verwaltungsvereinbarung mit der EKD dem Oberrechnungsamt der EKD übertragen worden. Die Prüfung wird schwerpunktmäßig durch die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Oberrechnungsamtes (ORA) unter Mithilfe der Prüfungsbeamten und -beamtinnen des Rechnungsprüfungsamtes der Landeskirche (siehe 13 IV) vorgenommen. Bei der Rechnungsprüfung haben sich Beanstandungen, die einer Entlastung entgegenstehen könnten, nicht ergeben. Der Landessynodalausschuss hat bis zum Haushaltsjahr 2005 Entlastung gemäß Artikel 91 Abs. 3 Buchst. e der Kirchenverfassung erteilt.

2. Kirchliche Körperschaften

Die Kirchengemeinden und Kirchenkreise sind vom Staat als Körperschaften des öffentlichen Rechts anerkannt. Für sie ist daher ein kirchliches Haushaltsrecht entwickelt worden, das bislang stark dem staatlichen Haushaltsrecht entsprach. Mit Hilfe dieses Haushaltsrechts wird eine geordnete Haushaltswirtschaft, Rechnungsprüfung und öffentliche Rechnungslegung über die kirchlichen Einnahmen (z. B. Kirchensteuern, Spenden, Kollekten usw.) und Ausgaben sichergestellt. Rechtsgrundlage ist die Haushaltsordnung der Konföderation evangelischer Kirchen in Niedersachsen für kirchliche Körperschaften – KonfHOK – vom 22. Mai 1984 (Kirchl. Amtsbl. S. 55).

Die einzige Veränderung der KonfHOK im Berichtszeitraum war die Verlängerung einer sonst zum 31. Dezember 2001 auslaufenden Regelung. Mit der Verordnung des Rates der Konföderation vom 25. Januar 2002 (Kirchl. Amtsbl. S. 14) wurde die 1997 als § 89a eingefügte Erprobungsregelung bis zum 31. Dezember 2008 verlängert. Nach ihrem Wortlaut sollen „zur Erzielung einer optimalen Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln neue Steuerungsmodelle der Finanzwirtschaft erprobt werden“. Das bei den Kommunen verbreitete sog. Neue Steuerungsmodell ist die vor allem von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement in Köln (KGSt) entwickelte Ausprägung der Modernisierung öffentlicher Verwaltungen. Im Kern stehen in der kommunalen Reform Überlegungen, die klassisch-bürokratische Verwaltung auf eine unternehmerische, kundenorientierte und in – teilweise künstlich geschaffenen – Wettbewerbsbedingungen stehende Verwaltung hin fort zu entwickeln. In Niedersachsen fand dies seine Umsetzung im „Neuen Kommunalen Rechnungswesen“, dessen zentrale Elemente die dezentrale Ressourcenverantwortung und Budgetierung, die Outputsteuerung über Produkte, die periodengerechte Darstellung des Ressourcenaufkommens und -verbrauchs und die Überprüfung der Zielerreichung über ein Controlling sind. Diese umfassende Reform der kommunalen Verwaltung in Niedersachsen kann von den Kirchen nicht einfach übernommen werden. Deutlich wird, dass den kirchlichen Anforderungen an das Rechnungswesen nicht mehr durch eine schlichte Orientierung am staatlichen Haushaltsrecht entsprochen werden kann. Erforderlich ist vielmehr die souveräne Entwicklung eigener

kirchlicher Steuerungsinstrumente. Das neue Finanzausgleichsrecht (siehe 13 III 1) mit der Stärkung der Kirchenkreise, der Festlegung von Grundstandards und dem Berichtswesen ist ein wesentlicher Baustein dieser Entwicklung. Ergänzt wird sie durch die Umstellung des Rechnungswesens auf das kaufmännische Rechnungswesensystem der Doppik (= doppelte Buchführung in Konten; siehe unter 3.).

Genutzt wurde die Experimentierklausel bislang nicht zur umfassenden Verwaltungsmodernisierung, sondern zur Erprobung von Verwaltungsvereinfachungen. Auf Basis der Experimentierklausel fortgeführt wurden die Vereinfachungen bei der Haushaltsplanung, der Jahresrechnung, der Deckungsfähigkeit und der zeitlichen Übertragbarkeit von Haushaltsmitteln. Die vorliegenden Rückmeldungen der erprobenden Kirchenkreise zeigen, dass diese Vereinfachungen vor allem im Bereich der Gremien sehr positiv aufgenommen wurden, da sie eine deutlich bessere Übersichtlichkeit und damit größere Sicherheit und Motivation im Umgang mit den Finanzmitteln gewähren. Hierdurch werden auch die Verwaltungsstellen entlastet. Es hätte nun nahe gelegen, diese positiven Ergebnisse der Erprobung über eine allgemeine Novellierung der KonfHOK allgemeinverbindlich zu machen. Mit Rücksicht auf die geplante Einführung der Doppik in allen Kirchenkreisen bis Ende 2012 und die Umstellung auf das Finanzausgleichsgesetz in 2009 bietet es sich an, die KonfHOK jetzt nur in einzelnen Punkten zu modifizieren und weitergehende Verwaltungsvereinfachungen im Rechnungswesen mit der einzuführenden Doppik zugleich umzusetzen. Vermieden wird damit eine hektische Dauermodernisierung der kirchlichen Verwaltung.

Um eine einheitliche Anwendung der KonfHOK sicher zu stellen, ergehen Durchführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung für kirchliche Körperschaften – DBKonfHOK. Im November 2001 erfolgten mit dem Ziel der Verwaltungsvereinfachung Konkretisierungen des Vier-Augen-Prinzips bei der Nutzung automatisierter Verfahren bei Daueranordnungen und Personalkosten (§§ 26, 28 DBKonfHOK; Kirchl. Amtsbl. 2002, S. 230 vgl. auch Rundverfügung K 9 / 2001). Sonstige Änderungen der DBKonfHOK hat es im Berichtszeitraum nicht gegeben.

Eine wesentliche Änderung im Haushaltsrecht erfolgte am 12. November 2005 mit der Neufassung der Durchführungsbestimmungen zur Rechtsverordnung über die Verwaltung kirchlichen Grundbesitzes und Richtlinien zur Verwaltung des kirchlichen Vermögens (DBGrundb und KapV, Kirchl. Amtsbl. S. 273). Zur Stärkung der Selbstverantwortung der kirchlichen Körperschaften und Reduzierung des Verwaltungsaufwands wurde unter bestimmten Voraussetzungen eine Genehmigungsfiktion für die Aufnahme von Darlehen bis zur Höhe von 50 000,- € bei Kirchengemeinden und 125 000,- € bei Kirchenkreisen eingeführt. Die weitere Entwicklung bleibt abzuwarten, weil in nicht refinanzierten Bereichen die Finanzierung von Darlehen aus Kirchensteuermitteln erfolgen muss. Bei dem zu erwartenden Rückgang der Kirchensteuermittel ist die Fähigkeit von Kirchengemeinden, hieraus Fremdkapitalverbindlichkeiten bedienen zu können, sehr zurückhaltend zu beurteilen.

Durch Rundverfügungen wurden im Haushaltsbereich näher geregelt:

- Aktualisierung der Musterdienstanweisungen für Kassen und Zahlstellen sowie Zahlstellen für gemeindenahe Sammlungen (K 4 / 2002);
- Hinweise zur Durchführung von Freizeiten und Fahrten (K 12 / 2003);
- Regelungen zur Anlage von Kapitalvermögen (G 10 / 2004), die auch Leitlinien für die Verwaltung von Stiftungsvermögen sind;

- Einführung des EDV-Programms „Pfarrstellenaufkommen“ (K 11 / 2004);
- Verwaltung (un-)selbständiger Stiftungen (G 14 / 2004);
- Hinweise und Hilfestellungen zur Verwendung von Kollektenbons (G 3 / 2006 und G 18 / 2006).

Die im Jahr 2005 mit § 92a Satz 3 der Kirchengemeindeordnung eröffnete Möglichkeit, Haushaltspläne für Pfarrverbände aufzustellen (Kirchl. Amtsbl. S. 181, vgl. auch Rundverfügung G 9/2005), wurde bislang nur in einem Fall genutzt. Einerseits ist wohl die Bereitschaft, die eigene Haushaltshoheit zugunsten eines Pfarrverbands aufzugeben, bei Kirchenvorständen nur wenig ausgeprägt; andererseits ist der Pfarrverbandshaushalt zusätzlich zum Gemeindehaushalt Mehraufwand.

Mit der Einführung der Doppik wird an die Stelle der KonfHOK eine neue Ausführungsverordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der kirchlichen Körperschaften treten müssen. Da nur vereinzelt besondere Vorschriften für die Ebene der Landeskirchen und ihre Einrichtungen gelten müssen, sollte an die Stelle der KonfHO und der KonfHOK eine einheitliche Ausführungsverordnung des Rates der Konföderation evangelischer Kirchen in Niedersachsen für die kirchliche Haushaltsordnung Doppik treten (KonfHOD).

3. Neuordnung des kirchlichen Rechnungswesens

Am 2./3. März 2005 hat der Finanzbeirat der EKD die Eckpunkte einer umfassenden Reform des kirchlichen Finanzmanagements der evangelischen Kirchen in Deutschland beschlossen. Sie sind Grundlage der nach Artikel 9 der EKD-Grundordnung zu erlassenden künftigen Richtlinien für das kirchliche Finanzwesen. Im Kern der Reform stehen

- die Darstellung des gesamten Vermögens und der Schulden wie auch die periodengerechte Darstellung des Ressourcenaufkommens und des Ressourcenverbrauchs,
- der Wechsel von der Input- zur Outputsteuerung.

Diese Veränderungen sind sowohl mit einem kameralen als auch mit einem doppischen Buchungssystem darstellbar.

Das Kolleg des Landeskirchenamtes kam nach intensiver Erörterung mit dem Fachausschuss der Kirchenkreisämter zu dem Ergebnis, dass die künftigen Anforderungen des kirchlichen Finanzwesens mit dem doppischen Buchungssystem besser erfüllt werden. Im Rahmen der Haushaltsplanaufstellungen für 2007/2008 haben der LSA und der Finanzausschuss am 4./5. Oktober 2006 die Bereitstellung von Mitteln für die Umstellung auf die Doppik beraten und befürwortet. Am 1. Dezember 2006 hat dann die Landessynode im Haushaltsplan der 23. Landessynode die erforderlichen Mittel für die Doppikumstellung in den ersten beiden Projektjahren für die Haushaltsjahre 2007 und 2008 zur Verfügung gestellt.

Zwar könnten das periodengerechte Ressourcenaufkommen und der periodengerechte Ressourcenverbrauch über die erweiterte Kameralistik dargestellt werden; aber weil die staatlichen Körperschaften weit überwiegend auf das doppische Rechnungswesen umstellen, bot sich der direkte Umstieg auf die Doppik an. Der Wechsel zur erweiterten Kameralistik wäre

voraussichtlich nur ein Zwischenschritt, der in einigen Jahren den unvermeidlichen erneuten Umstieg auf die Doppik zur Folge hätte. Da die Kirchenkreisämter vor allem im Bereich der Diakonie bereits heute das kaufmännische Rechnungswesen anwenden, erfährt mit der Umstellung aller kirchlichen Körperschaften auf die Doppik das Rechnungswesen eine Vereinfachung, weil nicht mehr zwei unterschiedliche Rechnungswesenstile angewendet werden müssen. Bessere Schnittstellen zu den Fachprogrammen (z. B. im KiTa- und Friedhofsbe- reich) und die Nutzung von verbreiteter Standardsoftware im Rechnungswesen sind weitere Vorteile, die mit der Umstellung auf die Doppik genutzt werden müssen.

Der Zeitplan hat die Umstellung aller Ebenen der Landeskirche auf das kaufmännische Rechnungswesen (Doppik) bis Ende 2012/2013 zum Ziel. In 2007 konnten in Zusammenarbeit mit dem Fachausschuss der Kirchenkreisämter bereits wesentliche Systemscheidungen getroffen (Zwei-Komponenten-System aus Bilanz und Erfolgsrechnung, eigene Investitions- und Finanzierungsplanung) und inhaltliche Vorgaben des neuen Rechnungswesen (Bewertungs- und Inventurrichtlinie, Überleitungsrechnung von der Kameralistik in die Doppik) erarbeitet werden. Durch die Umstellung einer Kirchengemeinde konnten die entwickelten Konzepte bereits praktisch erprobt werden. Vor diesem Hintergrund muss in 2008 die EDV-Auswahl erfolgen und das Schulungskonzept entwickelt werden. 2009 stehen Umstellungen auf die Doppik in zwei Musterkirchenkreisen und in Teilbereichen auf der Ebene der Landeskirche im sog. Echtbetrieb an. Mit den weiteren Erprobungen durch die Umstellung ganzer Kirchenkreise sollen auch einige bereits entwickelte Ansatzpunkte der Verwaltungsvereinfachung praktisch angewandt werden. Zu diesem Zweck ist es erforderlich, die Erprobungsklausel (§ 89a KonfHOK) zu verlängern und auch auf landeskirchlicher Ebene einzuführen (siehe 2.). Die Ergebnisse aus den Musterkirchenkreisen müssen dann Ende 2009 in die Verabschiedung einer konföderierten Haushaltsordnung Doppik (KonfHOK) münden. 2010 bis 2012 müssten dann die weiteren Kirchenkreise jeweils in ein bis zwei Jahren auf das doppelische Rechnungswesen umsteigen. Dazu bedarf es in den Kirchenkreisen jeweils einer zweijährigen Vorlaufzeit zur Ermittlung der Werte für die Eröffnungsbilanz (insbesondere die Gebäudebewertung), der Schulung der Mitarbeitenden und der Einrichtung der EDV.

Das kaufmännische Rechnungswesen sieht als Rechnungsabschluss den Jahresabschluss vor, der aus der Bilanz und der Gewinn- und Verlustrechnung besteht (Zwei-Komponenten-System). Die Bilanz gibt das Vermögen und die Schulden zu einem bestimmten Stichtag an. Auf der Aktivseite werden die verschiedenen Vermögensgegenstände und auf der Passivseite die Finanzierung dieses Vermögens dargestellt. Die Gewinn- und Verlustrechnung (GuV) gibt von einer Periode (Jahr) die Aufwendungen und Erträge an. Das kommunale Rechnungswesen hat als dritte Komponente eine Finanzrechnung und spricht anstelle von der Gewinn- und Verlustrechnung von der Ergebnisrechnung. Das kirchliche Rechnungswesen der Evangelisch-lutherischen Landeskirche Hannovers sieht bei den kirchlichen Körperschaften neben der Bilanz nur die Ergebnisrechnung und keine Finanzrechnung vor. Anstelle der eher aufwendigen Finanzrechnung soll in der Evangelisch-lutherischen Landeskirche Hannovers eine einfache Investitions- und Finanzierungsrechnung die Planung und Ergebnisse von Investitionen überschaubar darstellen. Als Planungskomponenten genügen damit die Planergebnis-, Planinvestitions- und Planfinanzierungsrechnung und der Stellenplan. Eine Planbilanz ist nicht erforderlich. Geplant wird in der Ergebnisplanung auf Kostenstellen (anstelle der bisherigen Haushaltsstellen) und unter Angabe der Erträge und Aufwendungen. Statt der Gruppierung wird ein Kontenplan eingeführt; die Inhalte der bisherigen Haushaltsgliederung werden teilweise über Kostenstellen, teilweise über den Kontenplan abgebildet. Die Planung und Rechnungslegung über die Kostenstellen führt dazu, dass mit einer sinnvollen Kostenstellenstruktur und Nutzung von Vorkostenstellen bereits über weite Bereiche eine adäquate Kostenrechnung vorliegt.

Dem Gebäudemanagement kann durch die Einrichtung einer (Vor-) Kostenstelle je Gebäude ein wesentlicher Teil der erforderlichen Daten über die Bewirtschaftungs-, Abnutzungs- und Investitionskosten zur Verfügung gestellt werden. Eine Besonderheit des doppelischen kirchlichen Rechnungswesens wird es sein, dass die Gremien wie gehabt die Möglichkeit besitzen, mit (finanzgedeckten) Rücklagen zu arbeiten. Mit der Doppik ist weiterhin verbunden, dass auch Forderungen und Verbindlichkeiten / Rückstellungen berücksichtigt werden müssen. Die zukünftigen Pensionslasten wie auch die wirtschaftliche Abnutzung bei den Gebäuden werden damit im Sinne einer nachhaltigen Finanzwirtschaft bereits heute erkennbar. Die Ergebnisrechnung wird verbunden mit der bereits jetzt schon bestehenden Verpflichtung zum Haushaltsausgleich; die kirchlichen Körperschaften werden dadurch angehalten, im Sinne einer Generationen übergreifenden Gerechtigkeit zu planen und zu wirtschaften. Der Jahresabschluss wird einen schnellen Überblick über die Vermögenssituation und Finanzverhältnisse der jeweiligen kirchlichen Körperschaft ermöglichen.

Im Ganzen wird deutlich, dass die veränderten Möglichkeiten des Rechnungswesens ein Controlling erfordern, welches sicherstellt, dass die richtigen Informationen zur richtigen Zeit der richtigen Stelle zur Verfügung stehen. Die Kostenergebnisse des Rechnungswesens sollten vergleichend ausgewertet werden, um auf diese Weise die kirchlichen Körperschaften frühzeitig auf bedenkliche Entwicklungen hinzuweisen. In einzelnen Bereichen (Tagungsstätten, Kindertagesstätten, Friedhöfe, Schulen, Kirchenämter) sollte die Kostenrechnung mit einer Leistungsrechnung erweitert werden. Dazu müssten Kennziffern für die Darstellung der Leistungsseite entwickelt und erhoben werden. Das mit dem Finanzausgleichsgesetz eingeführte Berichtswesen wird die Abbildung der Ergebnisse („Outputs“) in anderen Handlungsfeldern unter Vermeidung von Doppelerhebungen angemessen ergänzen können.

Große Erwartungen werden überwiegend bei den Kommunen und auch teilweise bei anderen Landeskirchen (z. B. Baden und Württemberg) mit der Umstellung von der Input- zur Outputsteuerung verbunden. Die Kommunen fokussieren hierauf ihr Rechnungswesen. Die Outputsteuerung, d. h. die Vereinbarung von Zielen zu definierten Leistungen in einem Haushaltsbuch und die Überprüfung des Zielerreichungsgrades durch Festlegung und Kontrolle von Leistungsparametern, muss im kirchlichen Raum sorgfältig bedacht werden. Die Qualität eines Seelsorgegesprächs ergibt sich nicht aus seiner Länge und die seelsorgliche Betreuungsintensität kann auch nicht aus der Anzahl von Seelsorgegesprächen abgelesen werden. Der Ansatz in der Evangelisch-lutherischen Landeskirche Hannovers versteht sich als theologisch verantworteter gesunder Pragmatismus. Durch das Finanzausgleichsgesetz wird die Verantwortung der Kirchenkreise gestärkt. Dies entspricht dem Gedanken der Budgetierung. Das doppelische Rechnungswesen wird ergänzend hierzu den Kirchenkreisen und Kirchengemeinden mehr Auskunft über die wirtschaftliche Situation der kirchlichen Körperschaften geben und zu einem nachhaltigen Wirtschaften anhalten. Auch die Steuerungsverantwortung der Landeskirche wird durch die Doppik gestärkt.

Der Aufbau der Haushaltsplanung und Rechnungsergebnisse auf Kostenstellen kann den örtlichen Bedürfnissen entsprechend als Kostenrechnung genutzt bzw. hierzu ausgebaut werden. Durch schlichte Ergänzung der Kostenstellen(planung) um eine Darstellung der Ziele, Instrumente und Leistungskennzahlen, kann eine Outputdarstellung bei den kirchlichen Körperschaften erfolgen (sog. Haushaltsbuch). Hierzu sind nur ergänzende, aber keine grundlegend ändernden Eingriffe in das Rechnungswesenkonzept der Evangelisch-lutherischen Landeskirche Hannovers erforderlich (z. B. Zuordnung der Kosten zu Leistungszahlen über die Kostenträgerrechnung). Die Umstellung des Rechnungswesens auf die Outputsteuerung kann allerdings erst der zweite Schritt sein, dem eine intensive theologische Reflektion

vorausgehen muss. Die Doppik ist dagegen ein in der Diakonie bereits bewährtes neutrales Rechnungswesensystem, das im Verhältnis zur Kameralistik bessere Auskünfte über die wirtschaftliche Situation einer Einrichtung oder kirchlichen Körperschaft zu geben vermag.

Es bietet sich deshalb an, so bald als möglich die kirchlichen Körperschaften mit der Doppik bei ihren Entscheidungen zu unterstützen. Erst wenn dieser Umstellungsprozess erfolgreich abgeschlossen ist, können weitere Überlegungen zu der jederzeit und technisch einfach möglichen Ergänzung des Rechnungswesens um eine Outputsteuerung erfolgen. Das Berichtswesen des Finanzausgleichsgesetzes führt ohnehin im Sinne einer Outputsteuerung bereits zu einer verstärkten Betrachtung der zu erreichenden Ziele. Mit diesem gestuften Vorgehen, das unter Berücksichtigung und Bewertung des erreichten Stands erfolgt, werden eine Selbstüberforderung der kirchlichen Verwaltung wie der kirchlichen Gremien und Entscheidungsträger und frustrierte Aufwendungen vermieden.

Die Kirchenkreisämter müssen mittel- bis langfristig ein Drittel ihres Personals abbauen. Die Umstellung des Rechnungswesens darf deshalb nicht mit einer Steigerung des Aufwands verbunden sein. Deshalb müssen im Rahmen der Doppikumstellung die Rechnungswesenprozesse auch mit Bezug auf Verwaltungsvereinfachungen überdacht werden. Hier gibt es Potenziale der Vereinfachung des Rechnungswesens durch eine nach Kostenstellen sortierte (Buchungs-)chronologische Belegablage, die elektronische Vorkontierung auf Zahlstellen, die Beibehaltung einer verkürzten Haushaltssystematik für Kirchengemeinden und -kreise, die Reduzierung von Einzahlungsanordnungen, die stärkere Budgetierung und Übertragung von Haushaltsresten im Sachkostenbereich, die Integration der Fachprogramme in das Rechnungswesen, die elektronische Einlesung von Kontoauszügen, die Nutzung moderner EDV für das interne Kontrollsystem, die nach Größenordnungen differenzierte Kontrolldichte von Zahlungsanordnungen u. a. m. Der optimale Einsatz der EDV für die kirchliche Verwaltung hat allerdings zur Bedingung, dass im Rechnungswesen mit einem landeskirchenweit einheitlichen Programm gearbeitet wird. Nur auf diese Weise können Programmentwicklungen und Schnittstellen zu anderen Programmen (z. B. Gebäudemanagement, Kindergarten- und Friedhofsfachprogramm) für den optimalen EDV-Einsatz mit angemessenem Aufwand entwickelt werden. Die dadurch zu erzielenden Einsparungen von Personalkosten und die Verbesserung der Aussagekraft des Rechnungswesens sind erheblich.

Auch wenn sich mit dem zukünftigen Rechnungswesen zu dem gegenwärtigen System sowohl der Aussagekraft wie dem Verwaltungsaufwand noch Verbesserungen erzielen lassen, darf nicht übersehen werden, dass mit dem Finanzausgleichsgesetz und der Einführung der Doppik auf die Kirchengemeinden und Kirchenkreise ein auch mit Umstellungskosten verbundener Umstellungsaufwand zukommen wird. Neben den Vorarbeiten für die Eröffnungsbilanz sind dies vor allem die Schulungen der Mitarbeitenden. Die verständliche Darstellung des Rechnungswesens gegenüber den Ehrenamtlichen und mit dem Rechnungswesen konfrontierten sonstigen kirchlichen Mitarbeitenden wird ebenfalls eine wichtige Aufgabenstellung für die kirchliche Verwaltung sein und den Erfolg der Doppikumstellung mitbestimmen.

II. Kirchliche Einnahmen

1. Landeskirchensteuer

Die wesentliche Einnahmequelle für die Landeskirche ist die Landeskirchensteuer. Unter den gesamten landeskirchlichen Einnahmen beträgt ihr Anteil regelmäßig über 80 %.

Die Landeskirchensteuer ist eine Steuer im Sinne des staatlichen Rechts. Sie wird von den Kirchenmitgliedern im Zusammenhang mit dem Lohnsteuerabzug bzw. mit der Veranlagung der Einkommensteuer erhoben. Ihre Höhe bemisst sich nach der Einkommensteuer. Sie beträgt wie in den meisten evangelischen Landeskirchen 9 % der Einkommensteuer, höchstens jedoch 3,5 % des zu versteuernden Einkommens. Daneben wird in der Landeskirche wie in allen anderen evangelischen Landeskirchen das besondere Kirchgeld im Zusammenhang mit der Einkommensteuerveranlagung von Kirchenmitgliedern erhoben, deren Ehegatte nicht einer steuererhebenden Kirche angehört. Die Höhe des besonderen Kirchgeldes wird nach einer Kirchgeldtabelle bemessen. Die Staffelung knüpft an das gemeinsam zu versteuernde Einkommen der Ehegatten an, wobei Kirchenlohn- bzw. -einkommensteuern angerechnet werden. Bei allen Kirchensteuern verringert sich die effektive Belastung für die Kirchenmitglieder noch erheblich dadurch, dass die Kirchensteuern in vollem Umfang bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens als Sonderausgaben abgezogen werden und damit die Höhe der Einkommensteuer vermindern.

Im Berichtszeitraum hat es einige kleinere Änderungen im Kirchensteuerrecht gegeben. So sind u.a. die Hebesätze für die Landeskirchensteuer ebenso wie die Kappungsregelungen in der Landeskirche einheitlich gestaltet worden. Die Kirchgeldtabelle wurde bei uns wie in allen Landeskirchen der EKD angepasst und in der Staffelung der Kirchgeldbeträge ausgeweitet. Die Kirchgeldtabelle hat nun 13 Stufen mit Kirchgeldbeträgen, die von 96 Euro pro Jahr bis zu 3 600 Euro pro Jahr reichen. Die niedersächsische Verwaltungsgerichtsbarkeit hat in mehreren Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg die Rechtmäßigkeit der Erhebung des besonderen Kirchgeldes bestätigt.

Größeren Änderungen war das staatliche Einkommensteuerrecht unterworfen. Das hat sich insbesondere über die Funktion der Einkommensteuer als Bemessungsgrundlage auch auf die Landeskirchensteuer ausgewirkt hat. Besonders weitgehende Konsequenzen hatte dabei das „Gesetz zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung“, das die Bemessungsgrundlage für die Kirchensteuer in drei Stufen bis zum Jahr 2005 erheblich vermindert hat. Dazu kam im Berichtszeitraum eine konjunkturelle Schwächephase, die sich negativ auch auf den Arbeitsmarkt ausgewirkt hat. So haben sich die Kirchensteuereinnahmen vom Jahr 2002 auf das Jahr 2005 um über rd. 76 Mio. € vermindert. Das macht einen Rückgang um rd. 18 % aus. Dabei ist der reale Kaufkraftverlust in Folge der laufenden Inflation noch gar nicht berücksichtigt. In den nächsten Jahren stehen weitere Veränderungen des Einkommensteuerrechts u.a. mit der Unternehmenssteuerreform an. Diese werden auch Veränderungen des Kirchensteuerrechts nach sich ziehen, so etwa bei der Erhebung von Kirchensteuern auf Kapitalerträge, wenn die geplante Abgeltungssteuer für diese Einkünfte eingeführt wird.

Das sog. Clearing-Verfahren hat im Berichtszeitraum wiederum zu erheblichen Nachzahlungen geführt. Das Clearing-Verfahren ist ein Verfahren zur zwischenkirchlichen Verrechnung

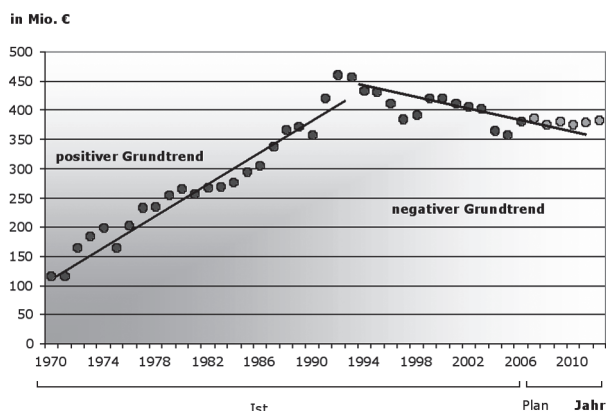
der Kirchenlohnsteuern, die aufgrund des Betriebsstättenprinzips (der Arbeitgeber überweist die Kirchensteuer an das für ihn zuständige Finanzamt) einer anderen Landeskirche als der Landeskirche zugeflossen sind, der das Kirchenmitglied aufgrund seines Wohnsitzes angehört. Aus dem Clearing-Verfahren hat die Landeskirche in den bisher abgerechneten Jahren 2001 bis 2003 rd. 224 Mio. Euro an Vorauszahlungen erhalten, musste jedoch für diesen Zeitraum rd. 66 Mio. Euro an die Verrechnungsstelle der EKD zurückzahlen. Das Clearing-Verfahren wurde inzwischen auf jährliche Abrechnungszeiträume umgestellt, um den einzelnen Landeskirchen mehr Planungssicherheit zu geben. Die Abrechnungen erfolgen jetzt jeweils nach drei Jahren .

Im Einzelnen hat sich das Aufkommen aus der Landeskirchensteuer während des Berichtszeitraums wie folgt entwickelt:

2001	2002	2003	2004	2005	2006
428,7 Mio. €	434,6 Mio. €	414,4 Mio. €	374,3 Mio. €	358,2 Mio. €	386,0 Mio. €

Insgesamt setzt die Entwicklung der Kirchensteuereinnahmen im Berichtszeitraum einen bereits länger anhaltenden negativen Grundtrend fort. Bis zum Jahr 1992 ist das um Clearing-Rückzahlungen bereinigte Landeskirchensteueraufkommen auf über 450 Mio. € gestiegen. Seitdem folgt es, wenn auch mit einigen Ausschlägen, einem negativen Grundtrend – und dies obwohl seit der Einführung des besonderen Kirchgeldes im Jahr 2000 das Landeskirchensteueraufkommen auf eine noch breitere Basis gestellt wurde. Nach den Auswertungen aus der staatlichen Finanzverwaltung betragen unsere jährlichen Einnahmen aus dem besonderen Kirchgeld rd. 15 Mio. Euro. Dieser Betrag ist in der Übersicht zum Landeskirchensteueraufkommen enthalten.

Entwicklung des um Clearing-Rückzahlungen bereinigten Kirchensteueraufkommens



Die Landeskirche sieht ebenso wie das EKD-Impulspapier „Kirche der Freiheit“ die Kirchensteuer als weiterhin unverzichtbare Finanzbasis für die evangelische Kirche an. Denn die Kirchensteuer ermöglicht eine auch auf längere Sicht vergleichsweise verlässliche Grundlage für eine unabhängige Finanzierung kirchlichen Handelns. Die Kirchensteuer verteilt die Finanzierungslasten nach Leistungsfähigkeitsgesichtspunkten (Einkommen), ohne die einzelnen zu überfordern (Kappung, Kinderfreibeträge). Das Erhebungsverfahren ist einfach zu handhaben und erfordert einen relativ geringen Verwaltungsaufwand.

Angesichts des negativen Grundtrends bei den Kirchensteuereinnahmen wird es aber zunehmend darauf ankommen, die Einnahmen in der Landeskirche auf eine breitere Basis zu stellen. Denn zum einen wird die Zahl der erwerbstätigen und damit Kirchensteuer zahlenden Kirchenmitglieder langfristig deutlich abnehmen. Zum anderen wird sich das staatliche Einkommensteuerrecht weiter verändern. Wie in anderen europäischen Ländern auch wird sich das Aufkommen aus direkten Steuern wie der Einkommensteuer tendenziell zu Gunsten der indirekten Steuern wie z. B. der Umsatzsteuer verringern. Auf der anderen Seite bieten aber die Entlastungen der einzelnen Kirchenmitglieder durch die Steuerreformen ebenso wie das wachsende Interesse Kirchenferner an einzelnen kirchlichen Aufgaben neben vielen anderen Entwicklungen zunehmend Potenzial, ergänzende Finanzierungsquellen für das Wirken der Kirche auf freiwilliger Basis fortzuentwickeln. Hierzu gibt es bereits etliche Ansätze, die es konsequent auszubauen gilt und die deshalb von der Landeskirche tatkräftig unterstützt werden (siehe 3 II).

2. Staatsleistungen

Staatsleistungen gehen auf die Einziehung des Kirchengutes durch die Landesherren, vor allem in den Zeiten der Reformation und zu Beginn des 19. Jahrhunderts (Säkularisation) zurück. Daraus sind Verpflichtungen der Landesherren erwachsen, zur Besoldung der Geistlichen und zur Unterhaltung der Kirchen beizutragen. Diese Verpflichtungen wurden in der Vergangenheit zum Teil abgelöst oder in pauschale jährliche Zuwendungen des Staates an die Kirchen umgewandelt. Das Land Niedersachsen zahlt nach Artikel 16 Abs. 1 des Loccumer Vertrages an die evangelischen Kirchen für die kirchliche Verwaltung sowie für die Pfarrbesoldung und -versorgung jährlich einen Pauschalbetrag, der laufend den Veränderungen in der Besoldung der Landesbeamten und -beamtinnen anzupassen ist. Im Berichtszeitraum haben sich die Staatsleistungen u.a. wegen des Wegfalls des Weihnachtsgeldes in der Beamtenbesoldung leicht reduziert. Die Staatsleistungen tragen aber mit jährlich immer noch knapp 20 Mio. € und rd. 4 % der landeskirchlichen Einnahmen neben der Landeskirchensteuer wesentlich zur verlässlichen Finanzierung der kirchlichen Arbeit bei.

3. Ortskirchensteuer

Kirchengemeinden haben nach der Kirchgeldordnung die Möglichkeit, eine Ortskirchensteuer als verpflichtende Abgabe in Form eines festen oder eines gestaffelten Kirchgeldes zu erheben. Das feste Kirchgeld beträgt jährlich bis zu 24 Euro. Das gestaffelte Kirchgeld kann zwischen 18 Euro und 120 Euro im Jahr betragen. Im Berichtszeitraum hat sich die Tendenz bestätigt, an Stelle der Erhebung von Ortskirchensteuern auf die Einwerbung von freiwilligem Kirchgeld in den Kirchengemeinden zuzugehen. Denn die Erhebung von Ortskirchensteuern bringt zum einen großen Verwaltungsaufwand mit sich. Sie führt zu Schwierigkeiten, wenn es darum geht, die Belastungen durch die Landeskirchensteuern anzurechnen. Auch bereiten die zeitnahe Erhebung und die mit dem Steuercharakter verbundene Vollstreckung Probleme bei der Kirchgelderhebung. Schließlich haben die Erfahrungen gezeigt, dass in der Gemeindearbeit das Sammeln freiwilliger Gaben wie insbesondere das Einwerben des freiwilligen Kirchgeldes sich besser als die Erhebung weiterer ortsbezogener Abgaben mit der örtlichen Einbindung der Kirchenglieder verbinden lässt und auf höhere Akzeptanz stößt.

Das Gesamtaufkommen von Ortskirchensteuer und freiwilligem Kirchgeld betrug im Jahr 2006 rund 7,1 Mio. Euro, das ist gegenüber dem Jahr 2000 eine Steigerung um rund 1,3 Mio.

Euro. Der Anteil der Ortskirchensteuer liegt bei 8,6 % und ist im Berichtszeitraum um 6,7 % zurück gegangen.

III. Finanzausgleich innerhalb der Landeskirche

Der Finanzausgleich soll bewirken, dass die von der Landeskirche erhobene Kirchensteuer nicht einfach nach dem überkommenen Bestand an Pfarr- und Mitarbeiterstellen oder Gebäuden verteilt wird. Er ist damit Ausdruck der Solidarität zwischen den Kirchenkreisen mit hoher Finanzkraft und solchen Gebieten unserer Landeskirche, die zu den wirtschaftlich schwächeren Regionen gehören. Gleichzeitig stellt der Finanzausgleich sicher, dass die vorhandenen Mittel der Landeskirche so auf die Kirchenkreise und Kirchengemeinden verteilt werden, wie es die Erfüllung der kirchlichen Aufgaben erfordert.

1. Neuordnung des Finanzausgleichs

Das bisherige, noch bis zum 31. Dezember 2008 geltende Recht kennt zwei Instrumente des Finanzausgleichs: das Zuweisungsrecht und das Stellenplanungsrecht. Die Zuweisungsrecht (dazu 2.) regelt die Verteilung der Kirchensteuer auf die Kirchenkreise und Kirchengemeinden, orientiert an bestimmten Bedarfsmerkmalen. Das Stellenplanungsrecht (dazu 3.) gibt den Kirchenkreisen demgegenüber vor, in welchem Umfang sie innerhalb eines Planungszeitraums ihren Stellenbestand reduzieren müssen. Maßgebend für die Bestimmung der entsprechenden Obergrenzen nach dem Stellenplanungsrecht ist ein differenziertes System von insgesamt sieben Verteilungsfaktoren, das ein größtmögliches Maß von Verteilungsgerechtigkeit erreichen und dem Ziel einer Gleichheit der geistlich-kirchlichen Lebensverhältnisse möglichst nahe kommen soll.

Mit der Neuordnung des Finanzausgleichs während des Berichtszeitraums wurde diese Systematik grundlegend verändert. Stellenplanung und Zuweisung wurden zu einem einheitlichen neuen System des Finanzausgleichs zusammengeführt und in dem Kirchengesetz über den Finanzausgleich in der Evangelisch-lutherischen Landeskirche Hannovers (Finanzausgleichsgesetz – FAG) vom 13. Dezember 2006 (Kirchl. Amtsbl. S. 183) einheitlich neu geregelt. Das Finanzausgleichsgesetz wird zum 1. Januar 2009 endgültig an die Stelle des bisherigen Zuweisungsgesetzes und des bisherigen Stellenplanungsgesetzes treten.

Erste Forderungen nach einer grundlegenden Neuordnung des Stellenplanungs- und Zuweisungsrechts waren bereits während der Beratungen über die Grundlagen für den jetzt laufenden Planungszeitraum in der Stellenplanung laut geworden. In seinem Bericht während der Tagung der Landessynode im Herbst 2004 hielt der Landessynodalausschuss vor dem Hintergrund der Auseinandersetzungen über die Neufestsetzung der Obergrenzen in der Stellenplanung (siehe 3.) dann fest, er sei übereinstimmend mit dem Landeskirchenamt zu der Meinung gekommen, dass das derzeitige Stellenplanungs- und Zuweisungsrecht erheblich vereinfacht werden müsse. Weitere Anstöße enthielt der Bericht des Perspektivsausschusses, der sich ebenfalls für eine grundlegende Neukonzeption eines einheitlichen Finanzausgleichs-Systems aussprach. Während der Tagung im Sommer 2005 beauftragte die Landessynode den Ausschuss für Schwerpunkte und Planung kirchlicher Arbeit und den Finanzausschuss daher, bis zum Sommer 2006 einen Vorschlag zur Neuordnung des Stellenplanungs- und Zuweisungsrechts mit dem Ziel eines einheitlichen Systems des Finanzausgleichs zu entwickeln.

Während ihrer Beratungen hatten die Ausschüsse nicht nur zahlreiche Anträge und Eingaben aus den Kirchenkreisen der Landeskirche zu bearbeiten. Gemeinsam mit den Vertretern des Landeskirchenamtes und der Evangelischen Akademie Loccum boten sie den Kirchenkreisen wegen der Komplexität des Themas und seiner unmittelbaren Relevanz für die finanziellen Handlungsmöglichkeiten der Kirchenkreise in der Form einer Akademie-Tagung ein Forum an, auf dem die Grundlinien des künftigen Finanzausgleichs diskutiert werden konnten. Die Tagung, an der rund 180 Personen (Vorsitzende von Kirchenkreistagen, Mitglieder aus den Planungsausschüssen der Kirchenkreise, Leiter und Leiterinnen von Kirchenkreisämtern sowie Superintendenten und Superintendentinnen) teilnahmen, fand im Januar 2006 in Loccum statt. Dabei wurde deutlich, dass die Ziele der Neuordnung und das von den Ausschüssen entwickelte Konzept im Grundsatz befürwortet werden. Anfragen und Kritikpunkte wurden zu insgesamt 34 Prüfaufträgen zusammengefasst, die in den Folgemonaten teilweise mit Unterstützung eines externen Moderators abgearbeitet wurden. Dem gemeinsamen Bericht beider Ausschüsse (Aktenstück Nr. 105 A), in dem das Ergebnis der Beratungen festgehalten ist, stimmte die Landessynode im Sommer 2006 einstimmig zu. Auf dieser Grundlage war es möglich, bis zur Tagung im Herbst 2006 das Finanzausgleichsgesetz und die ergänzende Rechtsverordnung über den Finanzausgleich in der Evangelisch-lutherischen Landeskirche Hannovers (Finanzausgleichsverordnung – FAVO) vom 13. Dezember 2006 (Kirchl. Amtsbl. S. 191) zu erarbeiten.

Die Neuordnung orientiert sich an folgenden Zielen:

- Die Regelungen sollen transparent und verständlich sein.
- Das System des Finanzaugleichs soll dynamisch und zukunftsfähig gestaltet werden.
- Die Handhabung für alle Beteiligten soll vereinfacht werden.

Wesentliche Elemente der Neuordnung sind folgende Regelungen:

- Durch die Zusammenführung von Stellenplanung und Zuweisung entfällt das schwer durchschaubare Nebeneinander von Einsparungsvorgaben einerseits und Zuweisung von Mitteln nach dem tatsächlichen Bestand an Stellen und Gebäuden andererseits. Den Kirchenkreisen werden im Rahmen einer Schlüsselzuweisung von vornherein die Mittel zugewiesen, die ihnen nach den vereinfachten Verteilungsfaktoren zustehen. Aus diesen Mitteln und zuzüglich aus eigenen Einnahmen und Leistungen Dritter (z.B. Fördervereine, kommunale Kostenträger) müssen die Kirchenkreise die Personal-, Bau- und Sachkosten finanzieren, die bei der Erfüllung ihrer kirchlichen Aufgaben entstehen. Mit den festgesetzten Planungswerten und Planungszeiträumen stellt ihnen die Landeskirche allerdings einen Rahmen zur Verfügung, der eine verlässliche Finanzplanung ermöglichen soll.
- Gegenüber dem Stellenplanungsrecht, das sieben Verteilungsfaktoren kannte, wird die Zahl der Verteilungsfaktoren im Rahmen der künftigen Schlüsselzuweisung mehr als halbiert. Ab 2009 sind für die Verteilung der landeskirchlichen Mittel lediglich noch drei Faktoren maßgebend: der Kirchenglieder-Faktor (Verteilung nach der Zahl der Kirchenglieder), der Kirchengemeinde-Faktor (Verteilung nach der Zahl der Kirchen- und Kapellengemeinden) und der Regional-Faktor (Verteilung nach den besonderen regionalen Lebensverhältnissen, wobei als Indikator die Einwohnerzahlen der Mittel- und Oberzentren nach dem Niedersächsischen Landesraumordnungsprogramm herangezogen werden). 70 % des Zuweisungsvolumens werden dabei nach dem Kirchenglieder-Faktor, 20 % nach

dem Kirchengemeinde-Faktor und 10 % nach dem Regional-Faktor verteilt. Innerhalb des Regional-Faktors entfallen dabei 6 % auf die Mittelzentren und 4 % auf die Oberzentren nach dem Landesraumordnungsprogramm.

- Eine bis 2012 befristete Übergangsregelung gleicht besondere Härten aus, die für einzelne Kirchenkreise durch die Veränderung der Verteilungsfaktoren entstehen. Diese Kirchenkreise erhalten eine Übergangshilfe. Sie wird durch einen Solidaritätsbeitrag derjenigen Kirchenkreise finanziert, die in besonderem Maße von der Neugestaltung der Verteilungsfaktoren profitieren.
- Der Kirchengemeinde-Faktor wird gleichzeitig als Impuls für Strukturveränderungen genutzt, die in Teilen der Landeskirche erforderlich erscheinen: Bei der Verteilung nach der Zahl der Kirchen- und Kapellengemeinden werden Gemeinden mit weniger als 300 Gemeindegliedern überhaupt nicht und Gemeinden mit weniger als 1 000 Gemeindegliedern nur zur Hälfte berücksichtigt. In den Jahren 2007 und 2008 wird dieser Veränderungsimpuls durch ein Förderprogramm verstärkt, das für den Zusammenschluss oder die enge Kooperation von Gemeinden mit weniger als 300 Gemeindegliedern zusätzliche Fördermittel bereitstellt.
- Die Einnahmen der Kirchenkreise und Kirchengemeinden, insbesondere die Erträge des kirchlichen Grundvermögens und die Verwaltungskostenumlagen für bestimmte Tätigkeiten der kirchlichen Verwaltungsstellen, verbleiben künftig in den Kirchenkreisen und werden nicht mehr auf die Zuweisungen der Landeskirche angerechnet. Der Verzicht auf die Anrechnung soll die finanzielle Eigenverantwortung der Kirchenkreise und Kirchengemeinden stärken und ihr Eigeninteresse an möglichst günstigen Nutzungen, Pachtverträgen oder anderen Anlageformen fördern. Dem Solidaritätsgedanken, der hinter den bisherigen Anrechnungs-Regelungen stand, wird in Zukunft bereits durch die Gestaltung der Verteilungsfaktoren im Rahmen des Finanzausgleichs Rechnung getragen.
- Neben dem Stellenrahmenplan, der die verbindliche Grundlage der Stellenplanung im Kirchenkreis darstellt und künftig weitgehend eigenverantwortlich umgesetzt werden kann, erhalten die Kirchenkreise mit der Finanzsatzung ein weiteres Instrument, mit dessen Hilfe sie die gesamte Finanzplanung mit Wirkung für alle Kirchengemeinden des Kirchenkreises verbindlich gestalten können.
- Die landeskirchlichen Instrumente zur Steuerung der Finanzplanung in den Kirchenkreisen werden der Veränderung des Finanzausgleichs angepasst. Sie nehmen weniger das formal richtige Verfahren der Finanzplanung als vielmehr das Ergebnis der Planungsprozesse in den Blick, und sie verfolgen vor allem das Ziel, Impulse für inhaltliche Planungsprozesse auszulösen. Die landeskirchliche Vorprüfung der Stellenrahmenpläne vor der eigentlichen Genehmigung soll Korrekturen ermöglichen, bevor Fehlentwicklungen sich verfestigen können. Das vorgesehene Berichtswesen ermöglicht zusammen mit der Neuordnung des kirchlichen Rechnungswesens (siehe I. 3) einen Einstieg in Controlling-Strukturen. An die Stelle einer vorgegebenen Mindestausstattung mit Stellen, die die inhaltliche Ausgestaltung von Planungsprozessen nicht wirklich steuern konnte, treten Planungsziele und Grundstandards, die gleichzeitig Elemente der Qualitätssicherung in die Finanzplanung einfügen. Die allgemeinen Planungsziele (sachgerechte Abwägung der Belange des kirchlichen Verkündigungsauftrags und des diakonischen Auftrags, des Bildungsauftrags, des kulturellen Auftrags und des Öffentlichkeitsauftrags der Kirche unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse und der personalwirtschaftlichen Ziele

der Landeskirche) sind im Finanzausgleichsgesetz geregelt. Konkretisierende Grundstandards hat das Landeskirchenamt für folgende Handlungsfelder erlassen: Kirchenmusik und kirchliche Kulturarbeit, kirchliche Bildungsarbeit, kirchliche Arbeit mit Kindern und Jugendlichen, diakonische Handlungsfelder Kirchenkreissozialarbeit, Ehe-, Lebens- und Erziehungsberatung und Suchtkrankenhilfe, Leitung des Kirchenkreises, Verwaltung im Kirchenkreis.

- Die Finanzierung der kirchlichen Verwaltungsstellen wird umgestellt. Sie wird anders als im bisherigen Stellenplanungsrecht nicht mehr über einen besonderen Verteilungsfaktor sichergestellt. Neben den Kirchensteuermitteln, die die Kirchenkreise im Rahmen ihrer Schlüsselzuweisung erhalten, müssen die Verwaltungsstellen künftig vielmehr soweit wie möglich durch Verwaltungskostenumlagen aus der Erfüllung ihrer Aufgaben heraus finanziert werden.
- Die Beratungsstellen der Kirchenkreise (Ehe-, Lebens- und Erziehungsberatungsstellen sowie Fachstellen für Sucht und Suchtprävention), die bisher über landeskirchliche Einzelzuweisungen finanziert wurden, werden mittelfristig in die landeskirchliche Schlüsselzuweisung einbezogen. Denn sie gehören zur diakonischen Arbeit der Kirchenkreise. Lediglich bis 2012 gilt eine Übergangsregelung, die die Kirchenkreise mit Beratungsstellen in die Lage versetzen soll, die notwendige Strukturanpassung umzusetzen. Ohne diese Übergangsregelung wären einige Beratungsstellen akut in ihrer Existenz gefährdet gewesen.

Zusammen mit der Verabschiedung des Finanzausgleichsgesetzes fasste die Landessynode im Herbst 2006 die notwendigen Beschlüsse für die Umsetzung der Neuordnung. Sie setzte den nächsten Planungszeitraum für vier Jahre von 2009 bis 2012 fest und bestimmte das Allgemeine Planungsvolumen für die einzelnen Haushaltsjahre dieses Planungszeitraums wie folgt:

- Haushaltsjahr 2009: 202,65 Mio. €,
- Haushaltsjahr 2010: 195,30 Mio. €,
- Haushaltsjahr 2011: 192,15 Mio. €,
- Haushaltsjahr 2012: 189 Mio. €.

Anders als das bisherige Stellenplanungsrecht umfasst dieses Allgemeine Planungsvolumen auch die Mittel für Bau- und Sachausgaben (allerdings ohne die Baumittel für Sakralgebäude); andererseits musste es um die Höhe der Einnahmen verringert werden, die künftig unmittelbar in den Kirchenkreisen verbleiben. Gegenüber der Ausgangsbasis des Jahres 2008 bedeutet die Festsetzung des Allgemeinen Planungsvolumens in den ersten beiden Jahren des Planungszeitraums eine Reduzierung um jeweils 3,5 % und in den Jahren 2011 und 2012 eine Reduzierung um jeweils 1,5 %. Diese Reduzierungen entsprechen den Vorgaben, die in den Beschlüssen der Landessynode zum Bericht des Perspektivausschusses enthalten sind.

Auf Grundlage des festgesetzten Allgemeinen Planungsvolumens übermittelte das Landeskirchenamt den Kirchenkreisen zu Beginn des Jahres 2007 vorläufige Planungswerte, auf die sie ihre Planungsprozesse aufbauen konnten. Im April wurden umfangreiche Arbeitshilfen ins Internet eingestellt (www.evlka.de/finanzplanung), die die landeskirchlichen Regelungen

gen und die dahinter stehenden Überlegungen transparent machen und erläutern sollen. Die Arbeitshilfen richten sich an alle, die als Mitglieder von Planungsgremien in den Kirchenkreisen, Regionen und Kirchengemeinden oder als Mitarbeitende in den kirchlichen Einrichtungen und Verwaltungsstellen Verantwortung für die Gestaltung der Finanzplanung tragen. Über die Erläuterungen hinaus enthalten die Arbeitshilfen Empfehlungen und Hinweise für die Gestaltung des Planungsprozesses. Für den vertieften Einstieg in einzelne Materien bieten sie weiterführende Texte oder Links, unter denen zusätzliche Materialien zu finden sind. Im Lauf der Zeit sollen die einzelnen Abschnitte der Arbeitshilfen außerdem um einen best-practice-Teil ergänzt werden, der gelungene Beispiele für die praktische Umsetzung der Chancen enthält, die die Neuordnung des Finanzausgleichs eröffnet.

Das Ende des Berichtszeitraums am 30. Juni 2007 war gleichzeitig der Stichtag für die Ermittlung der Ausgangsdaten, die der Verteilung des Allgemeinen Planungsvolumens im nächsten Planungszeitraum zugrunde zu legen sind. Die Ausgangsdaten wurden den Kirchenkreisen in verbindlichen Bescheiden mitgeteilt, und auf der Grundlage dieser Daten wurden die Zuweisungsplanwerte der Kirchenkreise festgesetzt. Die Kirchenkreise haben jetzt noch bis Ende 2007 Zeit, ihre Stellenrahmenpläne dem Landeskirchenamt zu der vorgesehenen Vorprüfung vorzulegen. Dasselbe gilt für die Konzepte in den Handlungsfeldern, für die Grundstandards existieren. Die Vorprüfung soll bis zu den Sommerferien 2008 abgeschlossen sein, sodass den Kirchenkreisen dann noch bis zum Beginn des neuen Planungszeitraums am 1. Januar 2009 Zeit für die endgültige Beschlussfassung in den Kirchenkreistagen bleibt.

Die Neuordnung des Finanzausgleichs gestaltet das Verhältnis von Eigenverantwortung der Kirchenkreise und landeskirchlicher Steuerung grundlegend um. Die bisherige Stellenplanung war in ihrem Ursprung eine landeskirchliche Aufgabe, die im Lauf ihrer 30jährigen Geschichte lediglich teilweise auf die Kirchenkreise delegiert wurde. Im Mittelpunkt der neuen Regelungen steht die umfassende und eigenständige Finanzplanung der Kirchenkreise. Sie ist eigenständig, weil sie von den Kirchenkreisen zunächst eigenverantwortlich gestaltet wird und erst dann in einen landeskirchlichen Rahmen einzufügen ist. Sie ist gleichzeitig umfassend, weil sie nicht nur die überkommene Stellenplanung, sondern auch die allgemeine Finanzplanung und das Gebäudemanagement umfasst. Die mit der Neuordnung des Finanzausgleichs verbundene Veränderung des Verhältnisses zwischen der Landeskirche und den Kirchenkreisen stellt die Kirchenkreise, deren Leitungsorgane überwiegend mit Ehrenamtlichen besetzt sind, vor neue Herausforderungen. Sie eröffnet aber zugleich eine Fülle von Chancen, die sich vermutlich erst im Lauf der Zeit voll entfalten werden. Denn zu einer Veränderung der Gesetzesstrukturen muss eine Veränderung der Denkstrukturen und der Mentalität bei der Rechtsanwendung hinzutreten. Diesen Prozess zu fördern, ist eine entscheidende Folgeaufgabe für die kommenden Jahre, sowohl auf der Ebene der Kirchenkreise als auch in den kirchenleitenden Organen auf landeskirchlicher Ebene. Das neue Recht erfordert Mut und Offenheit für neue Erfahrungen, und die in diesem Recht angelegte Eigenverantwortung will respektiert sein, muss aber auch zugemutet werden.

Internet: www.evka.de/finanzplanung

2. Entwicklung des Zuweisungsrechts

a) Grundlagen der Zuweisungen in der Landeskirche

Das Zuweisungsrecht sorgt dafür, dass die kirchlichen Körperschaften bei der Verteilung der Einnahmen in der Landeskirche angemessen beteiligt werden. Nach Artikel 21 und 22 der Kirchenverfassung in Verbindung mit § 18 Abs. 3 der Kirchensteuerordnung erheben die Kirchenkreise und Kirchengemeinden keine Kirchensteuern. Statt dessen werden sie durch Zuweisungen aus dem Kirchensteueraufkommen der Landeskirche nach Maßgabe des landeskirchlichen Haushaltes in den Stand gesetzt, ihre Aufgaben zu erfüllen. Dieses regeln bisher das Zuweisungsrecht und die Zuweisungsverordnung. Durch die Neuordnung des Finanzausgleichs werden die zuweisungsrechtlichen Regelungen ab 1. Januar 2009 in das Finanzausgleichsrecht integriert (siehe 1.).

Die wichtigste Rolle kommt der Gesamtzuweisung zu. Sie ist dazu bestimmt, den eigenen Bedarf des Kirchenkreises und den der Kirchengemeinden zu decken. Empfänger sind die Kirchenkreise, die wiederum daraus über die Grundzuweisung den unabweisbaren Mindestbedarf ihrer Kirchengemeinden decken und über die Ergänzungszuweisungen zusätzliche Mittel den besonderen gemeindlichen Verhältnissen entsprechend zur Verfügung stellen. Mit Einzelzuweisungen finanziert die Landeskirche ganz oder teilweise besondere Aufgaben oder Maßnahmen, die nicht schon bei einer anderen Zuweisung berücksichtigt sind (z.B. die Bauinstandsetzung von Sakralbauten). Mit Sonderzuweisungen hilft die Landeskirche bei einem unabweisbaren, nicht vorhersehbaren Bedarf wie z.B. in Katastrophenfällen, bei Überschwemmungen oder Steinschlag, aus.

b) Pauschalierungen und Vereinfachungen im Zuweisungsrecht

Das Zuweisungsrecht hat die Kriterien für die Bemessung der Gesamtzuweisung seit dem Jahr 1995 immer weiter vereinfacht und pauschaliert. Mit dem Haushaltsjahr 2003 hat die sog. vierte und letzte Stufe der Pauschalierung begonnen. Danach erhalten die Kirchenkreise im Grundsatz für das gesamte Personal mit Ausnahme der Pastoren und Pastorinnen eine pauschale Zuweisung, die sich an den stellenplanungsrechtlichen Vorgaben ausrichtet. Im Berichtszeitraum wurde diese letzte Stufe der Pauschalierung mit einer Übergangsregelung bis Ende 2006 in vier gleichen Schritten eingeführt. Damit ist seit dem Jahr 2007 die Pauschalierung der Personalkosten im Zuweisungsrecht abgeschlossen und die weitere Vereinfachung und Zusammenführung mit dem Stellenplanungsrecht im Finanzausgleichsrecht für das Jahr 2009 vorbereitet.

Auch bei den übrigen Kriterien des Zuweisungsrechts haben sich im Berichtszeitraum weitere erhebliche Vereinfachungen und Pauschalierungen ergeben: Die Schlüssel zur Bemessung der Zuweisungen für die Unterhaltung, Instandsetzung und Bewirtschaftung von Gebäuden und Räumen für die allgemeine kirchliche Arbeit sind vom Jahr 2003 an auf nur noch drei Faktoren reduziert worden. Die finanziellen Auswirkungen dieses geänderten Verteilungsschlüssels wurden zur Erleichterung der Umstellung mit Ausgleichszahlungen abgemildert, die bis zum Jahr 2006 abgebaut wurden. Zudem haben die Kirchenkreise zusätzliche Gestaltungsspielräume erhalten, indem für weitere Einnahmen aus bestimmten Gebäuden die Anrechnungsregelungen für den zuweisungsrechtlichen Solidarausgleich zurückgefahren wurden.

Die Kriterien für die Bemessung der Zuweisung für den Sachaufwand sind ebenfalls vereinfacht. Der Sachaufwand für die kirchlichen Verwaltungsstellen wird vom Jahr 2003 allein nach der Anzahl der Arbeitseinheiten bemessen. Im Übrigen steht den Kirchenkreisen für den weiteren Sachaufwand seit dem Jahr 2003 ein Budget zur Verfügung, das sich nach der Anzahl der gewichteten Kirchenglieder eines Kirchenkreises bemisst, ohne dass hierfür Zweckbindungen von der Landeskirche vorgegeben sind.

Infolge der vereinfachten Berechnungsschlüssel und der erweiterten pauschalierten Zuweisung sind komplizierte und zeitaufwendige Antrags- und Prüfungsverfahren (wie etwa bei Übernahme von Mietzahlungen) entfallen. Dadurch konnte Verwaltungsaufwand im Landeskirchenamt und in den kirchlichen Verwaltungsstellen reduziert werden. Da der überwiegende Anteil der Gesamtzuweisung seit dem Jahr 2003 den Kirchenkreisen und Kirchengemeinden ohne konkrete landeskirchliche Zweckbindungen zur Verfügung steht, ist den Kirchenkreisen ein immer höheres Maß an Verantwortung für die sachgerechte Verteilung der Mittel zugewachsen. Hierbei gewährleistet nur eine mittelfristige Finanz- und Personalentwicklungsplanung eine dauerhafte Sicherung aller auf Rechtsverpflichtungen beruhenden Personalausgaben.

c) Abbau von Verwaltungsaufwand im Zuweisungsverfahren

Aufgrund der weitreichenden und strukturellen Änderungen in den Zuweisungsbestimmungen war im Berichtszeitraum auch die Neuerstellung des landeskirchlichen EDV – Programms zur Berechnung, automatisierten Auszahlung und elektronischen Festsetzung der Gesamtzuweisung erforderlich. Jeder Kirchenkreis kann nunmehr über einen Internetbrowser auf seine Daten im Programm zur Berechnung der Gesamtzuweisung zugreifen, sie verändern und sie zur Weiterverarbeitung auf örtliche Personalcomputer herunterladen. Dadurch werden die Arbeitsabläufe in der Sachbearbeitung zwischen den kirchlichen Verwaltungsstellen erheblich rationalisiert. Für die Festsetzung der Gesamtzuweisung ist kein besonderer, schriftlicher Antrag des jeweiligen Kirchenkreises mehr erforderlich. Die für die Abrechnung notwendigen oder zu verändernden Zuweisungsdaten werden von den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern der Kirchenkreisämter unmittelbar in das Programm eingegeben, von den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern im Landeskirchenamt geprüft und durch die ggf. erfolgte Bestätigung für die Zuweisungsberechnung im Datenbestand gespeichert. Der Zuweisungsbescheid wird in elektronischer Form erstellt und per E-Mail an den jeweiligen Kirchenkreisvorstand, die Verwaltungsstelle sowie an das Rechnungsprüfungsamt versandt. Auf Wunsch kann die Bekanntgabe im Einzelfall auch in Schriftform erfolgen.

Diese elektronische Form der Bearbeitung, die von Seiten der Kirchenkreisämter durchweg als positiv empfunden wird, hat sowohl in den Kirchenkreisämtern als auch im Landeskirchenamt zu weiteren erheblichen Arbeitserleichterungen geführt, z.B. bei der Bearbeitung des Pfarrstellenaufkommens. Darüber hinaus ermöglicht der im Programm gespeicherte Datenbestand (Sakralgebäude, Kirchenglieder, Anzahl der Kirchengemeinden, Anrechnungen etc.) bessere und schnellere Auswertungen. Diese Daten liefern ebenfalls die Grundlage für zukünftige Berechnungen nach anderen Verteilkriterien; sie sind bereits für die Berechnung der Zuweisungsplanwerte im Rahmen des neuen Finanzausgleichsrechts herangezogen worden.

d) Weitergehende Erprobungen: Budgetierung und Refinanzierung

Weitergehend wurde in der Landeskirche für die Zeit vom 1. Januar 2003 bis 31. Dezember 2008 eine erweiterte und budgetierte Gesamtzuweisung im Rahmen einer Erprobungsregelung für eine begrenzte Anzahl von Kirchenkreisen (acht) mit dem Ziel eingeführt, herauszufinden, ob dieses Verfahren auch flächendeckend für den neuen Planungszeitraum ab dem Jahr 2009 einsetzbar ist. Im Rahmen der erweiterten und budgetierten Gesamtzuweisung erhalten die Kirchenkreise hinsichtlich der Personalausgaben ihre Finanzmittel in Form eines Budgets ohne haushaltsrechtliche Zweckbindungen und stellungsplanungsrechtliche Vorgaben für die Mindestausstattung. Für die Bemessung der Personalausgaben wird eine um 1,6 % verminderte Obergrenze gebildet, die durch die jährlichen Tarifänderungen angepasst wird. Darin sind auch die Mittel für die Pfarrbesoldung sowie die Versorgungsbeiträge der öffentlich-rechtlich Bediensteten (Pfarrer und Pfarrerinnen, Kirchenbeamte und Kirchenbeamtinnen) einbezogen worden. Im Gegenzug werden die Aufwendungen der Landeskirche für die Pfarrbesoldung sowie für die o.g. Versorgungsbeiträge mit der erweiterten Gesamtzuweisung verrechnet, d.h. diese Aufwendungen werden anhand der Besetzungstage von den festgesetzten Pauschalbeträgen je Stelle abgezogen. Ein eventuell verbleibender Restbetrag infolge von Vakanzen verbleibt im Kirchenkreis zur freien Verwendung und unterliegt auch nicht den Anrechnungsvorschriften der Zuweisungsverordnung. Durch die erweiterte und budgetierte Gesamtzuweisung sollte den Kirchenkreisen zusätzlicher Entscheidungsspielraum bei der Verwendung der Mittel gewährt und die Eigenverantwortlichkeit bei der Mittelbewirtschaftung gestärkt werden.

Zur Auswertung der Erprobung berichten die Kirchenkreise jährlich über ihre Erfahrungen. Zudem hat der Ausschuss für Schwerpunkte und Planung zusammen mit dem Landeskirchenamt im März 2007 Vertreter der acht budgetierten Kirchenkreise über ihre Erfahrungen mit der Budgetierung angehört. Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass die Kirchenkreise ihre bisherigen Erfahrungen mit der Budgetierung sehr positiv bewerten. Bei einigen Kirchenkreisen stellt sich die Teilnahme an der erweiterten und budgetierten Gesamtzuweisung als ein Baustein neben anderen im Rahmen eines umfassenden Reformprozesses dar. Die Budgetierung hat dabei Anlass dazu gegeben, sich über die Gesamtverantwortung im Kirchenkreis für eine aufgabenbezogene Verteilung der Zuweisungsmittel neu zu verständigen, zu einfacheren und flexibleren Finanzierungsregelungen zwischen Kirchenkreis und Kirchengemeinden zu kommen und stärker über die inhaltlichen Kriterien für ihre Finanzentscheidungen zu beraten. Damit sind vielerorts neue Ideen und Initiativen für die kirchliche Arbeit freigesetzt und neue Projekte in Angriff genommen worden. Finanziert wurden diese Maßnahmen zum Großteil aus Mitteln, die bei der erweiterten und budgetierten Gesamtzuweisung zusätzlich bei den Kirchenkreisen verblieben sind. Dabei haben die Kirchenkreise im Bereich der Pfarrstellen zum Teil auch gezielt längere Vakanzen in Kauf genommen. Negative Auswirkungen auf die pfarramtliche Versorgung aus diesem Grund sind nicht aufgetreten.

Mit Wirkung vom 1. Januar 2004 bis zum 31. Dezember 2008 wurde in der Landeskirche eine weitere Erprobungsregelung für eine begrenzte Anzahl von Kirchenkreisen eingeführt. Danach wird von zwei Kirchenkreisen ein Modell der Refinanzierung von Personal- und Sachkosten der Verwaltungsstelle erprobt. Im Vordergrund stehen dabei die Verwaltungskostenumlagen, die das Kirchenkreisamt von Einrichtungen erhebt, die sich selbst durch Einnahmen, Gebühren etc. tragen sollen. Bei diesem Modell verbleiben die Verwaltungskostenumlagen im Kirchenkreis und stehen zur Finanzierung der Personal- und Sachaufwendungen für die Verwaltung dieser Einrichtungen zur Verfügung. Bei der Festsetzung der Obergrenze im Bereich der Stellenplanung werden die auf diese Weise refinanzierten Arbeitseinheiten

nicht mehr berücksichtigt. Da sich die Zuweisung für diese Kirchenkreise nach der Anzahl der bei der Obergrenze berücksichtigten Arbeitseinheiten bemisst, vermindert sie sich entsprechend. Ein sich eventuell ergebender Überschuss kann vor Ort verbleiben und unterliegt nicht der Anrechnung nach den Vorschriften der Zuweisungsverordnung. Auch durch diese Art der Erprobung soll in den Kirchenkreisen die Eigenverantwortlichkeit bei der Mittelbewirtschaftung erhöht und die Anwendung des Zuweisungs- und Stellenplanungsrechts vereinfacht werden.

Sowohl die erweiterte und budgetierte Gesamtzugeweiſung als auch die Refinanzierung von Personalausgaben und Sachaufwand für Kirchenkreisämter stehen in engem Zusammenhang mit der Fortentwicklung von Stellenplanungs- und Zuweisungsrecht. Mit ihnen sollten neue Ansätze bei der Finanzierung von Kirchenkreisen probeweise versucht werden. Die dabei erzielten Ergebnisse und Erfahrungen sind bei der Neugestaltung des Finanzausgleichsrechts der Landeskirche weitgehend berücksichtigt und in allgemein geltendes Recht überführt worden.

3. Entwicklung der Stellenplanung

Während ihrer letzten Tagung im Herbst 2001 fasste die 22. Landessynode die grundlegenden Beschlüsse für den neuen, am 1. Januar 2003 beginnenden Planungszeitraum auf der Grundlage des bisherigen Stellenplanungsrechts.

- Einzelne Bestimmungen des Stellenplanungsrechts wurden geändert.
- Der neue Planungszeitraum wurde erstmals auf sechs Jahre festgesetzt, also bis zum 31. Dezember 2008.
- Das neue Personalausgabevolumen betrug 191 Mio. €. Dies entspricht gegenüber den vorangegangenen Planungszeitraum einer Einsparungsvorgabe von insgesamt 6 %, die in drei Schritten von jeweils 2 % zum 31. Dezember 2004, zum 31. Dezember 2006 und zum 31. Dezember 2008 erbracht werden sollte.

Beweggrund für diese Entscheidungen war das Bemühen, den Kirchenkreisen nach der hohen Einsparungsvorgabe von 10 % im Planungszeitraum von 1999 bis 2002 eine Atempause zu verschaffen. Diese Zielsetzung wurde durch die Beschlüsse der 23. Landessynode vom Herbst 2002 noch einmal verstärkt: Die Landessynode verschob die einzelnen Einsparsschritte innerhalb des Planungszeitraums, sodass ein erster Einsparschritt von 2 % erst zum 31. Dezember 2006 und die restlichen 4 % erst zum 31. Dezember 2008 zu erbringen waren. Letztlich bedeuten diese Beschlüsse ein vierjähriges Moratorium in der Stellenplanung von Anfang 2003 bis Ende 2006.

Trotz dieser günstigen Ausgangslage begann der Planungszeitraum mit erheblichen Irritationen. Nachdem das Landeskirchenamt im Dezember 2002 die Obergrenzen der einzelnen Kirchenkreise und Planungsbereiche festgesetzt hatte, stellte sich heraus, dass diese korrigiert werden mussten. Denn zum einen waren bei den Ausgangsdaten wie in den Planungszeiträumen zuvor rückwirkend einige Veränderungen zu berücksichtigen. Zum anderen unterlief dem Landeskirchenamt ein Rechenfehler, der zusammen mit den Veränderungen der Ausgangsdaten erhebliche Rückwirkungen auf das gesamte System der Stellenplanung hatte:

- Der Maßstabsbetrag nach der Stellenplanungsverordnung reduzierte sich um 55 Cent von 41,32 € auf 40,77 €.
- Gleichzeitig stieg die Summe der sogenannten Kappungsbeträge, mit deren Hilfe die Einsparungsvorgaben aller Kirchenkreise auf maximal 8 % begrenzt wurden, von 3,7 Mio. € auf 5,6 Mio. €.

Weil die bisherigen Bescheide nicht mehr mit dem geltenden Stellenplanungsrecht im Einklang standen, erließ das Landeskirchenamt im August 2003 neue Obergrenzen-Bescheide. Insgesamt 26 von 57 Kirchenkreisen vertraten demgegenüber die Auffassung, dass die neuen Bescheide den Vertrauensschutz der Kirchenkreise beeinträchtigen und legten Widerspruch gegen die neuen Obergrenzen-Bescheide ein.

Zunächst wurde erwogen, die unterschiedlichen Rechtsauffassungen im Rahmen mehrerer Musterverfahren vor dem Rechtshof der Konföderation evangelischer Kirchen in Niedersachsen zu klären. Zu Beginn des Jahres 2004 wurde jedoch deutlich, dass bei allen Beteiligten der Wille zu einer außergerichtlichen Einigung besteht. Denn auf diese Weise war es schneller möglich, Planungssicherheit zu schaffen, das Klima des Umgangs zwischen der Landeskirche und den Kirchenkreisen nicht weiter zu belasten und die Kräfte aller Beteiligten auf die gemeinsam gewollte Neuordnung des Finanzausgleichs (siehe 1.) zu konzentrieren. Im Sommer 2004 kam schließlich die folgende, von allen Beteiligten akzeptierte Kompromisslösung zustande, die aus Gründen der Gleichbehandlung auf alle Kirchenkreise erstreckt wurde:

- Die Landeskirche nahm ihre Obergrenzen-Bescheide vom August 2003 zurück. Gleichzeitig erließ sie neue, inhaltlich gleich lautende Bescheide, gegen die die Kirchenkreise keinen erneuten Widerspruch einlegten. Damit war dem Willen der Landessynode Rechnung getragen, das geltende Stellenplanungsrecht während des laufenden Planungszeitraums nicht mehr zu ändern.
- Soweit die Kirchenkreise durch die Obergrenzen-Bescheide vom August 2003 finanziell benachteiligt waren, erhielten sie einen einmaligen Ausgleichsbetrag, der noch im Haushaltsjahr 2004 ausgezahlt wurde. Die Höhe des Ausgleichsbetrages orientierte sich an den Folgen des landeskirchlichen Rechenfehlers und betrug insgesamt ca. 580 000 €.

Ungeachtet der rechtlichen Auseinandersetzungen über die Höhe der Obergrenzen legten die Kirchenkreise zu Beginn des Planungszeitraums ihre Stellenrahmenpläne dem Landeskirchenamt zur Genehmigung vor. Insgesamt wurde aus diesen Stellenrahmenplänen deutlich, dass die Reduzierung der Pfarrstellen in etwa der durchschnittlichen Einsparvorgabe von 6 % entspricht. Diakonen-, Diakoninnen-, Kirchenmusiker-, Kirchenmusikerinnen-, Sozialarbeiter- und Sozialarbeiterinnenstellen sind demgegenüber überproportional vom Stellenabbau betroffen:

1	2	3		4		5	
		Abbau der Gesamtausstattung bis 31.12.2008		Eigen- oder fremdfinanziert werden von Spalte 2		Endgültig aus dem kirchlichen Dienst wegfallende Stellen bis 31.12.2008	
Stellenart	Bestand am 1.01.2003	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
		von Sp. 2		von Sp. 3		von Sp. 2	
Pfarrstellen	1 357,21	82,58	6,08 %	2,84	0,21 %	79,74	5,86 %
Diakonenstellen	401,70	50,97	12,69 %	6,29	1,57 %	44,68	11,12 %
Kirchenmusikerst.	115,49	14,35	12,43 %	1,50	1,30 %	12,85	11,13 %
Sozialarbeiterst.	70,44	9,12	12,95 %	0,35	0,50 %	8,77	12,45 %

Als zum 31. Dezember 2006 der erste Einsparschritt von 2 % fällig war, stellte sich heraus, dass die Einsparvorgabe von rund 4,5 Mio. € in der Summe um etwa 500 000 € übertroffen wurde. Etliche Kirchenkreise haben sich bei der Umsetzung der Stellenplanung offenbar bemüht, die zum Ende des Planungszeitraums am 31. Dezember 2008 und anschließend zu Beginn des neuen Planungszeitraums ab dem 1. Januar 2009 fällig werdenden Einsparungen bereits teilweise vorwegzunehmen. Dies ist begrüßen, weil die künftig notwendigen Änderungen dadurch nicht so groß ausfallen.

In einigen Fällen war es zur Umsetzung der Stellenplanung erforderlich, Verfahren zur Versetzung von Pastoren und Pastorinnen einzuleiten. Eine solche Versetzung durch das Landeskirchenamt ist nach den Bestimmungen des Pfarrergesetzes möglich. Sie wird auch unter dem neuen Finanzausgleichsrecht (siehe 1.) unvermeidbar sein, wenn die betroffenen Personen sich weigern, die Pfarrstelle zu wechseln oder ihr Dienstverhältnis so zu reduzieren, dass sie auf der bisherigen Pfarrstelle verbleiben können. Weil Versetzungsverfahren einen zeitlichen Vorlauf erfordern, ist es aber wichtig, dass die Kirchenkreise wegen einer Versetzung rechtzeitig mit dem Landeskirchenamt Kontakt aufnehmen.

IV. Rechnungsprüfung

Wer durch seine pflichtgemäßen Abgaben wie die Kirchensteuer oder freiwillige Gaben dazu beiträgt, dass die Kirche ihre vielfältigen Aufgaben erfüllen kann, muss sich darauf verlassen können, dass die ihr anvertrauten Mittel ordnungsgemäß, recht- und zweckmäßig sowie sparsam und wirtschaftlich verwendet werden und dies auch entsprechend überprüft wird. Voraussetzung dafür ist eine wirksame Finanzkontrolle.

Die Landeskirche unterhält daher ein dem staatlichen und kommunalen Bereich vergleichbares Prüfungssystem. Nach dem landeskirchlichen Recht unterliegen die Landeskirche und ihre Körperschaften der Rechnungsprüfung. Soweit die Landeskirche und ihre Körperschaften (z.B. die Kirchenkreise) ihrerseits Aufsichtsfunktionen gegenüber anderen Körperschaften (z.B. den Kirchengemeinden) wahrnehmen, sind sie zugleich für die Durchführung der Rechnungsprüfung gegenüber diesen Körperschaften verantwortlich.

Die Rechnungsprüfung hat generell die Aufgabe, die Jahresrechnungen, die Organisation, Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit kirchlichen Handelns, die Verwendung

von Zuwendungen an Dritte, kirchliche Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen, kirchliche Baumaßnahmen, das Personalwesen und die Kassenführung zu prüfen. Ferner soll die Rechnungsprüfung auch beratend tätig werden und Anregungen zur Förderung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geben. Die Rechnungsprüfung kann außerdem Verbesserungsvorschläge zum Haushalts-, Kassen-, Rechnungs- und Prüfungswesen sowie zur Organisation unterbreiten.

Im Jahr 1977 wurde das „Rechnungsprüfungsamt der Evangelisch-lutherischen Landeskirche Hannovers“ (RPA) zunächst als zentrale, dem Landeskirchenamt unmittelbar angegliederte Dienststelle errichtet. In der Folgezeit wurden sukzessiv zusätzlich Außenstellen des RPA in den Bereichen errichtet, wo einzelne Kirchenkreisvorstände von einer möglichen Bestellung von nebenberuflichen Rechnungsprüfern keinen Gebrauch mehr machten.

Der Bericht des Oberrechnungsamtes (ORA) der EKD über eine Organisationsuntersuchung der Finanzkontrolle in der Landeskirche vom November 1997 war Anlass, die Rechnungsprüfung in der Landeskirche neu zu organisieren. Ziele der Neuorganisation waren:

- Schaffung einer Organisationsstruktur, die ohne großen Aufwand an geänderte Rahmenbedingungen angepasst werden kann,
- Gewährleistung einer gleichmäßigen Qualität der Rechnungsprüfung im gesamten Bereich der Landeskirche,
- Minderung der Kosten der Rechnungsprüfung und
- organisatorische Sicherstellung der Vertretungsregelungen in den Außenstellen des Rechnungsprüfungsamtes.

Die Neuorganisation trat am 1. Januar 2000 in Kraft. Kernpunkte der Neuorganisation waren:

- Zusammenfassung der bisher 14 Außenstellen und der Prüfungsstelle des Stadtkirchenverbandes Hannover zu sieben neuen Außenstellen, anteilig mit ausgegliederten Abteilungen,
- die komplette Aufgabe der Prüfung durch nebenamtliche Prüfer (die kirchlichen Körperschaften sind nunmehr verpflichtet, das Rechnungsprüfungsamt in Anspruch zu nehmen) und
- Konzentration der baufachtechnischen Prüfung am Standort Hannover.

Nach der neuen Ordnung für das Rechnungsprüfungsamt der Landeskirche vom 22. Juli 1999 (Kirchl. Amtsbl. S. 136), zuletzt geändert am 2. Mai 2005 (Kirchl. Amtsbl. S. 101) und der Geschäftsanweisung für das Rechnungsprüfungsamt und seine Außenstellen vom 3. Dezember 1999 (Kirchl. Amtsbl. 2000, S. 35) obliegen dem Rechnungsprüfungsamt nunmehr folgende Aufgaben:

- Prüfung der Rechnungen der Landeskirche, ihrer Einrichtungen und Werke (landeskirchliche Rechnungsprüfung),

- Prüfung der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung der kirchlichen Körperschaften (Kirchenkreise, Kirchengemeinden) und ihrer Einrichtungen, soweit die Aufsicht dem Landeskirchenamt obliegt (aufsichtliche Rechnungsprüfung),
- Prüfung auf Ordnungsmäßigkeit, insbesondere auf sachliche, rechnerische und förmliche Richtigkeit der gesamten Kassen-, Rechnungs-, Buch-, Wirtschafts- und Haushaltsführung und
- Prüfung der Vermögens- und Schuldenverwaltung.

Das Rechnungsprüfungsamt ist in der Wahrnehmung seiner Aufgaben sachlich unabhängig. Weisungen, die diese Unabhängigkeit einschränken, dürfen ihm nicht erteilt werden.

Die Rechtsgrundlagen für die landeskirchliche Rechnungsprüfung sind im Berichtszeitraum ansonsten unverändert geblieben. Die Verwaltungsvereinbarung mit der EKD, nach der die Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung der Landeskirche und ihrer Einrichtungen dem Oberrechnungsamt der EKD übertragen ist, besteht fort. Zur Durchführung der Prüfungsarbeit sind der Leitung des Oberrechnungsamtes als Prüfungsleitung aufgrund der Vereinbarung bestimmte Prüfer und Prüferinnen des RPA zugeordnet.

Rechtsgrundlagen für die aufsichtliche Rechnungsprüfung sind nach wie vor das Kirchengesetz über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Konföderation evangelischer Kirchen in Niedersachsen (Haushaltsgesetz – HhG) und die Haushaltsordnung für kirchliche Körperschaften (KonfHOK).

Ende 2005 / Anfang 2006 hat eine nachgehende Überprüfung der Finanzkontrolle durch das ORA stattgefunden. Im Tenor wurde nunmehr wegen bereits vorgenommenen und noch zu erwartenden Stellenabbaus sowie wegen der Möglichkeiten des verstärkten EDV-Einsatzes empfohlen, eine Konzentration der gesamten Prüfungskapazität in Hannover vorzunehmen. Landeskirchenamt und Rechnungsprüfungsamt sind sich entgegen dieser Ansicht darin einig, Außenstellen des Rechnungsprüfungsamtes – in welchem Umfang und in welcher Ausprägung auch immer – so lange wie es personell einigermaßen möglich ist, aufrecht zu erhalten. Dabei werden die künftigen Standorte der Außenstellen den momentanen Veränderungsprozessen bei den Gebiets- und Verwaltungsreformen im Bereich der Kirchenkreise sowie der kirchlichen Verwaltungsstellen entsprechend anzupassen sein. Es ist wichtig, möglichst Ortsnähe und kurze Wege zu wahren und enge Kontakte zwischen Prüfern und Einrichtungen zu ermöglichen. Hinzu kommt, dass z.B. mit dem neuen Finanzausgleichsgesetz ab 2009 (siehe III 1), der kommenden Einführung eines kaufmännischen Rechnungswesens (siehe I 3) und dem gleichzeitig fortschreitenden Stellenabbau bei den kirchlichen Verwaltungsstellen Mehrarbeit und erhöhte Verantwortung auf die Mitarbeitenden in der Verwaltung zukommen. Dieses birgt zwangsläufig auch ein erhöhtes Fehlerpotential in sich. Von daher wäre es kontraproduktiv, die Prüfung vor Ort abzuziehen und sie zu zentralisieren. Vielmehr ist es von besonderer Bedeutung, diese Prozesse vor Ort kritisch mit zu begleiten und ggf. beratend zu unterstützen. Unabhängig davon wird der Einsatz der EDV - wie bisher auch schon - weiterhin gezielt vorgenommen und nach Möglichkeit ausgebaut, damit unnötige Fahrzeiten vermieden und ein - in einzelnen Bereichen - gezieltes Arbeiten von der Außenstelle aus ermöglicht wird.

Seit der Neuorganisation im Jahr 2000 hat das Rechnungsprüfungsamt insgesamt fünf Stellen eingespart. Damit ist zum jetzigen Zeitpunkt den Vorgaben aus den Beschlüssen der Lan-

dessynode zum Bericht des Perspektivsausschusses in vollem Umfang Rechnung getragen. Darüber hinaus sind faktisch drei weitere Stellen weggefallen, die mit der Aufgabe der bis zum Jahr 2000 verbliebenen zwölf nebenamtlichen Rechnungsprüfern einhergingen. Deren Arbeitsumfang entsprach dem Umfang von drei hauptberuflichen Prüferstellen; die Arbeit wurde – ohne zusätzliches Personal – auf die vorhandenen Prüfer und Prüferinnen umverteilt.

Allerdings wurde 2005, neben einer bereits vorhandenen „kaufmännischen“ Prüferstelle, eine weitere Prüferstelle, vorrangig für den Einsatz im Bereich der ambulanten und stationären Pflege aufgrund eines stetig gewachsenen Arbeitsanfalls errichtet und besetzt.

In letzter Zeit sind zwar einige Diakonie- und Sozialstationen durch geänderte Rechtsform (z.B. gGmbH) aus der verfassten Kirche - und damit aus der Prüfungspflicht durch das Rechnungsprüfungsamt - ausgeschieden, es sind dafür aber in anderen Bereichen Einrichtungen mit kaufmännischem Rechnungswesen hinzugekommen (z.B. Jugendwerkstätten). Daneben sind die beiden „kaufmännischen“ Mitarbeitenden in verschiedenen Projekten zur Umstellung von Kindergärten auf kaufmännisches Rechnungswesen (Bereich Stadtkirchenverband und Kirchenkreis Gifhorn) sowie auch bei der kompletten Umstellung einer Kirchengemeinde involviert.

Vorrangiges Ziel wird sein, alle „kameralistischen“ Prüfer und Prüferinnen im Rahmen des landeskirchlichen Projekts zur Einführung eines kaufmännischen Rechnungswesens (siehe I 3) zeitgerecht und umfassend zu schulen, damit sie die Veränderungsprozesse in den kirchlichen Körperschaften kompetent begleiten können. Zwischenzeitlich haben zwei Prüfer des RPA einen drei Semester umfassenden Studiengang zum „Bilanzbuchhalter neues kommunales Rechnungswesen“ erfolgreich absolviert und setzen ihr erworbenes Fachwissen u.a. in dem landeskirchlichen Projekt mit ein.

Bei weiteren Stellenkürzungen wird der Punkt erreicht sein, bei dem dann eine wirkungsvolle Prüfung - mit dem in der Einleitung dargelegten Anspruch - nicht mehr aufrechterhalten werden kann. Die Prüfung bzw. Finanzkontrolle hätte dann lediglich noch eine „Alibifunktion“. Daher kommt einer regelmäßigen Überprüfung der Prüfertätigkeiten mit Blick auf eine effiziente und/oder zeitgemäße Ausrichtung ständige Bedeutung zu. Auf diese Weise können zumindest anteilig - trotz rückläufiger Stellen - personelle Ressourcen für zielgerichtete andere Aufgaben freigesetzt werden. Ein Beispiel hierfür ist der vom RPA (und auch vom ORA) vorgeschlagene Wegfall der Prüfungspflicht bei den Jahresrechnungen der Kirchengemeinden. Eine entsprechende Eingabe liegt dem Landeskirchenamt bereits vor.

Im Übrigen wurde ohnehin schon durch eine Verlagerung der Schwerpunkte in der Tätigkeit von der allgemeinen Rechnungsprüfung hin zu Querschnittsprüfungen eine deutliche Steigerung der Effizienz erreicht. Die durch die Neuausrichtung zur Verfügung stehenden Kapazitäten erlaubten es auch, Sonderprüfungen zur Aufdeckung finanzieller Unregelmäßigkeiten zügiger und mit gesteigerter Intensität durchzuführen.

Im Bereich der Landeskirche unterliegen etwa 120 selbständige kirchliche Stiftungen (siehe 13 VIII) der Stiftungsaufsicht des Landeskirchenamtes. Das Landeskirchenamt führt ferner über die unselbständige Stiftungen als Sondervermögen kirchlicher Körperschaften die allgemeine Vermögensaufsicht. Die selbständigen Stiftungen sind verpflichtet, ihre Jahresabschlüsse der Aufsicht vorzulegen. Im Wege der Verwaltungshilfe ist dem Rechnungsprüfungsamt die Prüfung dieser Jahresabschlüsse übertragen worden.

Die Rechnungsprüfung erfüllt neben ihren gesetzlichen Prüfungsaufgaben in geringerem Umfang vertraglich übernommene Aufgaben, sofern diese Prüfungen im gesamtkirchlichen Interesse liegen. Soweit es vom Arbeitsaufwand und Zeitumfang her vertretbar ist, wird die Prüfung unentgeltlich durchgeführt. Andernfalls wird der entstehende Aufwand ersetzt.

V. Kirchlicher Grundbesitz

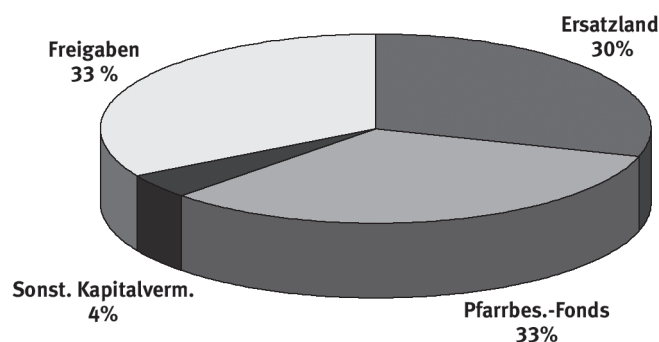
1. Bestand

Die kirchlichen Körperschaften verfügen über Grundbesitz in einer Größe von ca. 44 800 ha. Der kirchliche Grundbesitz steht überwiegend im Eigentum der Kirchen- und Kapellengemeinden, die über die Verwaltung und über Veräußerung und Erwerb eigenverantwortlich im Rahmen der geltenden Bestimmungen entscheiden. Zu Veräußerungen und zu Ankäufen ist in der Regel die Genehmigung des Landeskirchenamtes erforderlich. Im Rahmen dieses Genehmigungsverfahrens erfolgt eine umfassende Beratung zu den rechtlichen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten des jeweiligen Grundstücksgeschäftes. Hierzu zählt besonders die Beratung des Sachverständigen des Landeskirchenamtes bei der Beurteilung des Kaufpreises. Dieses Genehmigungsverfahren wird auch künftig für erforderlich gehalten, da sich in vielen Fällen eine Beurteilung durch eine in die örtliche Situation nicht eingebundene Stelle als sinnvoll erwiesen hat.

Auch in diesem Berichtszeitraum hat es vielfältige Veränderungen im Bestand des kirchlichen Grundbesitzes gegeben. In den Jahren 2001 – 2006 sind Grundstücke in Größe von insgesamt 467 ha veräußert worden. Dabei sind Verkaufserlöse von zusammen 84,1 Mio. € erzielt worden. Diese Erlöse wurden wie folgt verwendet:

- 30,8 Mio. € Freigabe für besondere örtliche Zwecke, insbesondere Finanzierung von Baumaßnahmen und Anlage in unselbständige Stiftungen,
- 30,2 Mio. € Anlage im Pfarrbesoldungsfonds,
- 27,6 Mio. € Erwerb von Ersatzland (ca. 1 515 ha) und
- 3,8 Mio. € Anlage in Kapital- und Immobilienfonds (vgl. Grafik).

Verwendung der Grundstücksverkaufserlöse



Diese Zahlen machen deutlich, dass neben den laufenden Erträgen aus Vermietung und Verpachtung auch nicht unerhebliche Einnahmen durch die Veräußerung von Grundbesitz erzielt werden. Diese Veräußerungserlöse werden zu einem wesentlichen Anteil mit zur Finanzierung besonderer örtlicher Maßnahmen verwendet. Ohne diese Veräußerungserlöse wären viele Baumaßnahmen nicht möglich gewesen. Durch die Änderung der Bestimmungen über die Verwaltung des kirchlichen Grundbesitzes (siehe unter 3.) ist darüber hinaus auch die Möglichkeit eröffnet worden, Verkaufserlöse in kirchliche unselbständige Stiftungen zur Finanzierung von Bau- und/oder Personalkosten einzubringen. Damit diese Möglichkeiten der Erzielung von Veräußerungserlösen auch künftig erhalten bleiben, ist es wichtig, dass der durch Veräußerungen eintretende Substanzverlust am Grundvermögen durch einen angemessenen Ersatzlanderwerb wieder ausgeglichen wird, damit auch weiterhin ausreichend Grundvermögen vorhanden ist, das in eine höherwertige Qualität (Wohn-, Gewerbebauland usw.) hineinwächst. Neben dem Ersatzlanderwerb bleibt es im Interesse der Risikoverteilung bei der Vermögensanlage wichtig, Veräußerungserlöse auch anderweitig wertbeständig anzulegen (Erwerb von Anteilen an Immobilien- oder gemischten Fonds). Erlöse aus der Veräußerung von Grundstücken der Pfarrdotation, die nicht zum Ersatzlanderwerb verwendet werden, werden im Pfarrbesoldungsfonds angelegt. Von dieser Möglichkeit wird von den Kirchengemeinden zunehmend Gebrauch gemacht. Allein aus den Erträgen der im Berichtszeitraum im Pfarrbesoldungsfonds angelegten Verkaufserlöse von 30,2 Mio. € können ca. 13 Pfarrstellen dauerhaft finanziert werden.

2. Nutzung

Der kirchliche Grundbesitz wird wie folgt genutzt:

bebaute Grundstücke	ca. 1 020 ha
Erbbaurechte	ca. 190 ha
Friedhöfe	ca. 1 120 ha
unbebaute Grundstücke	ca. 42 470 ha

a) Verpachtung

Der unbebaute Grundbesitz ist überwiegend zur landwirtschaftlichen oder gärtnerischen Nutzung verpachtet. Die Pachtflächen konnten zu angemessenen Pachtzinsen verpachtet werden. Im Berichtszeitraum ist im Rahmen der EU-Agrarreform das Gesetz zur Durchführung der einheitlichen Betriebsprämie (regionale Flächenprämie mit betriebspezifischem Zuschlag) in Kraft getreten. Um die dauerhafte Verpachtbarkeit der landwirtschaftlichen Flächen zu sichern, sind ab dem Jahr 2003 bei Abschluss von Pachtverträgen zusätzliche Vereinbarungen mit den Pächtern getroffen worden, die nach Ablauf der Pachtzeit eine Übertragung der mit den kirchlichen Flächen entstandenen Prämienrechte auf die künftigen Pächter zur Folge haben. Für die betriebsbezogenen Prämienanteile erhalten die Altpächter einen finanziellen Ausgleich. Diese zusätzlichen Vereinbarungen tragen ebenso wie die früheren Vereinbarungen zum Erhalt der Produktionsberechtigungen (Milch, Zuckerrüben) dazu bei, dass die Pachtflächen auch für künftige Pächter interessant bleiben. Ferner gewinnt der Anbau nachwachsender Rohstoffe eine zunehmende Bedeutung. Es kann davon ausgegangen werden, dass der landwirtschaftlich genutzte Grundbesitz auch künftig zu angemessenen Bedingungen verpachtet werden kann.

b) Windenergieanlagen

Auch in diesem Berichtszeitraum sind wieder zahlreiche Grundstücke zur Errichtung von Windenergieanlagen oder als sog. windhöfige Fläche zur Verfügung gestellt worden. Insgesamt werden ca. 62 Grundstücke durch Windenergieanlagen genutzt.

c) Mobilfunkanlagen

Im Berichtszeitraum sind wiederum mehrere Mobilfunkanlagen auf kirchlichen Gebäuden (in der Regel Kirchtürme) errichtet bzw. bestehende Anlagen erweitert worden. Insgesamt befinden sich 73 Anlagen an 47 Standorten. Die jährlichen Mieteinnahmen belaufen sich auf ca. 212 000 €, für die gesamte Vertragslaufzeit auf ca. 3,8 Mio. €.

Auch wenn nach gefestigter Rechtsprechung keine grundsätzlichen Bedenken gegen die Installation von Mobilfunkanlagen bestehen, muss berücksichtigt werden, dass von Teilen der Bevölkerung Befürchtungen wegen gesundheitlicher Beeinträchtigungen reklamiert werden. Das seit vielen Jahren bekannte Merkblatt zur Installation von Mobilfunkanlagen an kirchlichen Gebäuden hat die örtlichen Diskussionen versachlicht und dazu beigetragen, dass die unter Beachtung der Vorgaben dieses Merkblattes installierten Anlagen weitgehend akzeptiert sind.

d) Erbbaurechte

Die Bestellung von Erbbaurechten ist weiterhin rückläufig. Ursachen hierfür sind die Bestrebungen der politischen Gemeinden, Bauland nur noch unerschlossen an Bauträger zu veräußern und das niedrige Zinsniveau. Insgesamt haben die Kirchengemeinden ca. 1 800 Erbbaurechte bestellt. Zu den Problemen, die mit den regelmäßig durchzuführenden Erbbauzinserhöhungen auftreten, liegt seit vielen Jahren eine gefestigte Rechtsprechung vor, sodass der mit den Erbbauzinserhöhungen verbundene Aufwand relativ gering ist.

3. Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Rechtsverordnung über die Verwaltung kirchlichen Grundbesitzes ist im Berichtszeitraum geändert worden. Wesentlicher Inhalt der Änderung war die Freigabe von Verkaufserlösen zur Einbringung in unselbständige kirchliche Stiftungen zur Finanzierung von Bau- und/oder Personalkosten. In diesem Zusammenhang sind auch die Durchführungsbestimmungen zu dieser Rechtsverordnung entsprechend geändert sowie in einigen Bereichen präzisiert worden.

Im Berichtszeitraum hat es auch zahlreiche neue staatliche Vorschriften oder Rechtsänderungen gegeben, die für die Verwaltung des kirchlichen Grundbesitzes bedeutsam sind. Beispielfähig wird auf die im Zusammenhang mit der Schuldrechtsreform vorgenommenen Änderungen im BGB, auf die Neufassung des Baugesetzbuches und auf die umfangreichen Änderungen zum Prämienrecht in der Landwirtschaft hingewiesen.

VI. Kirchliche Friedhöfe

Die Kirchengemeinden sind Eigentümer von ca. 950 Friedhöfen. Im Berichtszeitraum hat sich der Bestand nicht wesentlich verändert. Die Finanzierung der kirchlichen Friedhöfe kann in der Regel durch das Gebührenaufkommen sichergestellt werden. Es ist aber zu beobachten, dass sowohl von den Friedhofsnutzern wie auch von der Rechtsprechung immer höhere Anforderungen an die Ermittlung der Friedhofsgebühren gestellt werden. Die hier zu beachtenden gesetzlichen und von der Rechtsprechung entwickelten Vorgaben erfordern umfassende Kenntnisse des Gebühren- und Verwaltungsrechtes. Es ist deshalb wichtig, dass die örtlichen Friedhofsträger sich rechtzeitig der Verwaltungshilfe der Kirchenkreisämter bedienen.

Das Land Niedersachsen hat zum 1. Januar 2006 ein neues Bestattungsgesetz erlassen. Damit sind erstmalig in Niedersachsen alle Bestimmungen des Friedhofs- und Bestattungswesens in einer Vorschrift zusammengefasst. Das neue Bestattungsgesetz hält daran fest, dass Leichen und Aschen auch künftig nur auf Friedhöfen bestattet werden dürfen und dass Friedhöfe nur von politischen Gemeinden und den Kirchen betrieben werden dürfen. In dem Bestattungsgesetz ist weiter bestimmt, dass auf Wunsch eines Elternteils auch Fehlgeborene auf Friedhöfen zu bestatten sind.

Nach wie vor ist eine erhebliche Veränderung der Bestattungskultur zu verzeichnen. Beispielhaft soll hier nur die starke Zunahme der Urnenbestattungen, der wachsende Trend zu pflegeleichten oder pflegelosen Grabstättenarten und das abnehmende Interesse an den herkömmlichen großen Familiengrabstätten genannt werden. Diese Veränderungen haben auch erhebliche Auswirkungen auf die kirchlichen Friedhöfe. Eine zusätzliche Herausforderung für die traditionellen Friedhöfe stellen die im Berichtszeitraum im Bereich der Landeskirche an mehreren Orten entstandenen Friedwälder und Ruheforsten dar. Hier wird die Möglichkeit einer Urnenbestattung im Wald angeboten. Auch die auf vielen kommunalen Friedhöfen angebotene Möglichkeit der anonymen Bestattung erschwert den wirtschaftlichen Betrieb der kirchlichen Friedhöfe.

Es wird künftig verstärkt darauf ankommen, dass die kirchlichen Friedhofsträger sich diesen Herausforderungen stellen. Dabei sollte noch stärker als bisher der besondere Charakter des kirchlichen Friedhofes hervorgehoben werden. Gleichzeitig werden die kirchlichen Friedhofsträger aber auch den sich ändernden Wünschen der Friedhofsbenutzer gerecht werden müssen, ohne hierbei den besonderen Charakter eines kirchlichen Friedhofes aufzugeben. Dies kann z. B. dadurch geschehen, dass als Alternative zu anonymen Bestattungen die Möglichkeit der Urnenbestattung in kleinen Urnengemeinschaftsgrabstätten mit Grabmal und Bepflanzung oder die Bestattung in Rasenflächen mit liegender Grabplatte angeboten wird.

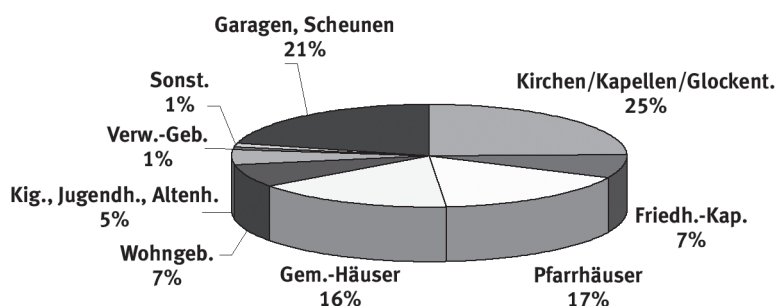
Das Landeskirchenamt wird im Herbst 2007 eine neue Musterfriedhofsordnung veröffentlichen, die die Änderungen des neuen Bestattungsgesetzes aufnimmt und Anregungen zu individuelleren Regelungen über Grabstättenarten und zur Gestaltung von Grabstätten und Grabmalen enthält.

VII. Bau- und Denkmalpflege

1. Bestand kirchlicher Gebäude

Die Erhebung des Gebäudebestandes ist 2006 auf eine neue Grundlage gestellt worden. Insofern sind Vergleiche zu früheren Statistiken nur eingeschränkt möglich. Mit Stand vom 31. Dezember 2006 standen insgesamt 8 156 Gebäude im Eigentum der kirchlichen Körperschaften. Die Aufteilung der einzelnen Gebäudearten ist aus der nachstehenden Grafik zu ersehen.

Nutzung des Gebäudebestandes



Im Berichtszeitraum wurden insgesamt 218 bewaute Grundstücke veräußert. Im wesentlichen handelt es sich hierbei um nicht mehr benötigte Pfarrhäuser und nicht rentierlich zu verwaltende Wohngebäude. Der Bestand an Kirchen und Kapellen ist nahezu unverändert geblieben.

2. Rechtliche Rahmenbedingungen

Die zum 1. Juli 1997 vorgenommene grundlegende Umgestaltung der kirchlichen Bauverwaltung hat sich nach nunmehr zehnjähriger Erfahrung grundsätzlich bewährt. Die Rechtsverordnung für die kirchliche Bau-, Kunst- und Denkmalpflege und die dazu erlassenen Durchführungsbestimmungen wurden im Jahr 2006 noch einmal geändert und neu bekannt gegeben. Anlass hierfür war eine Anpassung der Vorschriften an das geänderte Zuweisungsrecht (siehe III 2) und eine Beschränkung der Tätigkeiten der Ämter für Bau- und Kunstpflege (siehe unter 5.) sowie eine weitere Reduzierung der Genehmigungszuständigkeiten des Landeskirchenamtes.

Ferner wurden im Berichtszeitraum neue Pfarrhausbauvorschriften erlassen. Mit den neuen Pfarrhausbauvorschriften soll den Kirchengemeinden ein größerer Spielraum beim Neubau und Umbau von Pfarrhäusern eingeräumt werden. Ferner soll durch die Festlegung von Mindeststandards eine den heutigen Verhältnissen angemessene Ausstattung sichergestellt werden.

Ein weiterer Schwerpunkt lag im Berichtszeitraum bei der Konkretisierung der Bestimmungen des Haushaltsrechts über die Vergabe von Bauleistungen (Vergaberichtlinien vom 14.02.2002). Die Vergaberichtlinien enthalten auf die kirchlichen Verhältnisse abgestimmte Regelungen zur Vergabe. Diese Regelungen haben sich zwischenzeitlich bewährt und dazu beigetragen, dass die Auftragsvergabe transparenter und wirtschaftlicher geworden ist.

3. Baufinanzierung

Im Berichtszeitraum ist die Berechnung der Mittel, die die Kirchengemeinden und Kirchenkreise im Rahmen der Gesamtzuweisung für die Unterhaltung der Gebäude erhalten, umgestellt worden (siehe auch III 2). Berechnungsgrundlage ist mit Ausnahme der Kirchengebäude nicht mehr die Größe der vorhandenen Gebäude, sondern der an der Größe der Kirchengemeinde und der Anzahl der Pfarrstellen orientierte Bedarf. Ferner sind die Zuweisungen zur Bauunterhaltung und zur Bewirtschaftung der Gebäude zusammengefasst worden. Dieses neue Berechnungsverfahren schafft Anreize für ein wirtschaftliches Gebäudemanagement, da die Aufgabe nicht benötigter Räume oder Gebäude nicht automatisch zu einer Verringerung der Zuweisung führt.

Für außerordentliche Instandsetzungsmaßnahmen an Sakralgebäuden, d.h. für Baumaßnahmen an Kirchen und Kapellen, die über die laufende Unterhaltung hinausgehen, standen im Berichtszeitraum insgesamt 84,6 Mio. € zur Verfügung. Mit diesen Mitteln konnten viele, aber bei weitem nicht alle der von den Kirchenkreisen zusammen mit den Ämtern für Bau- und Kunstpflege als dringlich eingestuften Maßnahmen finanziert werden. Ferner ist die Gewährung von Instandsetzungsmitteln auf die Mitfinanzierung der Kosten für substanzerhaltende Maßnahmen beschränkt. Alle anderen Maßnahmen, insbesondere Innenrenovierungen von Kirchen und Heizungserneuerungen müssen angesichts des Instandsetzungsbedarfs und der nur in begrenztem Umfang zur Verfügung stehenden Mittel örtlich finanziert werden. Um die teilweise sehr aufwändigen Instandsetzungsmaßnahmen finanzieren zu können, sind die Kirchengemeinden verstärkt auf Drittmittel angewiesen. Eine Einbeziehung der Instandsetzungsmittel in die Gesamtzuweisung ist angesichts der relativ hohen Kosten der einzelnen Maßnahmen nicht sinnvoll.

4. Gebäudemanagement

Den Ausführungen unter 1. ist zu entnehmen, dass die kirchlichen Körperschaften über einen relativ umfangreichen Gebäudebestand verfügen. Die mit der Unterhaltung und Bewirtschaftung dieses Gebäudebestandes verbundenen Kosten sind angesichts der derzeitigen und der sich langfristig abzeichnenden Finanzentwicklung auf Dauer nicht mehr finanzierbar. Es wird daher notwendig, dass Kirchenkreise und Kirchengemeinden sich der Fragen eines zeitgemäßen Gebäudemanagements annehmen und Kriterien für eine wirtschaftliche und aufgabenorientierte Verwaltung des Gebäudebestandes entwickeln und diese in ihre sonstige Finanzplanung integrieren. Dabei kommt den Kirchenkreisen als zentrale Handlungsebene eine besondere Verantwortung zu. Neben einer Konzentration auf den unbedingt notwendigen Gebäudebestand und einer Konzentration der kirchlichen Arbeit an möglichst zentralen Standorten wird dabei auch der Reduzierung der Bewirtschaftungskosten (Energiekosten) eine besondere Bedeutung zukommen müssen. Nicht zum Kernbestand (Kirche, Gemeindehaus, Pfarrhaus) gehörende Gebäude werden grundsätzlich nur noch dann im Eigentum der kirchlichen Körperschaften verbleiben können, wenn neben den Kosten einer ordnungsgemäßen Unterhaltung auch eine angemessene Rendite erwirtschaftet werden kann.

Das Landeskirchenamt unterstützt die Kirchengemeinden und Kirchenkreise durch baufachliche und strategische Beratung und wird, soweit möglich, gezielt Mittel für unterstützende Maßnahmen (z. B. für EDV-Beschaffungen) zur Verfügung stellen.

5. Ämter für Bau- und Kunstpflege

Der mit der Neustrukturierung der kirchlichen Bauverwaltung im Jahr 1997 verbundene Personalabbau um fast 30 % ist im Berichtszeitraum überwiegend abgeschlossen. Dieser Personalabbau, verbunden mit der danach folgenden allgemeinen Kürzung des Personalausgabevolumens hat aber auch sehr deutlich gemacht, dass die Leistungsfähigkeit der Ämter für Bau- und Kunstpflege an ihre Grenzen stößt. Um die vorgegebenen Einsparziele erreichen zu können, musste bei einem Bauamt die Außenstelle aufgelöst werden. Ferner werden künftig an den Standorten der Bauämter die Stellen der Abteilungsleiter aufgegeben werden müssen. Die Ämter für Bau- und Kunstpflege können mit dem derzeitigen Personalbestand neben den allgemeinen Beratungsaufgaben grundsätzlich nur noch die Betreuung von Baumaßnahmen an gottesdienstlichen Gebäuden oder Räumen übernehmen. Eine weitere Reduzierung des Personalbestandes der Ämter für Bau- und Kunstpflege ist angesichts des zu erhaltenden Bestandes an Kirchen und Kapellen grundsätzlich nicht möglich. Die Kirchen und Kapellen sind unverzichtbare Orte der Verkündigung und sichtbare Zeichen der kirchlichen Tradition in unserem Land. Darüber hinaus sind die meisten Kirchen und Kapellen Baudenkmale und damit wesentlicher Teil des Kulturerbes unserer Städte und Dörfer. Mit der Pflege und Unterhaltung dieser Bausubstanz erhält die Kirche auch einen Teil ihrer sichtbaren Wurzeln und erfüllt darüber auch ihre Verpflichtung zur Erhaltung der Baudenkmale, die sie mit dem Loccumer Vertrag übernommen hat. Eine wesentliche Reduzierung der Kirchen und Kapellen kommt daher auch künftig nicht in Betracht. Von daher wird das zur Unterhaltung dieser wichtigen Gebäude notwendige Fachpersonal auch künftig vorgehalten werden müssen.

6. Landeskirchliche Gebäude

Der landeskirchliche Gebäudebestand ist im Berichtszeitraum weiter deutlich reduziert worden. Es sind insgesamt neun Ein- und Zweifamilienhäuser, 12 Eigentumswohnungen, ein Mehrfamilienhaus (zehn Wohneinheiten) und ein ehemaliges Schülerwohnheim veräußert worden. Die noch verbliebenen Häuser/Wohnungen sind überwiegend an kirchliche Mitarbeiter bzw. Ruheständler vermietet. Eine Veräußerung dieser Objekte soll spätestens bei Leerstand erfolgen. Die Zahl der als Dienstwohnung zugewiesenen Objekte ist stark rückläufig, da 1997 der Kreis der Dienstwohnungsberechtigten deutlich eingeschränkt wurde.

Im Berichtszeitraum sind drei Objekte (eines im Miteigentum) als Diensträume für die Ämter für Bau- und Kunstpflege von der jeweiligen örtlichen Kirchengemeinde erworben worden. Damit konnte die kirchliche Arbeit an den Standorten konzentriert und gleichzeitig angemietete Räumlichkeiten aufgegeben werden. Darüber hinaus ist die ehemalige Ansgar-Kirche in Hannover-Hainholz zur Nutzung als Archiv erworben und hergerichtet worden. Ferner wurden Erweiterungs- bzw. Arrondierungsflächen für die Paul-Gerhardt-Schule Dassel (siehe II 4), am Sachsenhain in Verden und am Sprengelheim in Bad Bederkesa erworben. Sämtliche Gebäude werden inzwischen von den örtlichen Ämtern für Bau- und Kunstpflege betreut, nachdem die Stelle eines Architekten im Landeskirchenamt im Jahr 2004 nicht wieder besetzt wurde.

Die Verantwortung für die Gebäude der Evangelischen Fachhochschule in Hannover ist im Zusammenhang mit der Abgabe des gesamten Lehrbetriebes (siehe 8 VI.) an das Land Niedersachsen übertragen worden. In absehbarer Zeit ist mit einem Abschluss von Kauf- bzw. Übertragungsverträgen für das Lutherstift in Falkenburg, das Studentenwohnheim in Clausthal-Zellerfeld sowie für das Lutherheim Springe zu rechnen. Das Studienhaus am Kreuzberg

in Göttingen und die beiden dazugehörigen Studentenpfarrhäuser sowie die Landessuperintendenturen in Göttingen und Nienburg und das Predigerseminar in Celle sollen ebenfalls kurzfristig veräußert werden.

VIII. Kirchliche Stiftungen

Stiftungen, insbesondere kirchliche Stiftungen sind seit vielen Jahrhunderten Teil unserer Kultur und gehören zu unserer Tradition. In den vergangenen sechs Jahren haben sie als „Dritter Sektor“ des bürgerschaftlichen Engagements stark an Bedeutung gewonnen. Definiert wird eine kirchliche Stiftung sowohl durch eine innere sachliche Verbindung (Zweck) als auch durch eine äußere Beziehung zur Landeskirche (Organisation, Zuordnung), die auch in der Satzung und in der Zusammensetzung der Gremien zum Ausdruck kommt.

Viele Stifter wissen sich als Gemeindeglieder für ihre eigene Kirchengemeinde verantwortlich und tragen mit ihrem Beitrag zur Förderung und Sicherung der Arbeit bei. Manche initiieren auch völlig Neues, engagieren sich für eine übergemeindliche Aufgabe, wie z.B.

- die Friedrich-Wolter-Stiftung ‚FÜR MENSCHEN IN NOT‘ in Rumänien und anderen Ostblockländern,
- die Rita von Gaudecker-Stiftung in Polen,
- die Hanna und Carl Siefkes-Stiftung für die Kirchenmusik im Sprengel Ostfriesland,
- die Karl und Louise Müller-Stiftung für die Konfirmandenarbeit,
- die Stiftung pro Diakonie für die diakonische Arbeit im Kirchenkreis Laatzen-Springe,
- die Musikstiftung St. Johannis zur Förderung des Musiklebens und der Konzerttätigkeit an der Neustädter Hof- und Stadtkirche Hannover,
- die Janusz-Korczak-Stiftung zur Unterstützung der vor- und frühkindlichen Erziehung von Kindern im Kirchenkreis Rhaderfehn

Auch die Hospizstiftungen und die Kirchenkreisstiftungen zur Unterstützung benachteiligter Kinder und Jugendlicher gehören beispielhaft dazu.

Stifter und Stifterinnen suchen für die Umsetzung ihrer Stiftungsidee seriöse Dienstleister wie die Landeskirche, die viele Hilfen und Unterstützung anbietet. Bis Mitte 2001 gab es in der Landeskirche 66 Stiftungen, davon 6 unselbständige. Mit der ersten Stiftungsinitiative 2001 und der ersten Bonifizierung im Jahr 2003 begann ein Boom an Neugründungen. In diesem Berichtszeitraum sind 74 selbständige Stiftungen neu gegründet worden, so dass der Bestand jetzt bei 140 liegt. Bedingt durch die Änderungen im Finanzbereich und durch den Wunsch vieler Gemeindeglieder, ihr Geld möge dauerhaft in ihrem kirchengemeindlichen Umfeld eingesetzt werden, ist seitdem die Zahl der unselbständigen kirchlichen Stiftungen von 6 auf 146 angewachsen. Mit der zweiten Bonifizierungskampagne, die im Dezember 2007 endet, werden vor allem bereits bestehende Stiftungen gestärkt, aber auch Neugründungen gefördert. Es wird mit bis zu 100 weiteren Stiftungen in den nächsten Jahren gerechnet. Die

Landeskirche gibt dafür wie bei der ersten Bonifizierung wieder 3 Mio. Euro aus. Damit wird ein Instrumentarium so ausgestattet, dass es Zielsetzung und Bestätigung insbesondere denen vermittelt, die sich als Ehrenamtliche in den Stiftungsorganen engagieren.

Durch das Gesetz zur Modernisierung des Stiftungsrechts vom 15. Juli 2002 sind die für rechtsfähige Stiftungen des bürgerlichen Rechts geltenden bundesrechtlichen Vorschriften des BGB novelliert worden. Dieser Änderung des materiellen Stiftungsrechts war das Gesetz zur weiteren steuerlichen Förderung von Stiftungen vom 14. Juli 2000 vorausgegangen, durch das die steuerlichen Rahmenbedingungen für Stiftungen deutlich verbessert wurden. Mit beiden Gesetzen ist eine Entwicklung zum Abschluss gekommen, die das Stiftungswesen belebt, um die Ressourcen insbesondere ererbter privater Vermögen für Gemeinwohlzwecke zu mobilisieren. Die Voraussetzungen für die Anerkennung der Rechtsfähigkeit einer Stiftung des bürgerlichen Rechts sind abschließend und bundeseinheitlich in den §§ 80 ff. BGB geregelt. Gleichzeitig ist ein Rechtsanspruch der Stifter und Stifterinnen auf Anerkennung der Stiftung festgeschrieben worden. Mit seinem Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Stiftungsgesetzes hat sich das Land Niedersachsen an die Vorgaben dieses Modernisierungsgesetzes angepasst. Damit wird das zentrale Anliegen sichergestellt, dass der Stifterwille vorrangig beachtet und gleichzeitig die Handlungs- und Entscheidungsfreiheit der Stiftungsorgane gewährleistet wird. Die Eigenverantwortung der Stifter ist mit diesem Gesetz gestärkt und die Mitwirkung der Stiftungsbehörde bei der Anerkennung und der Beaufsichtigung auf das unbedingt notwendige Maß beschränkt worden.

Das Landeskirchenamt als Stiftungsaufsicht der kirchlichen Stiftungen nach dem Niedersächsischen Stiftungsgesetz berät bei der Abfassung der Stiftungsgeschäfte und der Stiftungssatzung, stellt Kontakt zu den staatlichen Stiftungsbehörden her und entscheidet mit diesen zusammen über die Anerkennung und über Satzungsänderungen. Dem Landeskirchenamt obliegt auch die Aufsicht darüber, dass die Stiftungen ordnungsgemäß, d.h. im Einklang mit den Gesetzen und der Stiftungssatzung verwaltet werden und der Satzungszweck erfüllt wird. Das geschieht u.a. durch die jährliche zeitnahe Prüfung der Jahresabschlussunterlagen, zu denen neben der Jahresabrechnung eine Vermögensübersicht und ein Bericht über die Erfüllung des Stiftungszwecks gehören. Größere Stiftungen mit einem umfangreichen Geschäftsbetrieb haben auch schon in der Vergangenheit vielfach von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die vorzulegende Jahresabrechnung durch Wirtschaftsprüfungsgesellschaften oder andere befugte Personen erstellen zu lassen. Dies befreit die Stiftungsaufsicht indes nicht von der Verpflichtung, die Jahresabrechnung zu überprüfen sowie die Erhaltung des Stiftungsvermögens und die satzungsgemäße Verwendung der Stiftungsmittel festzustellen. Um die sich daraus ergebende Doppelprüfung zu vermeiden und die Stiftungsbehörden zu entlasten, kann inzwischen von einer eigenständigen Prüfung abgesehen werden, wenn die Jahresabrechnung von den Obengenannten mit einem Abschlussvermerk versehen werden, der auch auf die Erhaltung des Vermögens und die satzungsgemäße Mittelverwendung abstellt (Prüfung nach Prüfungsstandard IDW PS 740).

Im Interesse einer größeren Transparenz im Stiftungswesen ist die Einführung eines Stiftungsverzeichnisses durch das Niedersächsische Stiftungsgesetz nunmehr gesetzlich vorgeschrieben worden. Dieses Stiftungsverzeichnis, das für jeden zugänglich ist, beinhaltet Name, Zweck(e), Sitz und Anschrift der Stiftung. Kirchliche Stiftungen werden darin auf Antrag ebenfalls aufgenommen.

Der Grundsatz der ungeschmälerten Erhaltung des Stiftungsvermögens ist ein tragender Grundsatz des Stiftungsrechts, der nicht zur Disposition der Stifterin oder des Stifters steht.

Dies folgt bereits aus der Anerkennungsvoraussetzung des § 80 BGB, wonach die dauernde und nachhaltige Erfüllung des Stiftungszwecks gesichert erscheinen muss. Die Regelungen in § 6 des Niedersächsischen Stiftungsgesetzes über die Verwaltung der Stiftung sichern Dauer und Nachhaltigkeit der Ertragsausschüttung und geben der Stiftungsaufsicht klare Entscheidungskriterien für die Prüfung der Jahresabrechnung, auf deren Vorlage bei keiner Stiftung verzichtet wird.

Die steuerlichen Bedingungen für Stiftungen haben sich im Sommer 2007 aufgrund des Gesetzes zur weiteren Stärkung des bürgerlichen Engagements weiter verbessert und vereinfacht. Freibeträge sind deutlich angehoben worden. Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes ist auch die Differenzierung bei der Höhe des Spendenabzugs für die unterschiedlichen Zwecke entfallen. Insbesondere Spenden sammelnden Organisationen ist mit dieser Änderung die Arbeit erleichtert worden, weil generell 20 % abzugsfähig sind. Aufgrund dieser Verbesserungen ist damit zu rechnen, dass mehr Stiftungen mit einem höheren Grundstockvermögen ausgestattet werden.

In der Zukunft wird es darauf ankommen, die vielen Stiftungen, die in den letzten Jahren gegründet worden sind, weiterzuentwickeln. Viele sind zunächst mit einem recht kleinen Kapital gegründet worden, in der Erwartung, dass das Kapital in den Folgejahren deutlich gesteigert werden kann. Dies erfordert einen die Euphorie der Gründungsphase überdauernden langen Atem.

Wenn Stiftungen auf Dauer zu klein bleiben, um ihre Zwecke angemessen erfüllen zu können, wird man auch über Veränderungen (Zusammenlegungen, Auflösung) nachdenken müssen. Da Stiftungen jedoch grundsätzlich auf Dauer angelegt sind, sind solchen Maßnahmen enge Grenzen gesetzt.

Es hat sich gezeigt, dass nach wie vor ein großes Vertrauen in die Kirche und ihre Arbeit gesetzt wird und viele Menschen daher gerne bereit sind, sich auch auf eine dauerhafte Unterstützung in Form einer Stiftung ansprechen zu lassen. Sie wollen jedoch nicht „Lückenbüsser“ für ausfallende Kirchensteuermittel sein, sondern eigenständig einen Bereich kirchlichen Lebens gestalten. Dafür bieten sowohl selbständige als auch unselbständige Stiftungen einen seit Jahrhunderten bewährten Rahmen.

IX. Wohnungen

1. Dienstwohnungen

Pfarrern und Pfarrerinnen, die eine Pfarrstelle innehaben, sind nach den Bestimmungen des Pfarrergesetzes der VELKD (dazu 12 A IV 3) verpflichtet, eine Dienstwohnung zu bewohnen. Das Dienstwohnungsverhältnis ist aber nicht als Mietverhältnis, sondern als besonderes öffentlich-rechtliches Rechtsverhältnis ausgestaltet. Rechtsgrundlage dafür sind neben den Regelungen des Pfarrergesetzes und des Pfarrerberesoldungs- und Versorgungsgesetzes insbesondere die Dienstwohnungsvorschriften der Konföderation evangelischer Kirchen in Niedersachsen und die hierzu ergangenen landeskirchlichen Durchführungsbestimmungen. Die Dienstwohnungen werden von den Kirchengemeinden bereitgestellt und auch von dort mit Verwaltungshilfe der Kirchenkreisämter bewirtschaftet. Zurzeit bestehen 1 352 Dienstwoh-

nungsverhältnisse, fast ausschließlich in Pfarrhäusern, die im kirchlichen Eigentum stehen. Aus verschiedenen Gründen wurden lediglich 46 Wohnungen durch den Dienstwohnungsgeber angemietet, sei es, weil zu Dienstbeginn keine Wohnung zur Verfügung gestellt werden konnte, sei es, weil ein Pfarrhaus saniert werden musste.

Die Inhaber und Inhaberinnen der Dienstwohnungen haben im Jahr 2006 insgesamt ca. acht Mio. Euro an Dienstwohnungsvergütungen an die Landeskirche gezahlt. Die Höhe der monatlich von den Dienstbezügen einbehaltenen Dienstwohnungsvergütung beträgt durchschnittlich 468 €. Die Dienstwohnungsvergütung wird vom Landeskirchenamt berechnet und direkt von den Dienstbezügen der Pastoren und Pastorinnen einbehalten. Ihre Höhe ist auf den Betrag der sogenannten Höchsten Dienstwohnungsvergütung beschränkt. Die individuelle Höhe dieses Betrages richtet sich nach dem monatlichen Bruttoverdienst der Pastorin oder des Pastors. Zurzeit liegt die Dienstwohnungsvergütung in der Regel unter dem ortsüblichen Mietwert. Dann ist die Differenz von den Dienstwohnungsinhaberinnen und Dienstwohnungsinhabern als geldwerter Vorteil zu versteuern.

Grundlage für die Ermittlung des steuerlichen Mietwertes ist die Mietentabelle für Wohngeldempfänger, die einmal jährlich vom Niedersächsischen Landesamt für Statistik herausgegeben wird. Von den Mietwerten in der Statistik können Abschläge vorgenommen werden, wenn die Wohnung z.B. in einer Landgemeinde liegt oder eine bestimmte Wohnungsgröße überschreitet. Daneben gibt es noch die Möglichkeit, individuelle Abschläge z.B. wegen Baumängeln, sonstigen Störungen oder Lagenachteilen vorzunehmen. Zurzeit wird in 26,7 % aller Dienstwohnungsverhältnisse ein zehn %iger Landgemeindeabschlag gewährt, 43,7 % erhalten zehn % Abschlag und weitere 31,6 % 15 % Abschlag wegen der Übergröße ihrer Dienstwohnung. Das System aus der flächendeckenden Statistik der Mietwerte und den verschiedensten Abschlagsmöglichkeiten gewährleistet im Grundsatz eine sachgerechte Bewertung des steuerlichen Mietwertes. In 2,5 % aller Dienstwohnungsverhältnisse wurde darüber hinaus ein abweichender, niedrigerer Mietwert angenommen, den die Dienstwohnungsinhaber und Dienstwohnungsinhaberinnen individuell von ihrem Finanzamt haben festsetzen lassen.

Neben den geschilderten Abschlägen besteht die Möglichkeit, einzelne Räume aus der Zuweisung der Dienstwohnung herauszunehmen und damit die zugewiesene Wohnfläche zu verkleinern. Davon wird zunehmend Gebrauch gemacht, weil die meisten Pfarrhäuser für eine Familie mit mehreren Kindern ausgelegt und daher für allein stehende Pastoren oder Pastorinnen oder für Ehepaare mit erwachsenen Kindern zu groß sind. Daher wird zukünftig noch stärker als bisher darauf zu achten sein, ob die für die jeweiligen Pfarrstellen vorhandenen Dienstwohnungen zu den Lebensverhältnissen der jeweiligen Bewerber passen bzw. mit vertretbarem Aufwand angepasst werden können.

In den vergangenen Jahren traten insgesamt in sieben Pfarrhäusern Schimmelpilzbelastungen oder Belastungen mit Holzschutzmitteln auf. Um hier eine einheitliche Vorgehensweise sicher zu stellen und den Kirchengemeinden ebenso wie den Dienstwohnungsinhaberinnen und Dienstwohnungsinhabern Hinweise und Ansprechpartner zu nennen, wurde im Rahmen einer Projektgruppe eine Arbeitshilfe für den Umgang mit schadstoffbelasteten Häusern entwickelt.

Durch die stetig gestiegenen Energiekosten haben sich auch die Nebenkosten von Pfarrdienstwohnungen erheblich erhöht. Nicht nur wegen der zum 1. Januar 2008 in Kraft tretenden Energieeinsparverordnung wird zukünftig der Energieeffizienz von Gebäuden immer mehr Bedeutung zukommen. Die von der Energieeinsparverordnung vorgesehenen Energieauswei-

se müssen für Dienstwohnungen nicht erstellt werden. Außerdem sind Energieausweise für Pfarrhäuser deswegen nicht sinnvoll, weil sie nur sehr begrenzt Aufschlüsse über notwendige und mögliche Maßnahmen zur Energieeinsparung geben. Zurzeit wird daher im Rahmen der Bemühungen um greifbare kirchliche Beiträge zum Klimaschutz geprüft, inwieweit die flächendeckende Erstellung von Energiegutachten für Pfarrhäuser und andere kirchliche Gebäude von der Landeskirche gefördert werden kann. Energiegutachten würden eine verlässliche Grundlage für Maßnahmen zur Energieeinsparung liefern, die die Kirchenkreise im Rahmen ihres Gebäudemanagements umsetzen könnten.

Neben der Bauunterhaltung sind die Kirchengemeinden auch verpflichtet, für die Schönheitsreparaturen in Pfarrhäusern zu sorgen. Damit diese von den Pastoren und Pastorinnen nicht als geldwerter Vorteil versteuert werden müssen, wird für die Durchführung von Schönheitsreparaturen ein Zuschlag neben der Dienstwohnungsvergütung erhoben (Schönheitsreparaturenpauschale) und monatlich von den Dienstbezügen einbehalten. Diese Beträge werden an die Kirchenkreise weitergeleitet und dort in einem Fonds angelegt. Die Kirchenkreise sorgen für eine sachgerechte Verteilung der Mittel nach zuweisungsrechtlichen Grundsätzen und nach Maßgabe eines Fristenplanes. Die Höhe des Zuschlages für Schönheitsreparaturen konnte zum 1. Dezember 2003 auf 50 Cent pro Quadratmeter und Monat reduziert werden. Zum 1. September 2007 wird der Zuschlag erneut um weitere 8 Cent auf 42 Cent pro Quadratmeter und Monat gesenkt werden. Weitere finanzielle Entlastungen für die Bewohner von Dienstwohnungen konnten innerhalb des Berichtszeitraumes durch eine Änderung in der Wohnflächenberechnung sowie durch den Verzicht auf die Erhebung der Schönheitsreparaturenpauschale für bestimmte Teile der Wohnung erreicht werden. Diese Maßnahmen waren Teil der Bemühungen, zum Ausgleich der gesamtgesellschaftlich bedingten Verschlechterung der Einkommenssituation von Pastoren und Pastorinnen kirchenspezifische Entlastungen zu schaffen (siehe 12 A IV 5).

Fragen im Zusammenhang mit der Dienstwohnung sorgen immer wieder für Auseinandersetzungen. Zwar besteht unter allen Gliedkirchen der EKD ein weitreichender Konsens, dass die Dienstwohnungspflicht nicht nur auf praktisch-organisatorischen Erwägungen beruht, sondern Ausdruck der Untrennbarkeit von Amt und Person ist, die den pfarramtlichen Dienst kennzeichnet. Außerdem sind Pfarrhäuser ein sichtbares Zeichen kirchlicher Präsenz. Entsprechend diesem hohen Rang der Dienstwohnungspflicht kommt eine Befreiung nur in Ausnahmefällen von besonderem Gewicht, d.h. in persönlichen Härtefällen, in Betracht. Gleichwohl wird die Dienstwohnungspflicht zunehmend hinterfragt, insbesondere bei Teilstellen und mehrstelligen Pfarrämtern. Diese Zweifel wurden auch in der Pastoren- und Pastorinnenbefragung der Landeskirche und deren Auswertung (dazu 12 A IV 2) deutlich. Hinzu kommen die finanziellen Lasten, die für die Kirchengemeinden und Kirchenkreise mit der Unterhaltung von Pfarrhäusern verbunden sind. In vielen Fällen wird es zunehmend schwierig, Pfarrhäuser so zu unterhalten oder instand zu setzen, dass eine angemessene Wohnqualität für die dienstwohnungspflichtigen Pastoren und Pastorinnen gewährleistet ist.

In den kommenden Jahren wird es daher erforderlich werden, bei grundsätzlicher Erhaltung der Dienstwohnungspflicht die dem Berufsbild der Pastoren und Pastorinnen innewohnende Öffentlichkeit ihres Dienstes, die zunehmende Ausdifferenzierung ihrer persönlichen Lebensverhältnisse und die geringer werdende finanzielle Leistungskraft der Kirchengemeinden und Kirchenkreise in eine neue Balance zu bringen. Notwendig sind Kriterien für eine Konzentration des Bestandes an Pfarrhäusern, die den genannten Gesichtspunkten gleichermaßen Rechnung tragen und Aufschluss geben, welche Pfarrhäuser um des kirchlichen Auftrags willen erhalten werden müssen und welche verzichtbar erscheinen.

2. Kirchliche Mietwohnungen

Der Bestand landeskirchlicher Mietwohnungen ist im Berichtszeitraum erheblich zurückgegangen. Die noch vorhandenen Mietwohnungen sind zu angemessenen Bedingungen vermietet und sollen ebenfalls spätestens beim nächsten Mieterwechsel veräußert werden.

Auch der Umfang der im Eigentum der Kirchengemeinden und Kirchenkreise stehenden Mietwohnungen ist im Berichtszeitraum erheblich verringert worden. Grundsätzlich sollen Mietwohnungen ebenso wie andere für die kirchliche Arbeit nicht benötigte Gebäude nur noch dann erhalten werden, wenn aus den Einnahmen neben den Kosten der laufenden Bauunterhaltung und Rücklagenbildung auch eine angemessene Rendite erzielt werden kann.

Das Mietrecht ist auch in diesem Berichtszeitraum wiederholt verändert worden. Ferner hat es im Berichtszeitraum viele Entscheidungen der obersten Bundesgerichte zum Mietrecht gegeben. Diese kontinuierliche Fortentwicklung des Mietrechtes erfordert eine entsprechende Beratung der Kirchengemeinden und Kirchenkreise durch das Landeskirchenamt.

X. Versicherungen

Die wesentlichen Risiken im Bereich unserer Landeskirche werden weiterhin durch Sammelversicherungsverträge, die mit der Versicherungsgruppe Hannover (VGH) geschlossen wurden, geschützt. Verträge bestehen für die Gebäude-/Inventarversicherung, Haftpflicht-/Unfallversicherung sowie für Dienstreise-Kaskoversicherungen. Daneben ermöglicht die Landeskirche den kirchlichen Körperschaften, durch Rahmenversicherungsverträge mit verschiedenen Unternehmen auf eigene Kosten für folgende Sparten Versicherungsschutz zu beschaffen: Ausstellungsversicherungen, Elektronikversicherungen, Glasbruchversicherungen, Kraftfahrtversicherungen, Musikinstrumentenversicherungen und Waldbrandversicherungen.

Die Vertragspartnerschaften im Versicherungsbereich bestehen seit vielen Jahren und werden von den mitversicherten kirchlichen Körperschaften als vertrauensvoll und verlässlich geschätzt.

Inhaltlich sind die Sammel- und Rahmenversicherungsverträge dem kirchlichen Bedarf weiter angepasst worden. So wurden beispielsweise die Dienstreise-Kasko-Versicherungen um mehrere Kraftfahrzeugarten erweitert und die Versicherungssummen in der Haftpflicht-Versicherung für Personenschäden auf 2 600 000 € (bisher: 3 Mio. DM) und für Sachschäden auf 1 025 000 € (bisher: 500 000 DM) angehoben. Nennenswert ist zudem, dass durch einen Wechsel des Krankenversicherers für die landeskirchliche Tschernobyl-Ferienaktion eine Einsparung von mehr als 75 % erreicht werden konnte.

Dem Wunsch des Landeskirchenamtes folgend, hat die VGH die jeweiligen Allgemeinen Versicherungsbedingungen, die den Sammelversicherungsverträgen auch bisher schon zu Grunde lagen, in den Text der Verträge aufgenommen. Damit wird eine höhere Benutzerfreundlichkeit für die Anwender in den mitversicherten Kirchenkreisen und Kirchengemeinden erreicht. Die neu gefassten Sammelversicherungsverträge wurden den kirchlichen Körperschaften per CD-ROM und durch das Intranet zur Verfügung gestellt.

Infolge der Terroranschläge vom 11. September 2001 und durch die negative Schadenentwicklung in der Gebäude- Inventarversicherung musste die Versicherungsprämie deutlich erhöht werden. Um diesem Trend entgegen zu wirken, insbesondere aber auch um Personen- und Sachschäden zu vermeiden, wurde auf Veranlassung des Landeskirchenamtes von der VGH die Broschüre mit dem Titel „Schadenverhütung rund um die Kirche“ verfasst und innerhalb unserer Landeskirche versandt. Unter dem gleichen Titel bieten die VGH und die Landeskirche seit 2006 Tagungen für Kirchenvorsteher und Kirchenvorsteherinnen an, bei der Anregungen und Tipps geben werden, wie durch umsichtige Vorsorgemaßnahmen Schäden verhindert werden können.

