

## Gemeinsamer Bericht

des Ausschusses für Schwerpunkte und Planung kirchlicher Arbeit und

des Finanzausschusses

betr. Neuordnung des Finanzausgleichs in der hannoverschen Landeskirche

Aurich/Deutsch Evern, 4. Mai 2006

Inhaltsverzeichnis:

|  |           |
|--|-----------|
| <b>I. BERATUNGSGANG DER AUSSCHÜSSE .....</b>                               | <b>2</b>  |
| <b>II. EIN MODERNES, ZUKUNFTWEISENDES SYSTEM DES FINANZAUSGLEICHS ....</b> | <b>7</b>  |
| <b>1. LEITGEDANKEN.....</b>  | <b>7</b>  |
| a) Aufgabe des Finanzausgleichs .....                                      | 7         |
| b) Prinzipien des neuen Finanzausgleichs .....                             | 7         |
| c) Ekklesiologische Veränderungen.....                                     | 9         |
| d) Landeskirchliche Steuerung und regionale Verantwortung .....            | 9         |
| <b>2. ZUSAMMENFÜHRUNG VON STELLENPLANUNGS- UND ZUWEISUNGSRECHT .....</b>   | <b>10</b> |
| a) Einführung einer neuen Schlüsselzuweisung .....                         | 10        |
| b) Verlässlichkeit durch Planungszeiträume .....                           | 11        |
| <b>3. VERTEILUNGSFAKTOREN .....</b>  | <b>12</b> |
| a) Zahl der Verteilungsfaktoren .....                                      | 12        |
| b) Kirchenglieder-Faktor .....   | 13        |
| c) Kirchengemeinde-Faktor .....  | 14        |
| d) Regional-Faktor .....   | 15        |
| <b>4. KEINE WEITERE ANRECHNUNG VON EIGENEINNAHMEN .....</b>                | <b>18</b> |
| a) Allgemeines.....  | 18        |
| b) Pfarrvermögen.....  | 19        |
| c) Nicht dotationsgebundenes Vermögen .....                                | 21        |
| d) Dienstwohnungsvergütung .....   | 22        |
| <b>5. ÜBERGANGSREGELUNGEN.....</b>   | <b>22</b> |
| a) Grundsätze der Übergangsregelung .....                                  | 22        |
| b) Einzelheiten der Übergangsregelung .....                                | 23        |
| <b>6. BESONDERE PROBLEMLAGEN .....</b>                                     | <b>24</b> |
| a) Keine allgemeinen Härtefall-Regelungen .....                            | 24        |
| b) Kirchenkreis Lüchow-Dannenberg.....                                     | 25        |
| c) Kurseelsorge und Urlaubearbeit .....                                    | 25        |
| <b>7. LANDESKIRCHLICHE STEUERUNGSINSTRUMENTE .....</b>                     | <b>26</b> |
| a) Planungsziele und Grundstandards .....                                  | 27        |
| b) Handreichung zur Finanz- und Stellenplanung.....                        | 31        |
| c) Berichtswesen .....   | 31        |
| d) Volle Budgetierung der Kirchenkreise.....                               | 32        |
| <b>8. NEU-ABGRENZUNG DES ZUWEISUNGSVOLUMENS.....</b>                       | <b>33</b> |
| a) Kindertagesstätten .....  | 34        |
| b) Diakoniestationen.....  | 34        |
| c) Familienbildungsstätten, Telefonseelsorge, Bahnhofsmision .....         | 34        |
| d) Schulpastoren und -pastorinnen, Schuldiakone und -diakoninnen .....     | 34        |
| e) Krankenhausseelsorge .....  | 35        |
| f) Ehe- und Lebensberatung, Suchtberatung .....                            | 35        |
| <b>9. FINANZIERUNG DER VERWALTUNGSSTELLEN .....</b>                        | <b>36</b> |
| <b>III. EVALUATION DER NEUORDNUNG .....</b>                                | <b>39</b> |
| <b>IV. WEITERER BERATUNGSGANG.....</b>                                     | <b>41</b> |

**I.****Beratungsgang der Ausschüsse**

Nach der Einbringung und Beratung des Zwischenberichts beider Ausschüsse betr. Revision des Stellenplanungsrechtes und des Zuweisungsrechtes (Aktenstück Nr. 105) hatte die 23. Landessynode während ihrer VIII. Tagung in der 49. Sitzung am 01. Juli 2005 folgende Beschlüsse gefasst:

*"1. Die Landessynode nimmt den Zwischenbericht des Ausschusses für Schwerpunkte und Planung kirchlicher Arbeit und des Finanzausschusses betr. Revision des Stellenplanungsrechtes und des Zuweisungsrechtes (Aktenstück Nr. 105) zustimmend zur Kenntnis.*

*2. Der Ausschuss für Schwerpunkte und Planung kirchlicher Arbeit (federführend) und der Finanzausschuss werden gebeten, auf der Grundlage dieses Berichtes einen Vorschlag zur Neuordnung des Stellenplanungs- und Zuweisungsrechtes mit dem Ziel eines einheitlichen Systems des Finanzausgleichs zu entwickeln und der Landessynode im Sommer 2006 zu berichten."*

(Beschlusssammlung der VIII. Tagung Nr. 2.7)

Neben diesen Vorgaben waren in den Beratungen der Ausschüsse verschiedene Aussagen und Empfehlungen im Bericht des **Perspektivausschusses** zu berücksichtigen. Die Landessynode hat sich diese Aussagen und Empfehlungen in ihren Beschlüssen zu den Aktenstücken Nr. 98 und 98 A während der IX. Tagung in der 53. und 54. Sitzung am 23. November 2005 zu eigen gemacht. Für den Ausschuss für Schwerpunkte und Planung kirchlicher Arbeit und den Finanzausschuss waren neben den allgemeinen Aussagen des Perspektivausschusses zum Auftrag der Kirche und ihren Handlungsfeldern (Aktenstück Nr. 98, Abschnitt II) vor allem folgende Empfehlungen von Bedeutung:

- Zur Ausgestaltung des Finanzausgleichs:

*"Der Perspektivausschuss empfiehlt, bei der Neukonzeption ein einheitliches Finanzausgleichs-System anzustreben und dabei sicherzustellen, dass die Verteilung der Lasten nach dem Gesichtspunkt der Solidarität (Solidarausgleich) vorgenommen wird und eine Interventionsmöglichkeit der Landeskirche erhalten bleibt. Der Perspektiv-ausschuss empfiehlt außerdem, bei der Neukonzeption den unterschiedlichen Größenverhältnissen und Ausstattungen in der Landeskirche durch den Gesichtspunkt vergleichbarer Raumordnung Rechnung zu tragen und zu prüfen, ob auch auf der Ebene der Planungsbereiche eine sogenannte 'freie Spitze' vorgesehen werden kann, die einen Gestaltungsspielraum für neue Schwerpunktsetzungen und Innovationen vor Ort eröffnet. Der Perspektivausschuss empfiehlt schließlich, neben dem bedeutsamsten Zuweisungskriterium 'Anzahl der Kirchenglieder' auch solche Kriterien zu berücksich-*

*tigen, die sich auf die vom Perspektivausschuss beschriebenen zentralen Handlungsfelder der Landeskirche beziehen, damit neben der Innen- auch die Außenperspektive kirchlichen Handelns Berücksichtigung findet, so z.B. auf dem Feld der Mission, Diakonie oder Bildung."*

(Aktenstück Nr. 98, Abschnitt IV, Ziffer 9)

- Zur Bedeutung des Kirchenkreises:

*"Der Perspektivausschuss empfiehlt, den Weg der Aufgabenübertragung und Budgetierung hinsichtlich der Kirchenkreise konsequent weiterzugehen und die Entscheidung über die Umsetzung der Stellenplanung bezüglich der Pastoren und Pastorinnen sowie anderer kirchlicher Berufsgruppen bis zum Jahr 2010 auf die Ebene der Kirchenkreise zu verlagern; dabei haben sich die Kirchenkreise nach einer von der Landeskirche festgelegten Mindestvorgabe für Pastoren- und Mitarbeiterstellen zu richten. Die Anstellungsebene für Pastoren und Pastorinnen sollte die Landeskirche, die Planungsebene der Kirchenkreise und die Aufgabenebene die Kirchengemeinde bzw. der 'Kirchengemeindeverbund' sein. In ausgewählten Kirchenkreisen sollte erprobt werden, ob auch die Entscheidung über den Personaleinsatz aller kirchlicher Berufsgruppen auf den Kirchenkreis übertragen werden kann."*

(Aktenstück Nr. 98, Abschnitt IV, Ziffer 3.2)

- Zu Kirchengemeinde und Region:

*"Der Perspektivausschuss empfiehlt, den Prozess der Regionalisierung im Sinne einer verbindlichen arbeitsteiligen Zusammenarbeit von einzelnen Kirchengemeinden zu fördern und hierfür die notwendigen Rahmensetzungen zu entwickeln und vorzugeben. Diese Form der Zusammenarbeit muss auch eine gemeinsame Organisationsstruktur und Verwaltung ermöglichen. Dies sollte gefördert werden durch eine verstärkte Mittelzuweisung oberhalb einer zu bestimmenden Mindestzahl von Kirchengliedern in einer Gemeinde oder in einem Verbund mehrerer Gemeinden. Der Ausschuss empfiehlt aber davon Abstand zu nehmen, diese Zusammenarbeit oder diesen Zusammenschluss als eine neue Strukturebene im Rahmen der kirchlichen Verfasstheit vorzusehen, da der Prozess der Regionalisierung selbst auch nur ein Übergang sein kann. Im Übrigen wird auf Abschnitt Nr. 8.4 verwiesen."*

(Aktenstück Nr. 98, Abschnitt IV, Ziffer 3.1)

- Zur Stellenreduzierung bei Pastoren und Pastorinnen:

*"Der Perspektivausschuss empfiehlt, die Stellenzahl für Gemeindepastoren und -pastorinnen unter Berücksichtigung der Kirchengliederzahl unterproportional in beiden Zeitabschnitten um nicht mehr als 10 % zu kürzen."*

(Aktenstück Nr. 98, Abschnitt IV, Ziffer 1.1)

- Zur Stellenreduzierung bei Diakonen und Diakoninnen:  
*"Der Perspektivausschuss empfiehlt ferner, die Diakonenstellen auf Kirchengemeindeebene sowie auf Kirchenkreis- und auf Landeskirchenebene bis zum Jahre 2010 proportional um 15 % zu kürzen und die Kürzungen bis zum Jahre 2020 ebenfalls proportional vorzunehmen."*  
(Aktenstück Nr. 98, Abschnitt IV, Ziffer 2)

Zu berücksichtigen war ferner der Beschluss zum **Einstellungskorridor** bei Pastoren und Pastorinnen zum Aktenstück Nr. 98 A während der IX. Tagung in der 54. Sitzung am 23. November 2005:

*"Die Landessynode nimmt zustimmend zur Kenntnis, dass zugunsten der Personalentwicklung und Personalbewirtschaftung bei den Pastoren und Pastorinnen zeitlich befristet bis einschließlich des Haushaltsjahres 2011 ein Haushaltsvolumen im Umfang bis zu maximal 30 Stellen vorgesehen wird, mit dem ein Einstellungskorridor sichergestellt werden kann."*

(Beschlussammlung der IX. Tagung Nr. 2.2.2; Beschluss Nr. 3)

In zwei der kirchlichen Handlungsfelder hat die Landessynode weitere Beschlüsse gefasst, die in die Beratungen der Ausschüsse ebenfalls Eingang gefunden haben:

- Zur **Kirchenmusik** (auf Antrag des Synodalen v. Alten während der VIII. Tagung in der 49. Sitzung am 1. Juli 2005):  
*"Der Ausschuss für Schwerpunkte und Planung kirchlicher Arbeit wird um Prüfung gebeten, ob und wie der Bestand der für den Bereich der hannoverschen Landeskirche unverzichtbaren hauptberuflichen Kirchenmusikerstellen sichergestellt werden kann, wenn die Stellenplanung auf die Kirchenkreise verlagert wird."*

*Der Vortrag von Herrn Oberlandeskirchenrat Dr. Brandy zur Situation der Kirchenmusik vom 29. Juni 2005 wird dem Ausschuss als Material zugewiesen."*

(Beschlussammlung der VIII. Tagung Nr. 3.9)

- Zur Organisation der **Kinder-, Schüler- und Jugendarbeit** in den Kirchenkreisen (auf Antrag des Jugendausschusses, ergänzt durch Zusatzanträge, während der IX. Tagung in der 56. Sitzung am 24. November 2005):  
*"Der Ausschuss für Schwerpunkte und Planung kirchlicher Arbeit (federführend) und der Finanzausschuss werden gebeten, in Zusammenarbeit mit dem Landeskirchenamt eine geeignete Form (z.B. 'finaler Rechtssatz', Vorlage eines Konzeptes) zur Sicherung der Kinder-, Schüler- und Jugendarbeit in den Kirchenkreisen zu entwickeln und der Landessynode darüber zu berichten."*  
(Beschlussammlung der IX. Tagung Nr. 2.5.2)

Das mit dem Aktenstück Nr. 105 umschriebene Themenfeld war seit der VIII. Tagung Gegenstand zahlreicher **Anträge und Eingaben**, die dem Ausschuss für Schwerpunkte und Planung kirchlicher Arbeit und dem Finanzausschuss vom Präsidenten der Landessynode gemäß § 43 Abs. 3 und § 51 Abs. 2 der Geschäftsordnung der Landessynode unmittelbar überwiesen und in die Beratungen einbezogen wurden.

Ein großer Teil der Anträge und Eingaben befasst sich mit der Neugestaltung der Faktoren für die Verteilung des Zuweisungsvolumens. Die Widersprüchlichkeit der Anträge und Eingaben spiegelt die Unterschiedlichkeit der Problemlagen in den verschiedenen Teilen der Landeskirche und die unterschiedlichen Erwartungen wider, mit denen die Neuordnung des Finanzausgleichs verbunden ist.

- Während ein Teil der Anträge und Eingaben darauf gerichtet ist, die landeskirchlichen Mittel in Zukunft ausschließlich nach der Zahl der Kirchenglieder zu verteilen oder allenfalls einen geringfügigen Teil des Zuweisungsvolumens für einen zusätzlichen Solidaritätsbeitrag zu verwenden, treten andere Anträge und Eingaben dafür ein, neben der Zahl der Kirchenmitglieder weitere Verteilungsfaktoren beizubehalten oder neu einzuführen, die den unterschiedlichen Bedingungen kirchlicher Arbeit in der Landeskirche Rechnung tragen, damit die Kirche auch in Zukunft überall ihrem missionarischen und diakonischen Auftrag sowie ihrem Bildungsauftrag gerecht werden kann.
- In anderen Anträgen und Eingaben bitten verschiedene Kirchenkreise darum, die Besonderheiten ihrer historisch gewachsenen Wirtschafts- und Siedlungsstruktur auch weiterhin zu berücksichtigen und den bisherigen Predigtstättenzuschlag entweder beizubehalten oder eine angemessene Ersatzlösung zu finden.
- Einzelne Anträge setzen sich bereits mit den Überlegungen beider Ausschüsse zur Berücksichtigung besonderer regionaler Lebensverhältnisse durch Bezugnahme auf das Niedersächsische Landesraumordnungsprogramm auseinander.
- Ebenfalls unter Bezugnahme auf die Überlegungen beider Ausschüsse bitten einige Anträge und Eingaben aus den besonders betroffenen Kirchenkreisen und aus dem Fachgebiet "Kirche im Tourismus" im Haus kirchlicher Dienste darum, bei der Gestaltung des Finanzausgleichs die Kurseelsorge und Urlaubearbeit angemessen zu berücksichtigen.

Einen weiteren Schwerpunkt unter den Anträgen und Eingaben bilden Meinungsäußerungen zum möglichen Verzicht auf eine Anrechnung von Eigeneinnahmen der Kirchenkreise und Kirchengemeinden. Während einige der Anträge und Eingaben den Verzicht auf die Anrechnung als einen wichtigen Schritt zur Stärkung der Eigenverantwortung begrüßen, wird in anderen Anträgen und Eingaben eine Aushöhlung des Solidaritätsprinzips innerhalb der Landeskirche befürchtet.

Die den Ausschüssen überwiesenen und in den Beratungen berücksichtigten Anträge und Eingaben sind in der **Anlage 1** im Einzelnen aufgeführt.

Schon während eines frühen Stadiums der Beratungen nahmen die Mitglieder beider Ausschüsse und die Vertreter des Landeskirchenamtes wegen der besonderen Komplexität des Themas und seiner unmittelbaren Relevanz für die finanziellen Handlungsmöglichkeiten der Kirchenkreise besondere Beteiligungsformen während des Beratungsprozesses in Aussicht. In Zusammenarbeit mit der Evangelischen Akademie Loccum entstand die Idee, den Kirchenkreisen in der Form einer **Akademie-Tagung** ein Forum anzubieten, auf dem die Grundlinien des künftigen Finanzausgleichs diskutiert werden können. Ziel der Tagung war es, die unterschiedlichen Interessen aus den Regionen und Arbeitsgebieten der Landeskirche miteinander ins Gespräch zu bringen und die Entscheidungsgrundlage für die Landessynode, die nach der Kirchenverfassung gemeinsam mit dem Landeskirchenamt für die Neuordnung des Finanzausgleichs zuständig ist, anzureichern.

Die Tagung fand vom **16. bis 18. Januar 2006** in Loccum statt. Das Interesse an der Tagung war noch größer als erwartet: 180 Personen, Vorsitzende von Kirchenkreistagen, Mitglieder aus den Planungsausschüssen der Kirchenkreise, Leiter und Leiterinnen von Kirchenkreisämtern sowie Superintendenten und Superintendentinnen diskutierten mit den Mitgliedern beider Ausschüsse und den Vertreterinnen und Vertretern des Landeskirchenamtes zwei Tage lang über die Entwicklung der Stellenplanung seit ihrer Einführung im Jahre 1975, über wirtschaftliche und demographische Rahmenbedingungen kirchlicher Arbeit im Land Niedersachsen, über Finanzausgleichskonzepte in anderen Landeskirchen und über die bis zu diesem Zeitpunkt entwickelten Überlegungen beider Ausschüsse. Dabei wurde deutlich, dass die Ziele der Neuordnung, die Selbständigkeit der Kirchenkreise zu stärken und die rechtlichen Strukturen des Finanzausgleichs einfacher und transparenter zu gestalten, breite Zustimmung finden und dass das von den Ausschüssen entwickelte Konzept im Grundsatz befürwortet wird. Gleichzeitig wurden zu einzelnen Elementen des Konzeptes Anfragen und Kritikpunkte geäußert, aus denen die Ausschüsse 34 Prüfaufträge entwickelt haben. Eine Liste der Prüfaufträge ist als **Anlage 2** beigefügt. Die Prüfaufträge wurden mit Unterstützung eines externen Moderators während einer gemeinsamen Klausurtagung beider Ausschüsse im Februar 2006 und in einer weiteren gemeinsamen Sitzung im März 2006 bearbeitet. Wie das Ergebnis der Beratungen in das von den Ausschüssen entwickelte Konzept eingeflossen ist, wird im Folgenden im Zusammenhang mit den einzelnen Sachpunkten erläutert.

## II.

### Ein modernes, zukunftsweisendes System des Finanzausgleichs

#### 1. Leitgedanken

##### a) Aufgabe des Finanzausgleichs

In Artikel 1 der Kirchenverfassung der hannoverschen Landeskirche ist unter Bezugnahme auf die Bekenntnisschriften und das Zeugnis der Heiligen Schrift festgeschrieben, dass die Landeskirche und die Kirchengemeinden für die Erhaltung und Förderung der rechten Verkündigung des Wortes Gottes und der stiftungsgemäßen Darreichung der Sakramente verantwortlich sind. Teil dieser Verantwortung ist auch eine angemessene und die Wahrnehmung des kirchlichen Auftrags fördernde Verteilung der Finanzmittel.

Für die Erfüllung des kirchlichen Auftrages sind finanzielle Mittel erforderlich – und so unterschiedlich wie die Sozialstrukturen der einzelnen Kirchenkreise und Kirchengemeinden sind auch die daraus resultierenden Aufgaben und der Finanzbedarf, den die Erfüllung dieser Aufgaben auslöst. Aufgabe des Finanzausgleichs ist es sicherzustellen, dass die landeskirchlichen Mittel entsprechend diesem an den kirchlichen Aufgaben orientierten Finanzbedarf verteilt werden.

Jedem Finanzausgleich wohnt daher von vornherein der **Gedanke der Solidarität** und des angemessenen Ausgleichs zwischen unterschiedlichen Bedingungen, in denen kirchliche Aufgaben wahrgenommen werden, inne. Eine angemessene Gestaltung des Finanzausgleichs soll verhindern, dass die vorhandenen Mittel allein nach dem überkommenen Bestand an Mitarbeiterstellen oder Gebäuden oder nach dem örtlichen Steueraufkommen verteilt werden.

##### b) Prinzipien des neuen Finanzausgleichs

Eine **Veränderung des Finanzausgleichs** muss sich weiterhin der Aufgabe stellen, einen verantwortlichen Ausgleich zwischen widerstreitenden partikularen Interessen und dem Erscheinungsbild der gesamten Landeskirche zu finden. Für die Verteilung der landeskirchlichen Mittel sind geeignete Indikatoren zu entwickeln, denn prinzipiell sind unterschiedliche Lösungen denkbar.

Die Regelungen der Stellenplanung, die nach dem derzeit geltenden Recht neben den Anrechnungsregelungen des Zuweisungsrechts das wesentliche Instrument des landeskirchlichen Finanzausgleichs darstellt, stammen in ihren Grundzügen aus den 70er Jahren. Sie wollen durch ein möglichst differenziertes System von Verteilungsfaktoren ein größtmögliches Maß von Verteilungsgerechtigkeit erreichen und dem Ziel einer Gleichheit der geistlich-kirchlichen Lebensverhältnisse möglichst nahe kommen. Sie versuchen, Be-

darfsmerkmale der Planungsbereiche nach festgesetzten Kriterien objektiv zu berechnen, ohne großen Ermessensspielraum zu geben.

Knapp 30 Jahre nach der Formulierung dieser Regelungen muss ein neues System des Finanzausgleichs mutig daran gehen, **notwendige Veränderungen in der Landeskirche zu fördern**, z. B. die Konzentration der Arbeit, die Kooperation zwischen den Kirchengemeinden oder deren Zusammenlegung und die Zusammenarbeit zwischen Kirchenkreisen bei der Erfüllung regionaler Aufgaben - um nur einige Beispiele zu nennen. Der Finanzausgleich muss so gestaltet sein, dass er nicht nur die Versorgung der Kirchengemeinden und Kirchenkreise regelt, sondern Impulse für die Entwicklung inhaltlicher Konzepte in den einzelnen Arbeitsbereichen der Kirche auslöst.

Folgende Prinzipien für das künftige System des Finanzausgleichs hat die Landessynode im Frühjahr 2005 im Aktenstück Nr. 105 festgehalten:

- Transparenz und Verständlichkeit,
- Vertretbarkeit der Veränderungen bei Reduzierung der Verteilungsfaktoren,
- Dynamik und Zukunftsfähigkeit,
- Einfachheit in der Handhabung für die kirchliche Verwaltung.

An diesen Prinzipien hat sich der hier vorgelegte Entwurf zu messen. **Deutlich ist:** Das derzeit geltende Stellenplanungs- und Zuweisungsrecht ist zu kompliziert, zu aufwändig in der Handhabung und in der Verwaltung, und es ist in dem Ausräumen zwischen zentraler Steuerung und regionaler Verantwortung des kirchlichen Lebens nicht mehr durchführbar.

Mit dem vorliegenden Entwurf schlagen die Ausschüsse ein einfacheres System vor, das leichter zu durchschauen und leichter handhabbar ist, gleichwohl aber weiterhin eine Verteilung der vorhandenen finanziellen Mittel auch nach regional sehr unterschiedlichen Bedingungen gewährleistet.

Das vorgeschlagene Konzept setzt zugleich bewusst darauf, die **Eigenverantwortlichkeit** und die **Eigeninitiative** der Kirchenkreise und Kirchengemeinden zu stärken. Kirchliche Arbeit gelingt dort am besten, wo die unmittelbar für ihre Ausführung Verantwortlichen diese Arbeit auch unter geänderten finanziellen Rahmenbedingungen tatsächlich gestalten können und wo Veränderungen nicht behindert, sondern gefördert werden. Wo landeskirchliche Steuerung notwendig bleibt, ist sie bewusst weniger als Begrenzung der Handlungsmöglichkeiten, sondern als Impuls für inhaltliche Planungsprozesse gestaltet. In einem solchen System werden erhöhte Anforderungen an die Verantwortungs- und Risikobereitschaft der örtlich Verantwortlichen gestellt. Die Ausschüsse sind aber der Auffassung, dass es in der jetzigen Situation unserer Kirche geradezu notwendig ist, die



konzeptionelle und mutige Gestaltung des kirchlichen Lebens viel stärker als bisher in die Verantwortung der Kirchenkreise zu geben.

#### c) Ekklesiologische Veränderungen

Selbstständigkeit und Verantwortung der Planungsbereich sind schon in den letzten Jahren durch andere Entscheidungen der Landeskirche gestärkt worden. Diese Entwicklung beruht auf der Einsicht, dass die Identifikation mit der Kirche wesentlich von der Beteiligung und Wahrnehmung inhaltlicher Arbeit und von Entscheidungen der "Kirche am Ort" abhängt. Ein neues Stellenplanungsrecht muss deswegen folgende Zielsetzungen erfüllen:

- eine dezentrale Zusammenführung von Mittel- und Fachverantwortung sowie eine Zusammenführung von Sach- und Entscheidungskompetenz ermöglichen und fördern,
- eine Deregulierung von Verwaltungsvorgängen und Genehmigungsvorbehalten erzielen,
- Erfolg und Misserfolg und die Identifikation mit dem kirchlichen Leben stärker an Entscheidungen, die in den Kirchenkreisen fallen, binden.

Schon 1978 hatte die Landessynode überlegt, an Stelle eines Genehmigungsverfahrens für Stellenrahmenpläne eine Berichtspflicht zu setzen. Schon damals war im Blick, dass eine zu starke zentrale Steuerung auch konzeptionelle Arbeit in örtlicher Initiative unterdrücken könnte. Nur, damals waren die Einnahmen aus der Kirchensteuer trotz zurückgehender Mitgliederzahl steigend. Die damalige Landessynode hielt daher an dem Prinzip einer zentralen Steuerung der einzelnen Arbeitsbereiche des kirchlichen Lebens fest. Für bestimmte Projekte, für die Verstärkung missionarischer und diakonischer Aktivitäten und für zusätzliche Aktivitäten im Bildungsbereich stellte sie zusätzliche Mittel zur Verfügung. Dieser Weg ist unter den veränderten finanziellen Rahmenbedingungen nicht mehr gangbar.

#### d) Landeskirchliche Steuerung und regionale Verantwortung

Bei der regionalen Schwerpunktsetzung kann die Vielfalt der Erscheinungsformen, in denen sich der Auftrag der Kirche konkretisiert, aus dem Blick geraten. Die Ausschüsse halten daher **landeskirchliche Steuerungsinstrumente**, die diese Vielfalt in den Planungsprozessen der Kirchenkreise in Erinnerung rufen und zumindest die Plausibilität des Planungsergebnisses überprüfbar machen, weiterhin für erforderlich. Darüber hinaus sind sie der Ansicht, dass die Landeskirche weiterhin die Möglichkeit haben muss, ihrer personalwirtschaftlichen Verantwortung für einzelne Berufsgruppen gerecht zu werden. Das gilt insbesondere für Pastoren und Pastorinnen. Denn sie haben durch die Ordination einen gesamtkirchlichen Auftrag und sind von der Landeskirche in ein Dienst- und Treueverhältnis auf Lebenszeit berufen.

Die genannten Leitgedanken können im Einzelfall im Widerspruch zueinander stehen. Festzuhalten bleibt aber:

- Auf dem Hintergrund der Fülle von Anträgen und internen Vorgaben der synodalen Gremien besteht die Notwendigkeit, ein einfacher handhabbares und überschaubares System des Finanzausgleiches in unserer Landeskirche einzuführen.
- Die Entwicklung und Konzentration kirchlicher Arbeit am Ort soll auf dem Hintergrund der Realität, in der sich "Kirche am Ort" vorfindet, gestärkt werden.
- Solidarität muss im Rahmen eines Finanzausgleichs-Systems neu und durchsichtiger begründet werden als bisher.
- Ein neues Finanzausgleichs-System hat die Aufgabe, in der Verhältnisbestimmung zwischen zentralen und regionalen Aufgaben eine klare Verantwortungszuweisung vorzunehmen.
- Die Unterschiede in der realen Mittelzuweisung an die Planungsbereiche müssen deutlich verringert werden.

## 2. Zusammenführung von Stellenplanungs- und Zuweisungsrecht

### a) Einführung einer neuen Schlüsselzuweisung

Stellenplanung und Zuweisung waren bisher getrennte Rechtsmaterien. Die Stellenplanung setzte zwar die Vorgaben für den Stellenbestand; der tatsächliche Mittelfluss über die Gesamtzuweisung orientierte sich aber an dem Bedarf, der sich aus dem tatsächlichen Stellenbestand der Kirchenkreise ergab. Erst in den letzten Jahren wurden beide Rechtsmaterien einander angenähert: Zum einen wurden die Zuweisungsbeträge für bestehende Stellen weitgehend pauschaliert. Zum anderen konnte die Zuweisung für die nach Pauschalen bemessenen Stellen gekürzt werden, wenn der Stellenbestand nicht den Vorgaben der Stellenplanung entsprach.

Dieses **Nebeneinander von Stellenplanung und Zuweisung** und damit auch die Differenzierung zwischen Planungs- und Zuweisungsbeträgen soll aufgehoben werden. Die Gesamtzuweisung wird damit von einer – wenn auch weitgehend pauschalierten – Bedarfszuweisung auf eine Schlüsselzuweisung umgestellt. Alle bisher notwendigen Beschlüsse und Verwaltungsvorgänge zur Anpassung des tatsächlichen Mittelflusses an die Planungsvorgaben entfallen damit. Gesonderte Festsetzungen von Obergrenzen und Feststellungen von Gesamtausstattungen sind nicht mehr erforderlich. Über die Gesamtzuweisung werden von vornherein nur noch die Mittel zugewiesen, die den Planungsvorgaben entsprechen. Den Schlüssel für die Bemessung der Gesamtzuweisung bilden die Verteilungsfaktoren, die unter 3. dargestellt werden.

Der Vorschlag der Ausschüsse sieht vor, nach diesen Schlüsseln in Zukunft nicht nur die Mittel zur Finanzierung der **Personalausgaben**, sondern auch die **Sachausgaben- und**

**Bauzuweisungen** zu verteilen. Lediglich die **Kirchengebäude** werden bei der Berechnung der Zuweisung von den allgemeinen Schlüsseln ausgenommen. Sie werden weiterhin nach ihrer tatsächlichen Größe berücksichtigt (Kubikmeter umbauter Raum = Kubatur). Diese Sonderregelung soll der besonderen Bedeutung der Kirchengebäude für die öffentliche Präsenz und die kulturelle Prägekraft unserer Kirche Rechnung tragen und die Erhaltung möglichst vieler Kirchengebäude erleichtern.

Durch die Zusammenfassung aller Zuweisungsarten in einer Schlüsselzuweisung entfällt gleichzeitig jede **Zweckbindung** der Zuweisungsmittel für Personal-, Sach- und Bauausgaben. Die Kirchenkreise bleiben aber in der Verantwortung, mit der Schlüsselzuweisung ihren eigenen Bedarf und den Bedarf der Kirchengemeinden zur Finanzierung des Personals, der Sachaufwendungen und der Unterhaltung von Gebäuden zu decken, so wie es verfassungsrechtlich (Art. 22 Abs. 1 der Kirchenverfassung) und steuerrechtlich (§ 18 Abs. 3 Nr. 3 der Kirchensteuerordnung) vorgegeben ist. Auch die Belange des Denkmalschutzes müssen sie weiter hinreichend beachten, weil die Landeskirche im Loccumer Vertrag gegenüber dem Land Niedersachsen entsprechende Verpflichtungen übernommen hat.

#### b) Verlässlichkeit durch Planungszeiträume

Das System der Schlüsselzuweisung würde es an sich ermöglichen, das Gesamtvolumen der landeskirchlichen Gesamtzuweisung allein im Rahmen des landeskirchlichen Haushalts festzusetzen und entsprechend der aktuellen Finanzlage der Landeskirche zu verändern. Die Ausschüsse sind jedoch der Auffassung, dass die Kirchenkreise mehr **Verlässlichkeit** für die Gestaltung ihrer mittelfristigen Finanzplanung benötigen. Daher schlagen die Ausschüsse vor, dass es auch in Zukunft wie im bisherigen Stellenplanungsrecht **Planungszeiträume** geben soll. Diese sollten wie bisher in der Regel üblich, vier Jahre dauern.

So wie die Landessynode für einen Planungszeitraum bisher ein Personalausgabevolumen festgelegt hat, setzt sie in Zukunft für jeden Planungszeitraum ein **Zuweisungsvolumen** fest. Das Zuweisungsvolumen bezeichnet die angestrebte Gesamthöhe der landeskirchlichen Schlüsselzuweisung am Ende des Planungszeitraums. Wird das Zuweisungsvolumen gegenüber dem vorangegangenen Planungszeitraum abgesenkt, legt die Landessynode gleichzeitig fest, in welchen Schritten dies geschehen soll. Das so festgesetzte Zuweisungsvolumen wird nach den für die Verteilung maßgeblichen Faktoren auf die Kirchenkreise verteilt. Aufgrund dieser Verteilung setzt das Landeskirchenamt für jeden Kirchenkreis einen **Zuweisungsrichtwert** fest.

Durch die Festsetzung des Zuweisungsvolumens für die Gesamthöhe der Schlüsselzuweisung und den Zuweisungsrichtwert für jeden Kirchenkreis haben die Kirchenkreise eine verlässliche Orientierungsgröße für die Höhe der Gesamtzweisung während des Planungszeitraumes. Nur bei besonderen Haushaltslagen kann die Landessynode das Zuweisungsvolumen verändern, so wie sie schon bisher die Möglichkeit hatte, das Personalausgabevolumen während des Planungszeitraumes neu festzusetzen. Solange das Zuweisungsvolumen und der Zuweisungsrichtwert für jeden Kirchenkreis unverändert bleiben, dürfen sie – z.B. wegen entsprechender Kirchensteuer-Ausfälle - durch die konkrete jährliche Schlüsselzuweisung nur um maximal 10 % im Haushaltsjahr unterschritten werden. Damit werden Schwankungen der Gesamtzweisung auf eine kalkulierbare Bandbreite beschränkt.

Um die Kirchenkreise gegen Planungsrisiken abzusichern, halten es die Ausschüsse für erforderlich, die allgemeine **Ausgleichsrücklage** verpflichtend zu machen. Das Haushaltsrecht der Konföderation evangelischer Kirchen in Niedersachsen (§ 75 KonfHOK) sollte daher entsprechend geändert werden. Die bisher im Recht festgeschriebene Höchstgrenze der Ausgleichsrücklage kann nach Ansicht der Ausschüsse künftig entfallen; die Untergrenze ist schrittweise anzuheben. Bei der Bemessung dieser Schritte ist aber darauf zu achten, dass sich notwendige Kürzungen des Zuweisungsvolumens und die Verpflichtungen zum Aufbau der allgemeinen Ausgleichsrücklage nicht übermäßig potenzieren. Bezugsgröße für die Mindestgröße der Ausgleichsrücklage sollte in Zukunft möglichst die Höhe der Gesamtzweisung sein. Ungeachtet dessen sollte die Ausgleichsrücklage aber auch in Zukunft der Absicherung von Risiken dienen, die mit anderen Einnahmen des Kirchenkreises verbunden sind.

Zu der angestrebten Vereinfachung des Zuweisungsrechts gehört auch der **Wegfall besonderer Zuweisungsregelungen**, die bisher noch ausschließlich am Bedarf orientierte Zuweisungen vorsehen. Insbesondere die bisherigen Zuweisungen für besondere Personalangelegenheiten wie z.B. Abfindungen oder Altersteilzeit-Regelungen (§ 3 Abs. 1 der Zuweisungsverordnung) sollten zurückgeführt und in die Gesamtzweisung einbezogen werden. Die Zuweisungen für Schuldendienste sind angesichts der derzeit niedrigen Zinssätze möglichst noch vor dem 01. Januar 2009 abzulösen.

### 3. Verteilungsfaktoren

#### a) Zahl der Verteilungsfaktoren

Die Ausschüsse schlagen vor, das Zuweisungsvolumen künftig nach **drei Faktoren** zu verteilen:

- nach der Zahl der **Kirchenglieder** (Kirchenglieder-Faktor),

- nach der Zahl der **Kirchen- und Kapellengemeinden** (Kirchengemeinde-Faktor),
- nach den **besonderen regionalen Lebensverhältnissen**, wobei als Indikator die Einwohnerzahlen der Mittel- und Oberzentren nach dem Niedersächsischen Landesraumordnungsprogramm herangezogen werden (Regional-Faktor).

Die prozentualen Anteile der Verteilungsfaktoren sollen wie folgt festgelegt werden:

- 70 % Kirchenglieder-Faktor,
- 20 % Kirchengemeinde-Faktor,
- 10 % Regional-Faktor, wobei 6 % auf die Mittelzentren und 4 % auf die Oberzentren nach dem Niedersächsischen Landesraumordnungsprogramm entfallen.

Mit diesem Vorschlag wird die **Zahl der Verteilungsfaktoren mehr als halbiert**. Damit entspricht der Vorschlag den Vorgaben des Aktenstücks Nr. 105, das System der landeskirchlichen Verteilungsfaktoren deutlich zu vereinfachen. Die Verteilung der Zuweisungsmittel innerhalb des Kirchenkreises muss aber - so wie schon bisher - nicht diesen landeskirchlichen Makrokriterien entsprechen. Die Kirchenkreise sind vielmehr aufgerufen, entsprechend ihren besonderen Strukturen und Schwerpunktsetzungen eigenständig Mikrokriterien für die Verteilung der landeskirchlichen Zuweisungsmittel zu entwickeln.

#### b) Kirchenglieder-Faktor

Der Kirchenglieder-Faktor bildet nach diesem Vorschlag weiterhin die **Grundlage der Verteilungssystematik**. Das entspricht dem bisherigen System der Stellenplanung, in dem bereits etwa 67 % des Personalausgabevolumens nach der Zahl der Kirchenglieder verteilt werden. Die Erhöhung des Kirchenglieder-Faktors nimmt die Anliegen derer auf, die die Zahl der Kirchenglieder zum alleinigen Verteilungskriterium erheben wollten. Die Ausschüsse gehen davon aus, dass sich die meisten strukturellen Besonderheiten der einzelnen Kirchenkreise im Ergebnis gegenseitig aufheben, sodass es nicht erforderlich ist, diesen Besonderheiten durch eine Vielzahl von zusätzlichen Verteilungsfaktoren Rechnung zu tragen. Gleichzeitig meinen die Ausschüsse aber, dass die Zahl der Kirchenglieder in einem aufgabenorientierten Zuweisungssystem (s.o. unter 1 a) **nicht der einzige Indikator für kirchliche Aufgaben** sein kann. Gerade viele Herausforderungen, die den missionarischen, den diakonischen, den Bildungs-, Kultur- und Öffentlichkeitsauftrag der Kirche betreffen, lassen sich gar nicht oder nur sehr eingeschränkt nach der Zahl der Kirchenglieder bemessen. Eine beschränkte Zahl von zusätzlichen Verteilungsfaktoren halten die Ausschüsse daher für unverzichtbar. Entgegen einer Anregung, die verschiedentlich bei der Loccumer Tagung geäußert wurde und die sich auch in einigen Anträgen und Eingaben wiederfindet, halten es die Ausschüsse auch nicht für sinnvoll, schon jetzt festzulegen, dass der Anteil des Kirchenglieder-Faktors am Zuweisungsvolumen im über-

nächsten Planungszeitraum erhöht wird. Diese Frage sollte erst erörtert werden, wenn die Ergebnisse der Evaluation des neuen Finanzausgleichs-Systems (s. unter III.) vorliegen.

c) Kirchengemeinde-Faktor

Die Zahl und Größe der Kirchen- und Kapellengemeinden in den Kirchenkreisen der Landeskirche ist nicht nur historisch überliefert. Sie spiegelt auch die **unterschiedliche Wirtschafts- und Siedlungsstruktur** im Gebiet der Landeskirche wider. Fünf der sechs Kirchenkreise mit mehr als 20 Kirchen- und Kapellengemeinden unter 500 Gemeindegliedern liegen im Süden der Landeskirche; hinzu kommt der Kirchenkreis Lüchow-Dannenberg. Alle diese Kirchenkreise kennzeichnet eine Siedlungsstruktur mit vielen kleinen Ortschaften, die jeweils eine eigene Kirche haben. Alle diese Kirchenkreise gehören außerdem zu Bereichen des Landes Niedersachsen, die schon jetzt einen deutlich höheren Altersdurchschnitt der Wohnbevölkerung aufweisen und in denen ein weiterer Bevölkerungsrückgang zu erwarten ist. Diese geographischen Gegebenheiten und demographischen Entwicklungen können nach Ansicht der Ausschüsse im Rahmen des Finanzausgleichs nicht völlig unberücksichtigt bleiben, weil sie die Rahmenbedingungen kirchlicher Arbeit und den daraus resultierenden Finanzbedarf wesentlich prägen.

Wesentlicher Faktor für die Berücksichtigung dieser strukturellen Unterschiede bei der Verteilung der landeskirchlichen Finanzmittel war bisher der **Predigtstätten-Faktor**. Dieser Faktor erscheint den Ausschüssen aber nicht mehr als geeigneter Indikator für die unterschiedlichen Siedlungs- und Gemeindestrukturen. Ursprünglich gedacht dafür, gottesdienstliches Leben zu fördern, hat dieser Faktor auch Entwicklungen verhindert, z.B. die sinnvolle Zusammenführung von Gemeinden, die gerade ein lebendigeres gottesdienstliches Leben ermöglichen sollte. Künftig soll die Zahl der Kirchen- und Kapellengemeinden maßgebend sein. Denn die Ausschüsse halten die Gemeindeorientierung für entscheidender als die Orientierung an der bloßen Zahl der Gottesdienste. Die Gemeindeorientierung passt besser zu dem Verständnis unserer Kirche als Beteiligungskirche, die wesentlich von dem ehrenamtlichen Engagement aller Getauften lebt. Die Ausschüsse gehen dabei von der Vielschichtigkeit des Gemeinde-Begriffs aus, wie sie bereits der Gemeindeausschuss in seinem Aktenstück Nr. 79 entfaltet hat und wie sie auch dem Bericht des Perspektivsausschusses im Aktenstück Nr. 98 zugrunde liegt.

Zu Beginn des jetzt laufenden Planungszeitraums (Stand: 30. Juni 2003) gab es in der Landeskirche insgesamt 179 Kirchen- und Kapellengemeinden mit weniger als 300 Gemeindegliedern. Weitere 141 hatten weniger als 500 Gemeindeglieder und weitere 252 weniger als 1000 Gemeindeglieder. Der Perspektivsausschuss hat in seinem Bericht deutlich gemacht, dass es notwendig ist, in der Landeskirche einen Prozess der Regionalisie-

rung voranzutreiben, damit Kirchengemeinden miteinander kooperieren, sich zusammenschließen und die **Kooperation** und den **Zusammenschluss** als Chance für eine verbindliche Zusammenarbeit und für eigene Schwerpunktsetzungen und Aufgabenteilungen nutzen. Die Ausschüsse schlagen daher vor, den Kirchengemeinde-Faktor um ein **dynamisches Element** zu ergänzen, das eine Bestandüberprüfung bei besonders kleinen Kirchengemeinden fördert. Kirchen- und Kapellengemeinden mit weniger als 300 Gemeindegliedern sollten daher im Rahmen des Kirchengemeinde-Faktors überhaupt nicht mehr berücksichtigt werden. Kirchen- und Kapellengemeinden mit weniger als 1000 Gemeindegliedern sollten nur zur Hälfte berücksichtigt werden. Um weitergehende Impulse für Zusammenschlüsse auszulösen, wurde während der Loccumer Tagung angeregt, schon jetzt festzulegen, dass die Grenzen für die Berücksichtigung der Kirchen- und Kapellengemeinden im übernächsten Planungszeitraum angehoben werden. Die Ausschüsse halten es jedoch für sinnvoller, diese Frage erst nach der Evaluation des neuen Finanzausgleichs-Systems (s. unter III.) zu klären.

Eine weitere Anregung aus der Loccumer Tagung betraf die Folgen des Kirchengemeinde-Faktors beim Zusammenschluss von **Kirchengemeinden mit mehr als 1000 Gemeindegliedern**. Solche Zusammenschlüsse können insbesondere im städtischen Umfeld sinnvoll sein. Wird die Zahl der zu berücksichtigenden Kirchen- und Kapellengemeinden in jedem Planungszeitraum aktualisiert, dann wirken sich derartige Zusammenschlüsse für den betroffenen Kirchenkreis im Ergebnis aber negativ aus. Um diesen Effekt zu verhindern und sinnvolle Zusammenschlüsse größerer Kirchen- und Kapellengemeinden zumindest nicht ungewollt zu unterlaufen, schlagen die Ausschüsse vor, die Zahl der berücksichtigungsfähigen Kirchen- und Kapellengemeinden grundsätzlich nach einem noch festzusetzenden Stichtag (voraussichtlich: 30. Juni 2007) festzuschreiben und künftige Zusammenschlüsse von Kirchen- und Kapellengemeinden nur dann zu berücksichtigen, wenn ein Kirchenkreis im Ergebnis dadurch besser gestellt wird (z.B. dadurch, dass sich mehrere Kirchen- und Kapellengemeinden mit weniger als 300 Gemeindegliedern zusammenschließen). In entsprechender Weise soll mit Zusammenlegungen von Kirchen- und Kapellengemeinden während des jetzt laufenden Planungszeitraums, also seit dem 01. Januar 2003, verfahren werden. Auch diese Zusammenschlüsse sollen sich für die betroffenen Kirchenkreise nicht negativ auswirken.

#### d) Regional-Faktor

Mit dem Regional-Faktor, der an die Festsetzung von **Ober- und Mittelzentren** im Niedersächsischen Landesraumordnungsprogramm anknüpft, schlagen die Ausschüsse einen Verteilungsfaktor vor, der bewusst die vom Perspektivausschuss angemahte **Außenperspektive** kirchlichen Handelns in das System der Verteilungsfaktoren einbezieht. Der Regional-Faktor soll in typisierender Weise besondere Herausforderungen an den missio-

narischen und den diakonischen Auftrag sowie an den Bildungs- und den Kulturauftrag der Kirche berücksichtigen, die sich nicht gleichmäßig über die Fläche des Landes verteilen, sondern in zentralen Orten konzentriert sind. Diese Unterschiede in der Sozialstruktur nimmt das Landesraumordnungsprogramm mit seinem System zentraler Orte, insbesondere mit der Festsetzung von Mittel- und Oberzentren, auf.

Mit der Bezugnahme auf das Landesraumordnungsprogramm wird es möglich, eine Vielzahl von Erfordernissen unterschiedlicher Räume und deren strukturelle Gegebenheiten zu berücksichtigen, ohne dafür eine Vielzahl von Verteilungsfaktoren zu schaffen. Der Regional-Faktor entspricht damit dem Gebot einer aufgabenorientierten Mittelverteilung, ohne das Verteilungssystem unnötig komplizierter zumachen. Zusätzlich erleichtert wird die Bezugnahme auf die Mittel- und Oberzentren nach dem Landesraumordnungsprogramm dadurch, dass viele der kirchlichen Einrichtungen, mit denen die Kirche den genannten Herausforderungen begegnet, gerade in Mittel- und Oberzentren angesiedelt sind, so z.B. Stellen für hauptberufliche Kirchenmusiker und Kirchenmusikerinnen, Arbeitsformen der allgemeinen kirchlichen Sozialarbeit, die besonderen Fragestellungen Rechnung tragen (z.B. Streetwork) oder besondere Formen der kirchlichen Bildungs- und Jugendarbeit. Viele dieser zentralen Angebote kirchlicher Arbeit strahlen auch auf die Kirchengemeinden in ihrer Umgebung aus und entlasten sie von Aufgaben, die sie selbst in dieser Form gar nicht wahrnehmen können.

Wegen des pauschalierenden Charakters der Bezugnahme auf das Landesraumordnungsprogramm erscheint es den Ausschüssen vertretbar, den Umstand zu vernachlässigen, dass die kommunalen Grenzen der Mittel- und Oberzentren in Einzelfällen nicht vollständig mit den Grenzen der Kirchenkreise übereinstimmen. Soweit solche Überschneidungen nach Einschätzung einzelner Kirchenkreise dazu führen, dass Nachbar-Kirchenkreise in unverhältnismäßiger Weise von Einrichtungen anderer Kirchenkreise profitieren, sollen diese Ungleichgewichte auf regionaler Ebene durch eine Vereinbarung der betroffenen Kirchenkreise ausgeglichen werden.

Während der Loccumer Tagung wurde die Erwartung geäußert, dass die Kirchenkreise die Mittel, die sie auf Grund des Regional-Faktors erhalten, auch tatsächlich entsprechend den Zwecken des Regional-Faktors verwenden. Die Ausschüsse teilen diese Erwartung und halten es für erforderlich, dass das Landeskirchenamt den **zweckentsprechenden Einsatz der Mittel aus dem Regional-Faktor** bei der Genehmigung der Stellenrahmenpläne überprüft. Je mehr Mittel ein Kirchenkreis auf Grund des Regional-Faktors erhält, desto mehr ist er nach Ansicht der Ausschüsse dazu verpflichtet, diese Mittel für Stellen und Einrichtungen einzusetzen, die in besonderer Weise und mit Ausstrahlungswirkung auf benachbarte Kirchenkreise der Erfüllung des missionarischen Auftrags, des



diakonischen Auftrags, des Bildungs- oder des Kulturauftrags der Kirche dienen. Bevor ein Kirchenkreis solche Stellen aufhebt oder solche Einrichtungen schließt, muss er versuchen, deren Arbeit durch Kooperationen mit benachbarten Kirchenkreisen zu refinanzieren. Umgekehrt muss von Kirchenkreisen, die von Einrichtungen anderer Kirchenkreise profitieren, erwartet werden, dass sie zu Kooperationen und zur Mitfinanzierung von Einrichtungen anderer Kirchenkreise bereit sind. In einzelnen Fällen kann diese Verpflichtung zur Kooperation so weit gehen, dass die Bildung eines gemeinsamen Planungsbereichs notwendig wird. In besonderer Weise gilt dies für Oberzentren, deren Arbeit eng mit der Arbeit benachbarter Kirchenkreise verflochten ist.

Während der Loccumer Tagung wurde die Frage aufgeworfen, ob die Bezugnahme auf die Mittel- und Oberzentren nach dem Landesraumordnungsprogramm die Erfordernisse des **ländlichen Raums** hinreichend berücksichtigt. Auch einige Anträge und Eingaben äußern sich in dieser Richtung. Die Ausschüsse haben diese Frage intensiv diskutiert und u.a. erwogen, neben den Mittel- und Oberzentren auch die sogenannten **Grundzentren** im Sinne des Raumordnungsrechts im Rahmen des Regional-Faktors zu berücksichtigen. Im Ergebnis haben sie diese Überlegungen aber aus mehreren Gründen verworfen:

- Die Erfordernisse des ländlichen Raums werden bereits hinreichend dadurch berücksichtigt, dass 90 % des Zuweisungsvolumens nach der Zahl der Kirchenglieder und nach der Zahl der Kirchen- und Kapellengemeinden verteilt werden. Gerade diese beiden Faktoren begünstigen tendenziell eher die ländlichen Bereiche der Landeskirche.
- Würde man bei den restlichen 10 % des Zuweisungsvolumens auch noch die Grundzentren berücksichtigen, würden die über den Regional-Faktor verteilten Mittel im Ergebnis so gleichmäßig verteilt, dass das mit dem Regional-Faktor verfolgte Ziel, besondere regionale Lebensverhältnisse und besondere Herausforderungen für den kirchlichen Auftrag zu berücksichtigen, nicht mehr erreicht würde.
- Die Grundzentren werden anders als die Mittel- und Oberzentren nicht durch das Landesraumordnungsprogramm selbst, sondern durch die Regionalen Raumordnungsprogramme, also in der Regel durch die Landkreise, festgesetzt. Die Ermittlung der Grundzentren und ihrer Einwohnerzahlen würde also einen erheblich höheren Verwaltungsaufwand als bei den Mittel- und Oberzentren verursachen.

**Oberzentren** sind im Bereich der Landeskirche die Städte Bremerhaven, Göttingen, Hannover, Hildesheim, Lüneburg, Osnabrück und Wolfsburg. **Mittelzentren** sind insgesamt 65 Orte, nämlich: Achim, Alfeld, Aurich, Bad Nenndorf, Bad Pyrmont, Barsinghausen, Bramsche, Bremervörde, Buchholz i.d. Nordheide, Burgdorf, Burgwedel, Buxtehude, Celle, Clausthal-Zellerfeld, Cuxhaven, Diepholz, Duderstadt, Einbeck, Emden, Garbsen,

Georgsmarienhütte, Gifhorn, Hameln, Hann. Münden, Hemmoor, Holzminden, Laatzen, Langenhagen, Leer, Lehrte, Lingen, Lüchow, Melle, Meppen, Munster, Neustadt am Rübenberge, Nienburg, Norden, Nordhorn, Northeim, Osterholz-Scharmbeck, Osterode, Papenburg, Peine, Quakenbrück, Rinteln, Rotenburg (Wümme), Sarstedt, Seevetal, Soltau, Springe, Stade, Sulingen, Syke, Uelzen, Uslar, Verden, Walsrode, Winsen, Wittingen, Wittmund, Wunstorf und Zeven. **Sechs Kirchenkreise**, nämlich die Kirchenkreise Bleckede, Hildesheimer Land, Rhaderfehn, Stolzenau-Loccum, Wesermünde-Nord und Wesermünde-Süd verfügen über **kein Mittelzentrum**. Vertreter dieser Kirchenkreise haben während der Loccumer Tagung und in einigen Anträgen darauf hingewiesen, dass auch ihre Kirchenkreise solche Aufgaben wahrnehmen, die mit dem Regional-Faktor besonders berücksichtigt werden sollen. Die Ausschüsse haben daher erörtert, ob im Rahmen des Regional-Faktors alle Kirchenkreise unabhängig vom Vorhandensein eines Mittel- oder Oberzentrums zumindest mit einem bestimmten **Sockelbetrag** berücksichtigt werden sollen. Im Ergebnis haben sie diese Überlegungen aber verworfen. Neben den Gründen, die auch gegen eine Berücksichtigung der Grundzentren sprechen, war dabei vor allem der Umstand maßgebend, dass fünf dieser sechs Kirchenkreise auf Dauer weniger als 45.000 Gemeindeglieder haben werden und daher nach dem Bericht des Perspektivausschusses ohnehin vor der Notwendigkeit stehen, ihre Strukturen zu verändern. In einem dieser sechs Kirchenkreise sind derartige Überlegungen bereits im Gang.

#### 4. Keine weitere Anrechnung von Eigeneinnahmen

##### a) Allgemeines

Die in der **Anlage 3** aufgeführten Einnahmen aus dem kirchlichen Vermögen, insbesondere aus dem kirchlichen **Grundvermögen**, werden bisher zumindest teilweise auf die Zuweisungen an die Kirchenkreise und Kirchengemeinden angerechnet. Ähnliches gilt für die **Verwaltungskostenumlagen**, die für die Tätigkeit der Kirchenkreisämter in bestimmten Aufgabenbereichen erhoben werden. Die angerechneten Beträge setzen sich wie folgt zusammen:

|                              |                           |
|------------------------------|---------------------------|
| - Pfarrdotation:             | 8.288.564,00 Euro         |
| - Sonstiges Kirchenvermögen: | 2.498.180,00 Euro         |
| - Verwaltungskostenumlage:   | <u>9.427.811,00 Euro</u>  |
| <b>Summe</b>                 | <b>20.214.555,00 Euro</b> |

Die Angaben für die Pfarrdotation sind ein Durchschnittswert aus den Jahren 2001 bis 2004; die Angaben zum sonstigen Kirchenvermögen und zur Verwaltungskostenumlage beruhen auf den Werten des Jahres 2003. Für die **endgültigen Planungsdaten** werden sich diese Zahlen noch **verändern**, weil beabsichtigt ist, für die Überleitung in das künftige Recht bei allen Einnahme-Arten einen Durchschnittswert der Jahre 2003 bis 2005 zugrunde zu legen.

Die Ausschüsse schlagen vor, die Einnahmen künftig in den Kirchenkreisen zu belassen und auf eine Anrechnung zu verzichten. Weil diese Einnahmen damit nicht mehr in den Finanzausgleich einbezogen werden, sondern dort verbleiben, wo sie anfallen, muss gleichzeitig das über den Finanzausgleich verteilte **Zuweisungsvolumen** gegenüber dem bisherigen Personalausgabevolumen um den Gesamtbetrag der angerechneten Einnahmen **verringert** werden.

Der Verzicht auf die Anrechnung von Einnahmen aus dem kirchlichen Vermögen ist in der Vergangenheit in zahlreichen Anträgen und Eingaben an die Landessynode immer wieder gefordert worden. Er soll die finanzielle **Eigenverantwortung** der Kirchenkreise und Kirchengemeinden stärken und das **Eigeninteresse** an möglichst günstigen Nutzungen, Pachtverträgen oder anderen Anlageformen fördern. Die historisch überkommenen Stiftungen, auf die das kirchliche Eigentum am Grundvermögen in der Regel zurückzuführen ist, werden damit den Stiftungen aus neuerer Zeit gleichgestellt, deren Erträge die Kirchenkreise und Kirchengemeinden schon jetzt behalten können. Der Verwaltungsaufwand bei der Festsetzung der Gesamtzuweisung an die Kirchenkreise verringert sich in Zukunft deutlich, weil die Anrechnung derzeit immer wieder komplizierte Abstimmungsvorgänge zwischen der Landeskirche und den Kirchenkreisen erforderlich macht.

Während der Loccumer Tagung ist ebenso wie in einigen Anträgen und Eingaben die Frage aufgeworfen worden, ob und inwieweit ein Verzicht auf die Anrechnung von Einnahmen aus dem kirchlichen Vermögen mit dem **Solidaritäts-Gedanken** vereinbar ist. Die Ausschüsse sind aber der Auffassung, dass der Wegfall der Anrechnung notwendige Folge aus der Zusammenführung von Stellenplanung und Zuweisung ist (s.o. unter 2.). Beide Systeme haben ihre je eigenen Solidaritäts-Elemente. Die Stellenplanung trägt der Solidarität durch die Gestaltung der Verteilungsfaktoren Rechnung, das Zuweisungsrecht verwirklicht sie durch seine Anrechnungsregelungen. Werden beide Systeme zusammengeführt, können die Solidaritäts-Elemente beider Systeme nicht unverändert bleiben. Sie müssen vielmehr aufeinander bezogen werden. Die Verteilung der Eigeneinnahmen in der Landeskirche und die Gestaltung der Verteilungsfaktoren gehören zu einem Gesamtbild. Erst aus diesem Gesamtbild wird deutlich, wie weit in der Landeskirche Solidarität verwirklicht wird. Weil Stellenplanung und Zuweisung in Zukunft zusammengehören, lässt sich das Maß dieser Verwirklichung in Zukunft aber schon allein durch die Gestaltung der Verteilungsfaktoren steuern. Eine zusätzliche Steuerung über Anrechnungsregelungen ist nicht mehr erforderlich.

#### b) Pfarrvermögen

Das Pfarrvermögen besteht zum einen aus dem örtlichen **Pfarrstellenvermögen** und zum anderen aus dem Pfarrvermögen der Kirchengemeinden, das im landeskirchlichen

**Pfarrbesoldungsfonds** angelegt ist. Die Erträge aus dem örtlichen Pfarrstellenvermögen, das sog. Pfarrstellenaufkommen, wurden bisher an die Landeskirche abgeführt und zur Mitfinanzierung der Pfarrbesoldung verwendet. Die Zinsen aus dem Pfarrbesoldungsfonds wurden ebenfalls zur Mitfinanzierung der Pfarrbesoldung dem landeskirchlichen Haushalt zugeführt. Sowohl das Pfarrstellenaufkommen als auch die Zinsen aus dem Pfarrbesoldungsfonds sollen in Zukunft den Kirchenkreisen verbleiben. Lediglich der Teil der Zinsen aus dem Pfarrbesoldungsfonds, der schon bisher zur **Werterhaltung** im Fonds verblieb, muss weiterhin dem Pfarrbesoldungsfonds zugeführt werden. Aus dem örtlichen Pfarrstellenaufkommen können wie bisher Maßnahmen zur Verbesserung des Grundbesitzes, Grundbesitzabgaben und andere Lasten des Grundbesitzes finanziert werden. Im Zuge der Refinanzierung von Verwaltungsarbeit aus der Erfüllung der jeweiligen Aufgabe heraus (dazu unter Nr. 9) müssen darüber hinaus künftig die Verwaltungskosten der Pfarrdotations-Grundstücke vom Pfarrstellenaufkommen abgezogen werden.

Die **Zweckbindung** des Pfarrvermögens für Zwecke der Pfarrbesoldung und -versorgung muss demgegenüber bestehen bleiben, weil es sich bei dem Pfarrvermögen rechtlich um Stiftungsvermögen handelt. Bei einer Verwendung für andere Zwecke wäre die **Grundsteuerfreiheit** der Pfarrdotations-Grundstücke gefährdet. Die Zweckbindung wird dadurch gewährleistet, dass die Mittel für die Finanzierung von Pfarrstellen durch die Landeskirche mit Forderungen aus der Gesamtzuweisung der Landeskirche verrechnet werden. Um die **Unveräußerlichkeit** des Kirchenvermögens weiterhin zu gewährleisten, muss es außerdem bei den bisherigen Regelungen über die **Freigabe von Verkaufserlösen** aus der Pfarrdotations-Grundstückung bleiben.

Nach dem künftigen Finanzausgleichs-System liegt die Planungshoheit wie schon bisher bei den Kirchenkreisen. Die Ausschüsse halten es daher aus folgenden Gründen für erforderlich, die Einnahmen aus dem **Pfarrvermögen** den **Kirchenkreisen** zuzuordnen und nicht bei den einzelnen Kirchengemeinden zu belassen:

- Der Verbleib der Einnahmen auf der Ebene der Kirchengemeinden würde in den Kirchenkreisen komplizierte Berechnungen erforderlich machen und Planungsprozesse erheblich erschweren.
- Die Zuordnung der Einnahmen zum Kirchenkreis ist deswegen konsequent, weil eine einzelne Kirchengemeinde den Stiftungszweck des Pfarrvermögens in der Regel ohnehin nur mit Hilfe der Kirchensteuer-Mittel des Kirchenkreises erfüllen kann. Den Ausschüssen lagen Berechnungen des Landeskirchenamtes vor, aus denen sich ergibt, dass lediglich zwei Kirchengemeinden in der Landeskirche in der Lage wären, ihren Pfarrstellen-Bestand allein aus den Erträgen des Pfarrvermögens zu finanzieren.

- Die Zuordnung der Einnahmen zum Kirchenkreis ist ein Gebot der Solidarität und entspricht dem Grundsatz der aufgabenorientierten Mittelverteilung. Würde eine einzelne Kirchengemeinde wegen der Höhe ihrer Einnahmen aus der Pfarrdotations mehr pfarramtlichen Dienst beanspruchen, als ihr nach den Verteilungskriterien des Kirchenkreises zusteht, dann ginge dies auf Kosten anderer Kirchengemeinden des Kirchenkreises.

c) Nicht dotationsgebundenes Vermögen

Die Einnahmen aus dem nicht dotationsgebundenen Vermögen (**Kirche/Küsterei**) sind nicht nur innerhalb der Landeskirche insgesamt, sondern in der Regel auch innerhalb der Kirchenkreise sehr unterschiedlich verteilt. Hohen Erträgen, beispielsweise aus dem Betrieb von Windparks, stehen oft Bagatellbeträge, z.B. Einnahmen aus der Verpachtung von Kleingarten-Grundstücken, gegenüber, deren gesonderte Verwaltung einen unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand verursacht. Für die Verteilung der Einnahmen innerhalb des Kirchenkreises erscheint den Ausschüssen daher ein Modell am geeignetesten, das von folgenden Grundsätzen bestimmt wird: größtmögliche Gestaltungsfreiheit der Kirchenkreise, Verantwortung der Kirchengemeinden für eine möglichst wirtschaftliche Verwaltung ihres Vermögens und Eröffnung von Möglichkeiten, das Eigeninteresse bei der Vermögensverwaltung zu fördern.

Die Ausschüsse schlagen vor, die Einnahmen aus dem nicht dotationsgebundenen Vermögen künftig in einem **Fonds des Kirchenkreises** zusammenzufassen, der vom Kirchenkreisamt verwaltet wird. Über die Verwendung dieses Fonds könnte zusammen mit dem Haushalts-Beschluss oder für einen längeren Zeitraum der Kirchenkreistag entscheiden. Je nach den örtlichen Gegebenheiten und dem aktuellen Finanzbedarf kann der Kirchenkreistag daher beispielsweise die Mittel

- längerfristig anlegen, z.B. zur Finanzierung größerer Projekte des Kirchenkreises, die auch den beteiligten Kirchengemeinden zugute kommen,
- für Zwecke des Kirchenkreises verwenden, z.B. zur Finanzierung von Einrichtungen des Kirchenkreises oder für Zustiftungen an eine Stiftung des Kirchenkreises,
- an die Kirchengemeinden auskehren, z.B. um den Interessen von Kirchengemeinden mit besonders hohen Erträgen Rechnung zu tragen,
- entsprechend den bisherigen oder mit modifizierten Zuweisungsregelungen zwischen dem Kirchenkreis und den Kirchengemeinden aufteilen.

Bei der Verwendung der Einnahmen muss der Kirchenkreis die Finanzierung der für das Vermögen notwendigen **Aufwendungen** (Abgaben und Lasten, Unterhaltung, Investitionen, Verwaltungskosten usw.) gewährleisten. Soweit der Kirchenkreis Leistungen nicht

vereinnahmen kann, weil sie einer Kirchengemeinde zweckgebunden zur Verfügung gestellt wurden, kann er sie entsprechend den bisherigen Regelungen über reduzierte Zuwendungen an die Kirchengemeinden berücksichtigen.

Die Regelungen über die Freigabe von Verkaufserlösen sollen auch bei dem nicht dotationsgebundenen Vermögen unverändert bleiben. Dieses Vermögen muss wie die Pfarrdotations in seinem Bestand geschützt werden, damit es auch künftig für die Finanzierung kirchlicher Aufgaben zur Verfügung steht.

#### d) Dienstwohnungsvergütung

Während der Loccumer Tagung wurde angeregt, neben den Einnahmen aus dem kirchlichen Vermögen und den Verwaltungskostenumlagen künftig auch die Dienstwohnungsvergütung für die Dienstwohnungen der Pastoren und Pastorinnen – nach dem landeskirchlichen Haushalt derzeit insgesamt 7,6 Mio. Euro - in den Kirchenkreisen zu belassen. Im Gegenzug müsste das Zuweisungsvolumen entsprechend verringert werden. Die Ausschüsse haben sich mit diesem Vorschlag auseinandergesetzt, schlagen im Ergebnis aber vor, ihn für die anstehende Neuregelung aus folgenden Gründen nicht aufzugreifen:

- Die Höhe der Dienstwohnungsvergütung richtet sich nach dem Alter, dem Dienstalter und dem Grundgehalt des Dienstwohnungsinhabers oder der Dienstwohnungsinhaberin. Sie steht also in keinerlei Zusammenhang mit dem Mietwert der Dienstwohnung oder dem Bedarf für die Bauunterhaltung eines Pfarrhauses.
- Weil die Höhe der Dienstwohnungsvergütung gesetzlich vorgegeben ist, haben die Kirchenkreise und Kirchengemeinden anders als bei den Einnahmen aus dem kirchlichen Vermögen und den Verwaltungskostenumlagen keine Möglichkeit, durch eigene Initiative die Einnahmen zu steigern.
- Die Berechnung und Verwaltung der Dienstwohnungsvergütung ist eng mit der Berechnung der Besoldung von Pastoren und Pastorinnen verknüpft. Würden beide Berechnungen getrennt, entstünde in der Summe erheblich mehr Verwaltungsaufwand.

### 5. Übergangsregelungen

#### a) Grundsätze der Übergangsregelung

Die Neuordnung des Finanzausgleichs wird zu **erheblichen Veränderungen** bei der Verteilung der landeskirchlichen Mittel führen. Die **Modellrechnung** des Landeskirchenamtes, die den Beratungen der Ausschüsse und den Diskussionen während der Loccumer Tagung zugrunde lag, geht auf Grund der Angaben im Bericht des Perspektiv Ausschusses für den Planungszeitraum von 2009 bis 2012 von einer **durchschnittlichen Einsparvorgabe von 10 % des Zuweisungsvolumens** aus. Die Modellrechnung ist als **Anlage**

**4a und 4b** beigefügt und wird in **Anlage 5** erläutert. **Anlage 6** enthält die Ausgangsdaten, die in die Modellrechnung eingeflossen sind.

Gegenüber der durchschnittlichen Einsparvorgabe müssen einige Kirchenkreise deutlich überproportional sparen, während andere nur geringfügige Einbußen hinnehmen müssen oder in Einzelfällen sogar mehr Mittel als bisher zur Verfügung haben. Auf Dauer sind diese Verschiebungen als notwendige Konsequenz der gewollten Veränderung des Finanzausgleichs hinzunehmen. Sie überfordern jedoch die Leistungsfähigkeit einzelner Kirchenkreise mit überproportionaler Einsparvorgabe, wenn sie sofort umgesetzt werden. In den Ausschüssen besteht daher Einvernehmen, dass die Neuordnung des Finanzausgleichs mit einer **Übergangsregelung** verbunden werden muss. Gleichzeitig sind sich die Ausschüsse aber auch darin einig, dass die Ziele der Neuordnung des Finanzausgleichs unterlaufen würden, wenn die Übergangsregelung wie die bisherige Kappung auf Dauer etabliert würde. Die Ausschüsse schlagen daher vor, die Übergangsregelung auf den kommenden Planungszeitraum, also die Zeit von **2009 bis 2012** zu begrenzen. Kirchenkreise, deren Einsparvorgabe durch die Übergangsregelung abgemildert wird, müssen die aufgeschobenen Einsparungen zu Beginn des übernächsten Planungszeitraums, also im Haushaltsjahr 2013, nachholen. Die zusätzlichen Mittel aus der Übergangsregelung sollen den notwendigen Veränderungsprozess also nicht verhindern. Sie sollen lediglich dabei helfen, ihn zu flankieren, abzufedern und gestaltbar zu machen.

#### b) Einzelheiten der Übergangsregelung

Im Einzelnen soll die Übergangsregelung, die in **Anlage 4a und 4b** mit berücksichtigt ist, wie folgt gestaltet werden:

- Bei der Berechnung der Übergangsregelung werden die **Einnahmen**, die künftig den Kirchenkreisen verbleiben (s. unter 4.), mit berücksichtigt. Um die Berechnung nicht zu kompliziert zu machen, werden die Einnahmen aber nicht in jedem Jahr neu berechnet. Der Berechnung wird vielmehr ein Durchschnittswert der Einnahmen aus insgesamt drei Haushaltsjahren (voraussichtlich 2003 bis 2005) zugrunde gelegt. Bleiben die tatsächlichen Einnahmen hinter diesen Durchschnittswerten zurück, geht dies auf Kosten des Kirchenkreises. Liegen die tatsächlichen Einnahmen höher, kommt dies dem Kirchenkreis zusätzlich zugute.
- Für die Übergangsregelung wird anders als bei der Kappung ein **fester Betrag** zur Verfügung gestellt. Dieser Festbetrag wird durch einen Solidaritätsbeitrag derjenigen Kirchenkreise finanziert, deren Einsparvorgabe unter 5 % liegt oder die sogar mehr Mittel als bisher zur Verfügung haben.
- Der von einem betroffenen Kirchenkreis pro Jahr zu zahlende **Solidaritätsbeitrag** ergibt sich aus dem Prozentanteil des Kirchenkreises an der Gesamtsumme aller un-

terdurchschnittlichen Einsparvorgaben (unter 5 %) in Euro, multipliziert mit dem zur Verfügung gestellten Festbetrag.

- Eine **Übergangshilfe** erhalten alle Kirchenkreise, deren Finanzkraft sich um mehr als 15 % verringert. Die in jedem Jahr des Planungszeitraums zu zahlende Übergangshilfe ergibt sich aus dem Prozentteil der über 15 % hinausgehenden Einsparvorgabe des Kirchenkreises in Euro an der Summe aller über 15 % hinausgehenden Einsparvorgaben, multipliziert mit dem zur Verfügung gestellten Festbetrag.

Die Modellrechnung geht von einem Festbetrag von 2 Mio. € aus. Diese Summe kann sich noch verändern, denn der Gesamtbetrag der Übergangshilfe darf nicht höher sein als die Summe aller über 15 % hinausgehenden Einsparvorgaben in Euro. Sonst würden Kirchenkreise mit einer knapp über 15 % liegenden Einsparvorgabe durch die Übergangshilfe im Ergebnis besser gestellt als Kirchenkreise, deren Einsparvorgabe knapp unter 15 % liegt. Auch darf der Festbetrag nicht über die Summe aller unterdurchschnittlichen Einsparvorgaben hinausgehen.

## 6. Besondere Problemlagen

### a) Keine allgemeinen Härtefall-Regelungen

Nach der beiliegenden Modellrechnung liegt die Einsparvorgabe für einige Kirchenkreise bei ungefähr 20 %, für zwei Kirchenkreise sogar bei über 30 %. Durch die Übergangsregelung werden diese Vorgaben zwar vorübergehend abgemildert. Sie erreichen aber immer noch Werte von bis zu 21,8 %. Trotz dieser erheblichen Veränderungen halten die Ausschüsse weitere **Härtefall-Regelungen** innerhalb des Finanzausgleichs-Systems **nicht** für angezeigt. Viele der von besonders hohen Einsparvorgaben betroffenen Kirchenkreise werden zumindest mittelfristig weniger als 45.000 Gemeindeglieder haben. Abgesehen davon, dass jeder zusätzliche Faktor das System des Finanzausgleichs erneut komplizierter machen würde, würden weitere Härtefall-Regelungen dazu beitragen, dass die nach dem Bericht des Perspektiv Ausschusses notwendigen **Strukturveränderungen** aufgeschoben werden. Grundsätzlich halten es die Ausschüsse für erforderlich, strukturbedingte besonders hohe Einsparvorgaben durch einen Zusammenschluss von Kirchenkreisen auszugleichen. Soweit im Einzelfall eine Zusammenlegung zum 01. Januar 2009 noch nicht realisierbar ist, halten die Ausschüsse zumindest die Bildung eines **gemeinsamen Planungsbereichs** für notwendig.

Diese Planungsbereiche müssten nach dem künftigen Recht Gläubiger der Gesamtzuweisung gegenüber der Landeskirche sein und über ein gemeinsames Gremium verfügen, in dem Stellenplanungs- und Verteilungsentscheidungen zumindest vorbereitet, wenn nicht entschieden werden. Diese Voraussetzung erfüllt entweder ein **Kirchenkreisverband** (§§ 81 ff. der Kirchenkreisordnung - KKO -) oder eine **gemeinsame Aufgabenerfüll-**



**lung** auf Grund schriftlicher Vereinbarung (§ 92 KKO). Ein Kirchenkreisverband besitzt effektivere Entscheidungswege, weil der gemeinsame Vorstand abschließend entscheidet. Eine Vereinbarung nach § 92 KKO ermöglicht mehr Partizipation, weil Entscheidungen zwar in einem gemeinsamen Planungsausschuss vorbereitet werden können, aber in allen beteiligten Kirchenkreistagen getroffen werden müssen. Es kann also zu einer Blockade von Entscheidungsvorgängen kommen. Die betroffenen Kirchenkreise werden entscheiden müssen, welche Kooperationsform sie ggf. bevorzugen. Um die Entwicklung von Kooperationen zu fördern, halten es die Ausschüsse aber für wünschenswert, § 81 KKO so zu ändern, dass das Landeskirchenamt die Bildung eines Kirchenkreisverbandes auch von Amts wegen anordnen kann.

b) Kirchenkreis Lüchow-Dannenberg

Während der Loccumer Tagung wurde deutlich, dass diese Grundsätze nicht für den Kirchenkreis **Lüchow-Dannenberg** gelten können. Der Kirchenkreis Lüchow-Dannenberg hat nicht nur die höchste Einsparvorgabe aller Kirchenkreise zu bewältigen (34,95 % ohne und 21,16 % mit Berücksichtigung der Übergangshilfe), sondern seine Möglichkeiten zur Kooperation mit anderen Kirchenkreisen sind auch durch die geographische Lage am Rand der Landeskirche und durch die Siedlungsstruktur des nordostniedersächsischen Raums begrenzt. Die Ausschüsse halten es daher für vertretbar, wenn das Landeskirchenamt den Kirchenkreis Lüchow-Dannenberg außerhalb des Finanzausgleichs-Systems durch **zusätzliche personelle Mittel** so unterstützt, dass er unter Berücksichtigung der Übergangsregelung im Ergebnis nicht wesentlich schlechter gestellt ist als die sonst am stärksten belasteten Kirchenkreise. Die Ausschüsse halten es aber für erforderlich, diese Unterstützung davon abhängig zu machen, dass auch der Kirchenkreis Lüchow-Dannenberg im Rahmen seiner Möglichkeiten auf Kooperationen mit benachbarten Kirchenkreisen bis hin zur Bildung eines gemeinsamen Planungsbereichs zugeht.

c) Kurseelsorge und Urlaubearbeit

Ebenfalls während der Loccumer Tagung wurde die Frage aufgeworfen, ob die vorgeschlagenen Regelungen zum Finanzausgleich die gesamtkirchliche Bedeutung der **Kurseelsorge und der Urlaubearbeit** hinreichend würdigen und den mit diesen Aufgaben verbundenen Finanzbedarf von Kirchenkreisen mit besonders hohen Übernachtungszahlen hinreichend berücksichtigen. Im Gefolge der Tagung haben sich einige der betroffenen Kirchenkreise und das Fachgebiet "Kirche im Tourismus" im Haus kirchlicher Dienste in Anträgen und Eingaben ähnlich geäußert.

Die **Übernachtungszahlen** haben den Ausschüssen vorgelegen. Die Ausschüsse meinen aber, dass diese Zahlen für eine Auseinandersetzung mit den besonderen Problemen des Tourismus und der Kurseelsorge wenig Aussagekraft besitzen. Die besonderen Heraus-

forderungen, mit denen besonders hohe Übernachtungszahlen verbunden sind, können und müssen grundsätzlich ebenso wie besondere Herausforderungen in anderen Kirchenkreisen im Rahmen der Schwerpunktsetzung der betroffenen Kirchenkreise aus den allgemeinen Mitteln finanziert werden. Eine Sonderregelung innerhalb des Finanzausgleichs-Systems erscheint den Ausschüssen insbesondere aus folgenden Gründen nicht angezeigt:

- Ein zusätzlicher **Gästeübernachtungs-Faktor**, wie er von 1979 bis 1994 im Stellenplanungsrecht enthalten war und danach bewusst abgeschafft wurde, würde den Finanzausgleich wiederum komplizierter machen.
- Die gesamtkirchliche Bedeutung der Kurseelsorge und der Urlauberarbeit kommt bereits darin zum Ausdruck, dass für diese Zwecke unter der **Haushaltsstelle 1713-7400** gesonderte Mittel im landeskirchlichen Haushalt zur Verfügung stehen und dass außerdem im Budget des Hauses kirchlicher Dienste Mittel für das Fachgebiet "Kirche im Tourismus" enthalten sind.
- Wo viele Touristen übernachten, fallen nicht nur besondere kirchliche Aufgaben an. Die betroffenen Kirchengemeinden und Kirchenkreise haben vielmehr auch besondere Chancen, **zusätzliche Mittel** für ihre Arbeit einzuwerben.

Ungeachtet dieser allgemeinen Aussagen erkennen die Ausschüsse an, dass ein besonderer Finanzbedarf dort besteht, wo besonders hohe Übernachtungszahlen mit einer geographischen Insellage zusammentreffen. Die Kirchenkreise Norden, Emden und Harlingerland, zu deren Gebiet eine oder mehrere **Nordsee-Inseln** gehören, sind durch die geographische Insellage der Kirchengemeinden Borkum, Juist, Norderney, Baltrum, Langeoog und Spiekeroog in ihrer Schwerpunktsetzung erheblich eingeschränkt. Die Ausschüsse halten es daher für gerechtfertigt, wenn das Landeskirchenamt diese Kirchenkreise außerhalb des Finanzausgleichs-Systems mit zusätzlichen personellen Mittel im Umfang von bis zu sechs Pfarrstellen unterstützt. Die Ausschüsse halten es für sinnvoll, diese Mittel während des nächsten Planungszeitraums von 2009 bis 2012 übergangsweise aus den Haushaltsmitteln zu finanzieren, die zur Sicherung eines Einstellungskorridors für Pastoren und Pastorinnen zusätzlich zur Verfügung gestellt werden. Ab 2013 wird es erforderlich werden, die zusätzlichen Personalmittel für die Kirchenkreise mit Nordsee-Inseln vom Zuweisungsvolumen abzuziehen.

#### 7. Landeskirchliche Steuerungsinstrumente

In den Ausschüssen besteht Einvernehmen, dass die Landeskirche auch in dem künftigen System des Finanzausgleichs die Möglichkeit haben muss, landeskirchliche Interessen zur Geltung zu bringen. Die landeskirchlichen Organe müssen daher über **Steuerungsinstrumente** verfügen, mit denen sie sicherstellen können, dass die Kirchenkreise bei ih-

ren Planungen und Schwerpunktsetzungen die Breite der kirchlichen Aufgaben im Blick behalten und ihre Planungen so gestalten, dass sie zumindest in der Gesamtheit der Landeskirche den personalwirtschaftlichen Zielen der Landeskirche nicht widersprechen. Die Steuerungsinstrumente müssen aber so ausgestaltet werden, dass sie vorrangig als **Impulse für inhaltliche Planungsprozesse** wirken und die Planungsmöglichkeiten der Kirchenkreise nur dort beschränken, wo es unbedingt notwendig ist.

a) Planungsziele und Grundstandards

Die Ausschüsse sind der Auffassung, dass die bisherigen Regelungen über die **Mindestausstattung** diesen Grundsätzen nicht entsprechen. Die Regelungen über die Mindestausstattung konnten die inhaltliche Ausgestaltung von Planungsprozessen nicht wirklich steuern. Sie konnten auch nicht verhindern, dass einzelne Berufsgruppen überproportional von Einsparungen betroffen waren. Sie haben aber die Flexibilität bei der Reaktion auf besondere örtliche Gegebenheiten oft unnötig eingeschränkt. Die Ausschüsse schlagen daher vor, anstelle einer Mindestausstattung künftig landeskirchliche **Planungsziele** zu regeln, die die Kirchenkreise im Rahmen ihres Planungsprozesses unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse und ihrer regionalen Schwerpunktsetzung gegen- und untereinander abzuwägen haben. Für ausgewählte Handlungsfelder sollten diese Planungsziele durch landeskirchliche **Grundstandards** näher ausgestaltet werden. Diese Grundstandards enthalten Leitfragen, auf Grund derer die Kirchenkreise im Rahmen ihrer Planungsprozesse **inhaltliche Konzepte** und eine diesen Konzepten entsprechende Stellenausstattung entwickeln. Die Stellenausstattung ist wie bisher in einem **Stellenrahmenplan** zusammenzufassen.

Auf Grund einer Anregung aus der Loccumer Tagung werden mit den Begriffen "Planungsziele" und "Grundstandards" bewusst Bezeichnungen gewählt, die die inhaltliche Dimension der entsprechenden Regelungen in den Vordergrund stellen. Rechtstechnisch handelt es sich bei diesen Regelungen um sogenannte **finale Rechtssätze**. Unter dieser Bezeichnung wurden die Planungsziele und Grundstandards zunächst in den Ausschüssen und während der Loccumer Tagung erörtert. Finale Rechtssätze sind im staatlichen Planungsrecht bereits seit längerer Zeit üblich. Für ihre Handhabung haben sich daher im staatlichen Verwaltungsrecht und in der Rechtsprechung anerkannte Grundsätze herausgebildet, die auf das kirchliche Recht übertragbar sind und deshalb einen sicheren Umgang mit dieser noch wenig vertrauten Form kirchlicher Rechtsetzung ermöglichen. Finale Rechtssätze haben anders als herkömmliche konditionale Rechtssätze ("wenn-dann-Schema") eine finale Struktur. Sie formulieren voll justiziable Ziele und Belange, die die jeweilige planende Stelle gegen- und untereinander abzuwägen hat, um einen situationsgerechten, möglichst optimalen Ausgleich aller berührten Belange zu erreichen.

Grundstandards zur näheren Ausgestaltung der Planungsziele halten die Ausschüsse gegenwärtig in folgenden Handlungsfeldern für sinnvoll:

- Kirchenmusik und kirchliche Kulturarbeit,
- kirchliche Bildungs- und Jugendarbeit,
- Diakonie und kirchliche Sozialarbeit,
- funktionsfähige Strukturen in Leitung und Verwaltung.

Die Grundstandards sollten so rechtzeitig formuliert werden, dass sie den Kirchenkreisen zu **Anfang des Jahres 2007** als Hilfe und Leitfragen für die Gestaltung ihres Planungsprozesses für den Planungszeitraum von 2009 bis 2012 zur Verfügung stehen. In Anknüpfung an die Diskussionen während der Loccumer Tagung weisen die Ausschüsse darauf hin, dass es wichtig ist, die Qualität des Planungsprozesses u.a. dadurch zu sichern, dass die Grundstandards für die Entwicklung der inhaltlichen Konzepte in den Kirchenkreisen die **Beteiligung vorhandener landeskirchlicher Fachstellen** (z.B. Kirchenmusikdirektor/Kirchenmusikdirektorin, Landesjugendpfarramt, Diakonisches Werk) vorsehen.

Eine effektive Ausübung der landeskirchlichen Steuerungsaufgabe macht es nach Ansicht der Ausschüsse weiterhin erforderlich, dass die Stellenrahmenpläne der Kirchenkreise und die ihnen zugrunde liegenden Konzepte in den genannten Handlungsfeldern einer **Genehmigung** durch das Landeskirchenamt bedürfen. Der Genehmigungsvorbehalt soll sich für die Kirchenkreise aber vorrangig als **Instrument zur Prozess-Steuerung** und weniger als Beschränkung von Handlungsmöglichkeiten auswirken. Die Ausschüsse schlagen daher vor, dass die Stellenrahmenpläne künftig schon vor der Beschlussfassung im Kirchenkreistag dem Landeskirchenamt zu einer **Vorprüfung** vorgelegt werden. Diese Vorprüfung sollte so ausgestaltet werden, dass das Landeskirchenamt bei einer genehmigungsfähigen Planung für den Fall einer unveränderten Beschlussfassung im Kirchenkreistag die Genehmigung verbindlich zusichert. Das eigentliche Genehmigungsverfahren nach der Beschlussfassung im Kirchenkreistag kann auf diese Weise erheblich beschleunigt werden.

Im landeskirchlichen Genehmigungsverfahren ist nach Auffassung der Ausschüsse zweierlei zu prüfen:

- Ist das **Ergebnis** des Planungsprozesses unter Berücksichtigung der landeskirchlichen Planungsziele und der Grundstandards in den genannten vier Handlungsfeldern **plausibel**?
- Steht der Stellenrahmenplan mit den **personalwirtschaftlichen Zielen** der Landeskirche im Einklang?

Bei dem zweiten Prüfungskriterium kommt es anders als bei den bisherigen Regelungen über die Mindestausstattung darauf an, dass die personalwirtschaftlichen Ziele der Landeskirche in der Summe, also in der Gesamtheit der Landeskirche erreicht werden.

Als personalwirtschaftliche Ziele der Landeskirche sehen die Ausschüsse zum einen die Vorgabe des Perspektivausschusses zur unterproportionalen Kürzung der Stellenzahl für **Gemeindepastoren und –pastorinnen** und zum anderen die Vorgabe zur proportionalen Kürzung der Stellen für **Diakone und Diakoninnen** an. Darüber hinaus sind die Ausschüsse der Auffassung, dass es ein weiteres personalwirtschaftliches Ziel der Landeskirche darstellt, eine hinreichende Zahl von **A- und B-Stellen für Kirchenmusiker und Kirchenmusikerinnen** und deren angemessene regionale Verteilung zu sichern. Kirchenmusik leistet einen wesentlichen Beitrag zur Verkündigung des Evangeliums. Sie ist unverzichtbarer Bestandteil des Gottesdienstes und trägt dazu bei, auch über den Bereich einer einzelnen Ortsgemeinde hinaus an einer großen Zahl von Menschen den missionarischen, den Bildungs- und den Kulturauftrag der Kirche zu erfüllen. Die Festschreibung eines personalwirtschaftlichen Ziels für den Bereich der Kirchenmusiker und Kirchenmusikerinnen stellt nach Ansicht der Ausschüsse in dem jetzt entwickelten System des Finanzausgleichs das geeignete Instrument dar, mit dessen Hilfe das während der VIII. Tagung der Landessynode geäußerte Anliegen verwirklicht werden kann, den Bestand der für unsere Landeskirche unverzichtbaren hauptberuflichen Kirchenmusikerstellen zu gewährleisten.

Während der Loccumer Tagung wurde die Frage aufgeworfen, ob die Umsetzung der landeskirchlichen Planungsziele und der Grundstandards nicht einen unangemessen **hohen Aufwand** erfordert. Bereits während der Tagung wurde dem aber entgegengehalten, dass die mit dem Systemwechsel von der Mindestausstattung zu einer mit inhaltlichen Essentials verbundene Planungsfreiheit das Führen längst notwendiger Prioritätendiskussionen und eine Anpassung der Stellenplanung an die Gegebenheiten vor Ort erleichtert. Ein Kirchenkreis kann ohne konzeptionelle Diskussionen gar nicht geführt werden. Die Ausschüsse gehen deshalb davon aus, dass die jetzt entwickelten Steuerungsinstrumente dazu beitragen werden, den Planungsprozess besser zu strukturieren und seine Effektivität zu erhöhen. Darüber hinaus geben die Ausschüsse zu bedenken, dass die Entwicklung von Konzepten lediglich in den vier genannten Handlungsfeldern verbindlich vorgeschrieben und dass ein erhöhter Planungsaufwand nur bei der erstmaligen Entwicklung der Konzepte zum Planungszeitraum von 2009 bis 2012 entsteht. Ein einmal entwickeltes Konzept kann auch in späteren Planungszeiträumen fortgeführt werden. Änderungen und damit erneute Beratungen werden nur erforderlich, wenn sich die Stellenausstattung ändern soll oder ein konkreter inhaltlicher Änderungsbedarf entsteht.

In Bezug auf die Prüfung und Genehmigung der Stellenrahmenpläne durch das Landeskirchenamt wurde während der Loccumer Tagung gefragt, **wie groß die Planungsfreiheit der Kirchenkreise tatsächlich ist** und nach welchen Kriterien das Landeskirchenamt die Stellenrahmenpläne künftig prüft. Rechtlich ist die Prüfungskompetenz des Landeskirchenamtes nicht beschränkt, weil die Landeskirche nach Art. 1 Abs. 1 der Kirchenverfassung gemeinsam mit den anderen kirchlichen Körperschaften für die Erfüllung des einen kirchlichen Auftrags verantwortlich ist. Anders als etwa im Verhältnis zwischen dem Land und den Kommunen bilden die Landeskirche und alle kirchlichen Körperschaften also einen einheitlichen Wirkungskreis. Andererseits wird die Neuordnung des Finanzausgleichs von dem Gedanken der **Subsidiarität** bestimmt. Es würde diesem Subsidiaritätsgedanken und der rechtlichen Ausgestaltung der landeskirchlichen Steuerung durch Planungsziele und Grundstandards widersprechen, wenn das Landeskirchenamt die Überprüfung der Stellenrahmenpläne dazu nutzen würde, sein eigenes Planungsermessen an die Stelle des Planungsermessens der Kirchenkreise zu setzen. Neben den beiden Grobkriterien für die Prüfung der Stellenrahmenpläne – Plausibilität des Planungsergebnisses und Vereinbarkeit mit den personalwirtschaftlichen Zielen der Landeskirche – werden sich aus den noch zu entwickelnden Grundstandards ggf. zusätzliche Prüfungskriterien ergeben. Im Rahmen der erforderlichen Evaluation (s. dazu III.) wird aber zu überprüfen sein, ob sich die Genehmigungspraxis des Landeskirchenamtes an den genannten Grundsätzen orientiert.

Die Vorgabe von Grundstandards und die Entwicklung von Konzepten erfordern geeignete Strukturen für ein **zeitnahes Controlling**, wie es auch während der Loccumer Tagung angeregt wurde. Solche Controlling-Strukturen sind aber in dem vorgeschlagenen System des Finanzausgleichs bereits vorhanden. Eine erste Controlling-Instanz stellt die Prüfung der Stellenrahmenpläne im Rahmen des landeskirchlichen **Genehmigungsverfahrens** dar. Langfristige Steuerungsprozesse werden durch das geplante **Berichtswesen** (s. unter c) ermöglicht. Die tatsächliche Umsetzung der aus den Grundstandards heraus entwickelten Konzepte schließlich kann bei der **Visitation** der Kirchenkreise überprüft werden. In diesem Zusammenhang ergeben sich aus Sicht der Ausschüsse aber noch Folgefragen, die bei der weiteren Diskussion über die Fortentwicklung der Visitation und die Auswertung der laufenden Erprobung des neuen Visitations-Verfahrens mit bedacht werden sollten.

- Wie können die Zyklen der Visitation und die Planungszeiträume der Finanz- und Stellenplanung miteinander harmonisiert werden?
- Wie können die Visitationsberichte bei der Finanz- und Stellenplanung der Kirchenkreise und bei deren Überprüfung genutzt werden?
- In welcher Form soll die Visitation der Kirchenkreise in Zukunft durchgeführt werden?

## b) Handreichung zur Finanz- und Stellenplanung

Ergänzend zu den Grundstandards für einzelne Handlungsfelder schlagen die Ausschüsse vor, den Kirchenkreisen eine **Handreichung** zur Finanz- und Stellenplanung zur Verfügung zu stellen, wie sie derzeit beispielsweise in der Evangelischen Kirche der Kirchenprovinz Sachsen existiert. Diese Handreichung soll sich vornehmlich an die Mitglieder der Planungsausschüsse richten und zwei Ziele verfolgen:

- **Erläuterung** der Grundlagen des Finanzausgleichs und der Stellenplanung,
- **Handlungsanleitungen und Hilfen** für die Gestaltung des Planungsprozesses.

Eine solche Handreichung schafft mehr Transparenz; gleichzeitig kann sie zusätzliche Impulse für inhaltliche Planungsprozesse auslösen. Die Handreichung sollte so rechtzeitig entwickelt werden, dass sie den Kirchenkreisen **zu Beginn des Jahres 2007** zur Verfügung steht. In Anknüpfung an eine Anregung während der Loccumer Tagung schlagen die Ausschüsse vor, die Handreichung nach und nach um einen "Best-Practice-Teil" zu ergänzen, der einen Austausch gelungener Beispiele für die Entwicklung und Umsetzung von Konzepten ermöglicht.

## c) Berichtswesen

In dem künftigen System des Finanzausgleichs, das die Gestaltung des Planungsergebnisses wesentlich stärker als bisher den Kirchenkreisen überlässt, sind die landeskirchlichen Organe im Gegenzug mehr als bisher auf Informationen angewiesen, mit deren Hilfe sie längerfristige Entwicklungen in der Finanz- und Stellenplanung steuern können. Die Ausschüsse schlagen daher vor, in Anknüpfung an die Praxis bei der Erprobung einer vollen Budgetierung der Kirchenkreise ein **Berichtswesen** der Kirchenkreise zu entwickeln, in dessen Rahmen die Kirchenkreise zu einem festgesetzten **Stichtag** einen noch im Einzelnen festzulegenden Bestand von Daten berichten. In den Beratungen der Ausschüsse wurde u.a. erwogen, folgende Daten in das Berichtswesen aufzunehmen:

- Zahl und Größe der Kirchen- und Kapellengemeinden,
- Bestand, Bewertung und Besetzung der Mitarbeiterstellen, aufgeschlüsselt nach Arbeitsbereichen,
- Bestand, Dienstumfang und Besetzung der Pfarrstellen,
- Vermögensübersicht des Kirchenkreises einschließlich Bericht über Höhe der Rücklagen,
- Schuldenübersicht des Kirchenkreises einschließlich Bürgschaften,
- Höhe der Einnahmen des Kirchenkreises und der Kirchengemeinden, aufgeschlüsselt nach Einnahmearten (Dotation Pfarre, Verwaltungskostenumlagen, sonstige Einnahmen).

Das Berichtswesen erleichtert die Wahrnehmung landeskirchlicher Steuerungsaufgaben und verbessert gleichzeitig die Effektivität der landeskirchlichen Vermögensaufsicht. Der mit dem Berichtswesen verbundene Verwaltungsaufwand hängt wesentlich davon ab, welche Daten abgerufen werden und wie oft dies geschieht. Grundsätzlich sollte das Berichtswesen auf die Daten beschränkt werden, die für landeskirchliche Steuerungsprozesse unbedingt erforderlich sind. Um den Verwaltungsaufwand weiter zu verringern, sollten die Berichte in standardisierter und EDV-gestützter Form abgerufen werden. Für die Anfangszeit des neuen Berichtswesens halten die Ausschüsse jährliche Berichte für unverzichtbar; bei der Evaluation des neuen Finanzausgleichs-Systems (s. III.) sollte aber geprüft werden, ob der Rhythmus der Berichte verlängert werden kann.

#### d) Volle Budgetierung der Kirchenkreise

Wegen der in mehreren Stufen weitgehend realisierten Pauschalierung der Personalmittele-Zuweisungen liegt die Stellenbesetzung bei nicht ordinierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern schon bisher in der Verantwortung der Kirchenkreise. **Vakanzen** führen schon ab dem 1. Januar 2007 nicht mehr zu einer Verringerung der Gesamtzuweisung. Die Pfarrstellen demgegenüber sind nur in die Stellenplanung, nicht aber in die Gesamtzuweisung einbezogen, sodass ein Kirchenkreis von Vakanzen nicht finanziell profitieren kann. Insoweit ist die volle Budgetierung der Kirchenkreise noch nicht verwirklicht. Lediglich acht Kirchenkreise (Aurich, Bramsche, Bremervörde-Zeven, Buxtehude, Celle, Hildesheimer Land, Melle und Stade) erhalten – vermindert um einen Vakanzabschlag von 1,6 % - auf Grund der Verordnung mit Gesetzeskraft zur **Erprobung** von erweiterten und budgetierten Gesamtzuweisungen für Kirchenkreise vom 20. Februar 2002 (Kirchl. Amtsbl. S. 28) im Rahmen der Gesamtzuweisung auch Mittel für die Pfarrbesoldung und die Versorgungsbeiträge zur Norddeutschen Kirchlichen Versorgungskasse. Bei Vakanzen können sie diese Mittel für andere Zwecke verwenden.

In den Ausschüssen besteht Einvernehmen, dass es eigentlich den Zielen der Neuordnung des Finanzausgleichs entspricht, dieses System der vollen Budgetierung ab 1. Januar 2009 auf alle Kirchenkreise auszudehnen. Insbesondere Ausschuss-Mitglieder aus Kirchenkreisen, die die volle Budgetierung bisher erproben, haben auf ihre **positiven Erfahrungen** verwiesen und für eine flächendeckende Einführung der vollen Budgetierung plädiert. Bei anderen Ausschuss-Mitgliedern bestand die Sorge, dass eine flächendeckende Einführung der vollen Budgetierung zum jetzigen Zeitpunkt die Bemühungen der Landeskirche gefährden könnte, trotz der kritischen Stellensituation bei Pastoren und Pastorinnen einen **Einstellungskorridor** offen zu halten. Denn wenn eine Vielzahl von Kirchenkreisen Pfarrstellen vakant hält, um die Mittel für andere Zwecke zu verwenden, kann die Situation entstehen, dass der Landeskirche nicht genügend Mittel für die Pfarrbesoldung zur Verfügung stehen und dass die für einen Einstellungstermin vorgesehene Zahl von Bewerbern und Bewerberinnen nicht untergebracht werden kann.



Um dieser Situation Rechnung zu tragen, schlagen die Ausschüsse folgende Lösung vor:

- Die bisher an der Erprobung der vollen Budgetierung beteiligten Kirchenkreise können diese **Erprobung** auf Antrag im nächsten Planungszeitraum zu den bisherigen Bedingungen **fortsetzen**. Weil die Verordnung mit Gesetzeskraft zur Erprobung von erweiterten und budgetierten Gesamtzweisungen für Kirchenkreise mit Ablauf des 31. Dezember 2008 außer Kraft tritt, wird die Erprobung im Rahmen der zur Neuordnung des Finanzausgleich erforderlichen Gesetzgebung auf eine neue gesetzliche Grundlage gestellt. Dabei wird die Form der Abrechnung von Vakanztagen vereinfacht, um den bisher damit verbundenen Verwaltungsaufwand zu verringern.
- Der Kirchensenat kann auf Antrag bis zu **acht weiteren Kirchenkreisen** die Erprobung der vollen Budgetierung während des nächsten Planungszeitraums, also vom 1. Januar 2009 bis 31. Dezember 2012, gestatten.
- In den übrigen Kirchenkreisen können die bei **Vakanzen** von Pfarrstellen frei werdenden Mittel wie bisher **nicht** für andere Zwecke genutzt werden. Im Gegenzug wird auch **kein Vakanzabschlag** erhoben.

Auf Grund des Ergebnisses der **Evaluation** des neuen Finanzausgleichs-Systems wird rechtzeitig vor Beginn des übernächsten Planungszeitraums entschieden, ob eine flächendeckende Einführung der vollen Budgetierung ab 1. Januar 2013 möglich ist.

#### 8. Neu-Abgrenzung des Zuweisungsvolumens

Bereits im Aktenstück Nr. 105 wird darauf hingewiesen, dass verschiedene Bereiche des kirchlichen Lebens, die der Sache nach zu den regionalen kirchlichen Aufgaben gehören, bisher nicht in die Stellenplanung einbezogen sind, sondern über besondere Finanzierungskreisläufe finanziert werden:

- **Kindergärten und Diakoniestationen** werden nach den §§ 7 und 8 der Zuweisungsverordnung (ZuwVO) zwar im Rahmen der Gesamtzweisung finanziert. Die Mittel werden aber nach besonderen Schlüsseln berechnet.
- **Krankenhauseelsorger und –seelsorgerinnen** werden ebenso wie **Schulpastoren und –pastorinnen sowie Schuldiakone und –diakoninnen** außerhalb der Gesamtzweisung direkt durch die Landeskirche finanziert, weil sie entweder Bedienstete der Landeskirche sind oder die Kirchenkreise für diese Arbeit Einzelzuweisungen nach § 14 ZuwVO erhalten.
- Über Einzelzuweisungen der Landeskirche nach § 14 ZuwVO wird auch die Arbeit der **Ehe- und Lebensberatungsstellen, der Suchtberatungsstellen, der Familienbildungsstätten, der Telefonseelsorge und der Bahnhofsmision** finanziert.

Die Ausschüsse haben geprüft, ob und inwieweit es sinnvoll ist, diese Sonderfinanzierungs-Kreisläufe in den allgemeinen Finanzausgleich und die Mittelzuweisung nach den allgemeinen Verteilungsfaktoren einzubeziehen.

a) Kindertagesstätten

Die Verteilung der Kindertagesstätten über die Kirchenkreise ist Folge von **Schwerpunktsetzungen** in der Vergangenheit. Eine Verteilung der Mittel für Kindergärten nach den allgemeinen Verteilungskriterien würde diese Schwerpunktsetzung eibebnen, obwohl die Neuordnung des Finanzausgleichs gerade die Freiheit der Kirchenkreise zur Setzung von Schwerpunkten stärken will.

b) Diakoniestationen

Veränderungen im System der Finanzierung von Diakoniestationen halten die Ausschüsse nicht mehr für sinnvoll. Die Entwicklung der Diakoniestationen läuft auf eine organisatorische Verselbstständigung und die Bildung von Netzwerken und Holdingstrukturen hinaus. Nach dem Bericht des Perspektivausschusses soll die Finanzierung der Diakoniestationen daher auf die **Förderung von besonderen Fort- und Weiterbildungsangeboten oder innovativen Projekten** beschränkt werden.

c) Familienbildungsstätten, Telefonseelsorge, Bahnhofsmision

Die Familienbildungsstätten, die Telefonseelsorge und die Bahnhofsmissionen sind völlig ungleichmäßig über das Gebiet der Landeskirche verteilt: Die **Familienbildungsstätten** und ihre Standorte sind in der Vergangenheit durch eine besondere bildungspolitische Schwerpunktsetzung für Familien entstanden. Die **Telefonseelsorge** wurde 1997 neu organisiert und in bundesweit 104 Telefonseelsorge-Regionen aufgeteilt. **Bahnhofsmisionen** sind in der Regel nur dort eingerichtet, wo die Deutsche Bahn AG größere Bahnhöfe oder Eisenbahnknotenpunkte betreibt. Aus diesen unterschiedlichen Gründen wird deutlich, dass eine Verteilung der Mittel auf alle Kirchenkreise nach den allgemeinen Verteilungsfaktoren nicht sachgerecht wäre.

d) Schulpastoren und -pastorinnen, Schuldiakone und -diakoninnen

Die Schulpfarrämter versehen zwar einen Dienst mit eindeutig regionalem Bezug und tragen dazu bei, den Bildungsauftrag der Kirchenkreise zu erfüllen. Gleichwohl erscheint es den Ausschüssen nicht sinnvoll, ihre Stellen in die Finanz- und Stellenplanung der Kirchenkreise einzubeziehen. Denn die Zuordnung dieser Stellen wird nicht von kirchlicher Seite gesteuert. Sie hängt vielmehr davon ab, dass das **Land** einen **Unterrichtsauftrag** vergibt. Diese Unterrichtsaufträge verändern sich, weil sie nur solange vergeben werden, wie aus der Sicht des Landes ein Mangel an Religionslehrern und -lehrerinnen besteht. Auf solche Veränderungen kann nur die Landeskirche hinreichend effektiv, schnell und

flexibel reagieren. Die Landeskirche kann das Land nicht auf die Notwendigkeit verweisen, sich mit 57 Kirchenkreisen abzustimmen.

e) Krankenhauseelsorge

Auch die Krankenhauseelsorge hat zumindest in Akut-Krankenhäusern einen eindeutig regionalen Bezug und ist Teil des diakonischen Auftrags der Kirchenkreise. Langfristig halten die Ausschüsse daher eine **Einbeziehung** der Mittel für die Krankenhauseelsorge in die Finanz- und Stellenplanung der Kirchenkreise für **wünschenswert**. Die Diskussionen während der Loccumer Tagung haben die Ausschüsse darin bestärkt, die Einbeziehung ab dem übernächsten Planungszeitraum, also ab 1. Januar 2013, ins Auge zu fassen. Bis dahin müssen aber insbesondere folgende Fragen geklärt werden:

- Wie kann die nach dem Bericht des Perspektivausschusses angestrebte **Mitfinanzierung** von Stellen in der Krankenhauseelsorge durch die Kirchenkreise und/oder Krankenhausträger realisiert werden?
- Welche Konsequenzen hat der derzeit zu beobachtende **Umstrukturierungsprozess** im Krankenhausbereich, der zu einer Konzentration von Akut-Krankenhäusern über den Einzugsbereich eines Kirchenkreises hinaus führt?
- Welche Konsequenzen hat die **kürzere Verweildauer** in Akut-Krankenhäusern? Wie kann der weit über den Kirchenkreis hinaus gehende Einzugsbereich bei **Spezialkrankenhäusern oder Reha-Kliniken** berücksichtigt werden?

f) Ehe- und Lebensberatung, Suchtberatung

Die Beratungsstellen gehören zur diakonischen Arbeit der Kirchenkreise. Die Ausschüsse hatten daher schon vor der Loccumer Tagung eine Einbeziehung der Beratungsstellen in den allgemeinen Finanzausgleich längerfristig für sinnvoll gehalten. Die Diskussionen während der Loccumer Tagung haben die Ausschüsse in dieser Auffassung bestärkt und sie veranlasst, eine schnellere Einbeziehung ins Auge zu fassen. Denn die Beratungsstellen liegen nahezu ausnahmslos in den Mittel- und Oberzentren nach dem Landesraumordnungsprogramm. Diese Zentren werden aber im Rahmen des Regional-Faktors besonders berücksichtigt. Die Herausforderungen an den diakonischen Auftrag der Kirche, denen die Beratungsstellen begegnen, werden also schon bei der allgemeinen Mittelverteilung besonders in den Blick genommen.

Andererseits hat sich in den Beratungen der Ausschüsse nach der Loccumer Tagung gezeigt, dass eine Einbeziehung der Mittel für die Beratungsstellen selbst bei Berücksichtigung des vorgeschlagenen Regional-Faktors und der Übergangsregelung zur Konsequenz hätte, dass **mindestens vier Suchtberatungsstellen und sechs Ehe- und Lebensberatungsstellen akut in ihrer Existenz gefährdet** wären. Eine so weitreichende

Konsequenz erschien den Ausschüssen im Ergebnis nicht tragbar. Sie schlagen daher das folgende abgestufte Modell für eine Einbeziehung der Beratungsstellen in die Finanz- und Stellenplanung der Kirchenkreise vor:

- Grundsätzlich beginnt die **Einbeziehung am 1. Januar 2009**. Die Mittel für die Beratungsstellen sind von diesem Zeitpunkt an Teil der Gesamtzuweisung, und die Kirchenkreise müssen die Beratungsstellen von diesem Zeitpunkt an in ihrem Konzept für das Handlungsfeld Diakonie und kirchliche Sozialarbeit mit berücksichtigen.
- Ab dem übernächsten Planungszeitraum, also ab **1. Januar 2013**, werden die Mittel für die Beratungsstellen nach den **allgemeinen Verteilungskriterien** in der dann maßgeblichen Gewichtung in das Zuweisungsvolumen einbezogen.
- Im Planungszeitraum von 2009 bis 2012 werden die Mittel für die Beratungsstellen noch nicht nach den allgemeinen Verteilungsfaktoren verteilt. In Höhe dieser Mittel erhalten die Kirchenkreise, die selbst oder mit Hilfe freier diakonischer Rechtsträger Beratungsstellen unterhalten, vielmehr eine **Besondere Übergangshilfe**. Die Höhe der Besonderen Übergangshilfe für die einzelnen Kirchenkreise, die aus der **Anlage 7** ersichtlich ist, entspricht den bisherigen Einzelzuweisungen für die Beratungsstellen, vermindert um die Einsparungen, die nach den Vorgaben des Perspektivausschusses ohnehin erforderlich gewesen wären.
- Die Besondere Übergangshilfe ist **zweckgebunden für Strukturanpassungen** im Bereich der diakonischen Beratungsarbeit zu verwenden. Die Ausschüsse halten es für erforderlich, dass insbesondere Kirchenkreise mit einem besonders hohen landeskirchlichen Finanzierungsanteil diesen Finanzierungsanteil absenken. Außerdem erwarten sie, dass Kirchenkreise, die keine eigenen Beratungsstellen unterhalten, sich im dem Maß an der Arbeit einer Beratungsstelle beteiligen, wie diese von Personen aus ihrem Einzugsgebiet in Anspruch genommen wird. Soweit dies noch nicht geschieht, sollten die Träger der Beratungsstellen daher künftig die Herkunft ihrer Klienten dokumentieren und möglichst Kooperationsvereinbarungen mit benachbarten Kirchenkreisen schließen. Eine Schließung von Beratungsstellen kommt nach Ansicht der Ausschüsse erst dann in Betracht, wenn alle genannte Refinanzierungs-Möglichkeiten ausgeschöpft sind.

#### 9. Finanzierung der Verwaltungsstellen

Nach dem Vorschlag der Ausschüsse zur Gestaltung der Verteilungsfaktoren (s.o. unter 3.) wird es künftig keinen Verteilungsfaktor mehr geben, der die Arbeit der Verwaltungsstellen gesondert berücksichtigt. Die Verwaltungsstellen müssen daher künftig so weit wie möglich durch **Verwaltungskostenumlagen** aus der Erfüllung ihrer Aufgaben heraus und im Übrigen aus dem allgemeinen Budget der Kirchenkreise finanziert werden.

Eine solche Refinanzierung wird nach der Verordnung mit Gesetzeskraft zur Erprobung einer Refinanzierung von Personalausgaben und Sachaufwand für Kirchenkreisämter vom 9. Juli 2004 (Kirchl. Amtsbl. S. 120) bereits teilweise erprobt. Um die Refinanzierung zu ermöglichen, verbleiben die **Verwaltungskostenumlagen** künftig **vollständig in den Kirchenkreisen** (s.o. unter 4.). Aus dem Konzept für funktionsfähige Strukturen in Leitung und Verwaltung (s.o. unter 7. a) müssen die Kirchenkreise für ihre Verwaltungsstelle eine personelle Ausstattung entwickeln, die die Verwaltungsstelle in die Lage versetzt, zumindest den landeskirchlich vorgegebenen Grundstandard an Aufgaben zu erfüllen. Dieser Grundstandard, der auch während der Loccumer Tagung angemahnt wurde, sollte in Anknüpfung an das bestehende **Aufgabenverzeichnis** der Kirchenkreisämter entwickelt werden.

Nach Einschätzung der Ausschüsse kommt eine Refinanzierung durch Verwaltungskostenumlagen bei folgenden Aufgaben voraussichtlich nicht in Betracht:

- Personalverwaltung außerhalb der für eine Refinanzierung geeigneten Aufgaben,
- Dienstwohnungen,
- Liegenschaftsverwaltung für Kirche, Pfarrhaus und Gemeindehaus,
- Haushaltspläne der Kirchengemeinden und des Kirchenkreises,
- Meldewesen,
- Gremienbetreuung,
- EDV-Beratung der Kirchengemeinden.

Folgende Aufgaben eignen sich demgegenüber voraussichtlich für eine Refinanzierung durch Verwaltungskostenumlagen:

- Kindertagesstätten,
- diakonische Einrichtungen,
- Friedhöfe,
- Kirchgeld,
- Beratungsstellen,
- Vermietungen,
- sonstige Liegenschaftsverwaltung.

Bei der Berechnung der Verwaltungskostenumlagen müssen allerdings auch die **Anteile der Arbeitsbereiche Personalwesen, Liegenschaftsverwaltung, Kasse/Buchhaltung und Haushaltswesen** berücksichtigt werden, die auf die refinanzierten Arbeitsbe-

reiche entfallen. Darüber hinaus sind auch die **Regiekosten** der Verwaltungsstellen (Leitung, Systemverwaltung, Zentrale Dienste) in die Berechnung der Verwaltungskostenumlage einzubeziehen.

Nach den Berechnungen des Landeskirchenamtes umfasst das Potenzial für eine Refinanzierung durch Verwaltungskostenumlagen **etwas mehr als die Hälfte der gegenwärtig vorhandenen Arbeitseinheiten**. Die Ausschüsse gehen aber davon aus, dass es trotz aller notwendigen Anstrengungen nicht möglich sein wird, dieses Potenzial voll auszuschöpfen. Es wird vielmehr auch in Zukunft teilweise erforderlich sein, Aufgaben aus Zuweisungsmitteln zu finanzieren, die sich an sich für eine Refinanzierung durch Verwaltungskostenumlagen eignen.

Vermutlich wird dies besonders bei kleineren **Friedhöfen** im ländlichen Bereich mit wenigen Bestattungsfällen im Jahr der Fall sein. Die Landessynode hatte sich bereits während der VI. Tagung im Frühjahr 2004 dafür ausgesprochen, kirchliche Friedhöfe zu erhalten:

*"Die Landesbischofin und der Bischofsrat werden gebeten, die Kirchengemeinden, die Trägerschaften an Friedhöfen haben, zu ermutigen, dass sie diese Aufgabe nicht aus wirtschaftlichen oder organisatorischen Gründen aufgeben, sondern als Möglichkeit zur Gestaltung von Trauer- und Friedhofskultur nutzen."*

(Beschlussammlung der VI. Tagung Nr. 3.3)

*"Das Landeskirchenamt wird gebeten, Möglichkeiten zur Stützung kirchlicher Friedhöfe (ggf. auch einmalige Finanzhilfen) zu prüfen und der Landessynode im November 2004 zu berichten."*

(Beschlussammlung der VI. Tagung Nr. 3.4)

Die Kirchenkreise und Kirchengemeinden müssen daher bereit sein, die Verwaltung dieser Friedhöfe nötigenfalls auch durch Zuweisungsmittel zu unterstützen. Vorrangig sollten sie aber vorhandene und politisch durchsetzbare Möglichkeiten der Gebührenerhöhung nutzen oder die Verwaltung in geeigneten Fällen durch die Bildung von Friedhofsverbänden oder die Konzentration der Bearbeitung aller Friedhofsangelegenheiten im Kirchenkreisamt vereinfachen.

Grundsätzlich muss die Friedhofsverwaltung nach Auffassung der Ausschüsse aber bei den Verwaltungsstellen verbleiben, weil Satzungspflege, Gebührenkalkulation und Erlass von Bescheiden besonders sensible Verwaltungsaufgaben darstellen.

Die veränderte Form der Finanzierung macht es mehr als bisher erforderlich, die **Leistungen der Verwaltungsstellen zu beschreiben und die Kosten der Verwaltungsarbeit sichtbar zu machen**. Für die Darstellung der Leistungen und für die Verteilung der Arbeitsmengen kann nach Ansicht der Ausschüsse zumindest vorläufig das bisherige **Arbeitseinheiten-System** weiter benutzt werden. Die Kirchenkreise haben in Zukunft aber die Möglichkeit, auch andere Verfahren zur **Leistungsrechnung** zu entwickeln. Gleichzeitig besteht Entwicklungsbedarf bei der **Kostenrechnung**. Um den Kirchenkreisen beide Aufgaben zu erleichtern, sollte das Landeskirchenamt daher in Anknüpfung an Vorbilder im staatlichen Bereich ein Muster für eine Kosten- und Leistungsrechnung der kirchlichen Verwaltungsstellen entwickeln. Um den Kirchenkreisen Freiraum für eigene Schwerpunktsetzungen zu lassen, sollte das Muster allerdings nicht zu detailliert sein.

Nach § 67 der Kirchenkreisordnung haben die Kirchengemeinden Anspruch auf die Verwaltungshilfe der Verwaltungsstelle. Dabei sollte es nach Ansicht der Ausschüsse bleiben. Im Gegenzug sollten die Kirchengemeinden aber aus folgenden Gründen auch weiterhin verpflichtet bleiben, die Verwaltungshilfe ihrer Verwaltungsstelle in Anspruch zu nehmen:

- Nur so bleibt die Einheit der einzelnen kirchlichen Verwaltungsbereiche gewahrt, und Reibungsverluste zwischen Verwaltungsstellen für verschiedene Aufgaben, die ein Kostenfaktor werden können, werden vermieden.
- Die Verwaltung durch kirchliche Verwaltungsstellen gewährleistet am ehesten die Einhaltung der kirchlichen Rechtsordnung.
- Nur bei einer verlässlichen Aufgabenzuweisung an die Verwaltungsstellen kann die Kontinuität in der qualifizierten Verwaltungsleistung gewahrt werden.

### III.

#### **Evaluation der Neuordnung**

Die Neuordnung des Finanzausgleichs ist mit einer Vielzahl von Veränderungen des landeskirchlichen Rechts verbunden. Die Ausschüsse halten es daher wie die Teilnehmenden an der Loccumer Tagung für erforderlich, die Auswirkungen der Neuordnung fortlaufend und systematisch zu beobachten und die Ergebnisse dieser Beobachtung erstmalig so rechtzeitig zu dokumentieren, dass etwaige Veränderungen vor Beginn des übernächsten Planungszeitraums ab 1. Januar 2013 umgesetzt werden können.

Material für eine solche Evaluation sind vor allem die **Stellenrahmenpläne** der Kirchenkreise mit den dazugehörigen Konzeptionen in den unter II. 7. a) genannten vier Handlungsfeldern sowie die Angaben, die die Kirchenkreise im Rahmen des beabsichtigten

**Berichtswesens** (II. 7. c) liefern. Als Leitfragen für die Evaluation erscheinen den Ausschüssen derzeit vor allem folgende Fragen bedeutsam:

1. zur Neugestaltung der Verteilungsfaktoren

- Wie haben sich die **Untergrenzen für die Berücksichtigung** von Kirchen- und Kapellengemeinden im Rahmen des Kirchengemeinde-Faktors ausgewirkt?
- Wie hat sich der **Regional-Faktor** in den davon betroffenen Kirchenkreisen auf die Entwicklung von Stellen und Einrichtungen ausgewirkt, die in besonderer Weise der Erfüllung des missionarischen Auftrags, des diakonischen Auftrags sowie des Bildungs- und des Kulturauftrags der Kirche dienen?
- Welche **Kooperationsstrukturen** zwischen benachbarten Kirchenkreisen haben sich entwickelt?

2. zum Wegfall der Anrechnung von Eigeneinnahmen

- Wie haben die Kirchenkreise die Fonds mit den Einnahmen aus dem **nicht dotationsgebundenen Vermögen** verwendet?

3. zu den landeskirchlichen Steuerungsinstrumenten

- Wie hat sich die **Vorgabe von Planungszielen und Grundstandards** für bestimmte kirchliche Handlungsfelder auf den Planungsprozess und dessen Ergebnis ausgewirkt?
- Wie hat sich der mit Planung verbundene **Aufwand** verändert?
- Welche Rolle hat die **Handreichung** der Landeskirche gespielt?
- Welche **Maßstäbe** hat das Landeskirchenamt bei der Überprüfung der Stellenrahmenpläne angelegt? In welchen Zusammenhängen gab es **Konflikte**?
- Wurden die **Konzepte** in den Handlungsfeldern in denen die Landeskirche Grundstandards vorgibt, umgesetzt? Hat die **Visitation** der Kirchenkreise geholfen, die Umsetzung der Konzepte zu überprüfen?
- Welchen Aufwand hat das **Berichtswesen** verursacht? Kann der Rhythmus der Berichte verlängert werden?

4. zu den Auswirkungen der vollen Budgetierung von Kirchenkreisen

- Hat die volle Budgetierung von Kirchenkreisen **Leitbildprozesse** und die Entwicklung von kurz-, mittel- und langfristigen **Zielen** für die Arbeit eines Kirchenkreises gefördert?
- Wie hat sich die **Besetzung der Pfarrstellen** in den voll budgetierten Kirchenkreisen entwickelt? Dauerten Vakanzzeiten in diesen Kirchenkreisen im Durchschnitt länger als in anderen Kirchenkreisen?



#### 5. zur Einbeziehung der Beratungsstellen in das Zuweisungsvolumen

- Wie haben die betroffenen Kirchenkreise vor dem Hintergrund der vorgeschlagenen Gewichtung der Verteilungsfaktoren die **Besondere Übergangshilfe** für Strukturpassungen im Bereich der diakonischen Beratungsarbeit genutzt bzw. nutzen können? Haben sich Kooperationen zwischen benachbarten Kirchenkreisen gebildet?
- Wie hat sich der **landeskirchliche Finanzierungsanteil** in den einzelnen Beratungsstellen entwickelt?

#### 6. zur Finanzierung der Verwaltungsstellen

- Wie weit haben die Kirchenkreise das Potenzial für die **Refinanzierung** von Verwaltungsaufgaben durch Verwaltungskostenumlagen genutzt?

### IV.

#### Weiterer Beratungsgang

Wegen der grundlegenden Veränderungen in den Strukturen sowohl der Stellenplanung als auch des Zuweisungsrechts müssen sowohl das Zuweisungsgesetz als auch das Stellenplanungsgesetz aufgehoben werden. Die Grundaussagen des künftigen Finanzausgleichs sind in einem **neuen Finanzausgleichsgesetz** zusammenzufassen. Nähere Einzelheiten können in einer ausführenden Rechtsverordnung geregelt werden. Diese tritt an die Stelle der Stellenplanungsverordnung und der Zuweisungsverordnung.

Damit die Kirchenkreise so schnell wie möglich eine verlässliche Grundlage für ihre Planungsprozesse haben, halten es die Ausschüsse für notwendig, die erforderlichen Rechtsgrundlagen **noch in diesem Jahr** zu beschließen. Sie regen daher an, dass der Präsident der Landessynode den zu erwartenden Gesetzentwurf des Kirchensenates den Ausschüssen gemäß § 38 der Geschäftsordnung der Landessynode vorab zur Beratung überweist. Dann kann er bereits während der XI. Tagung im Herbst d.J. beschlossen werden. Die Ausschüsse haben alle mit der Neuordnung des Finanzausgleichs zusammenhängenden Fragen seit nahezu zwei Jahren intensiv diskutiert. Durch die Loccumer Tagung wurde die Diskussion sogar über den Bereich der Landessynode hinaus ausgeweitet. Trotz der Bedeutung der Materie halten die Ausschüsse daher die Abkürzung des Gesetzgebungsverfahrens für gerechtfertigt.

Ebenfalls in der XI. Tagung müsste die Landessynode das **Zuweisungsvolumen** für den Planungszeitraum von 2009 bis 2013 festlegen.

Die Arbeit der beiden Ausschüsse an der Neuordnung des Finanzausgleichs wurde bisher von einer Arbeitsgruppe vorbereitet und koordiniert, die aus den beiden Vorsitzenden und den beiden stellvertretenden Vorsitzenden der Ausschüsse bestand und von den zuständigen Vertreterinnen und Vertretern des Landeskirchenamtes begleitet wurde. Diese Arbeitsform hat sich bewährt. Sie sollte daher bis zur Herbstsynode 2006 fortgeführt werden. Da das Mandat der Arbeitsgruppe bis zur Sommersynode 2006 befristet ist, muss es allerdings entsprechend verlängert werden.

Das Landeskirchenamt hat den Ausschüssen mitgeteilt, dass es beabsichtigt, den Kirchenkreisen auf Grund der Beratungen über das vorliegende Aktenstück bis zum September d.J. **vorläufige Ausgangszahlen** für den nächsten Planungszeitraum zur Verfügung zu stellen. Die **endgültigen Planungszahlen** sollen zum **Stichtag 30. Juni 2007** ermittelt und den Kirchenkreisen im Spätsommer 2007 mitgeteilt werden.

Während des **ersten Quartals 2007** sollen die **Grundstandards** zu den vier unter II. 7. a) genannten Handlungsfeldern und die beabsichtigte Handreichung vorliegen.

Weil die **Stellenrahmenpläne** künftig als verbindliche Grundlage für Umsetzungsmaßnahmen benötigt werden, müssen sie bereits **vor Beginn des Planungszeitraums** vorliegen. Das macht es erforderlich, dass die Pläne zu **Beginn des Jahres 2008** dem Landeskirchenamt zur **Vorprüfung** vorgelegt werden und dass die Vorprüfung bis zum Sommer 2008 abgeschlossen ist. Das zweite Halbjahr 2008 bleibt dann für die endgültige Beschlussfassung in den Kirchenkreistagen.

## **V. Anträge**

Der Ausschuss für Schwerpunkte und Planung kirchlicher Arbeit und der Finanzausschuss stellen folgende Anträge:

Die Landessynode wolle beschließen:

- 1. Die Landessynode nimmt den Gemeinsamen Bericht des Ausschusses für Schwerpunkte und Planung kirchlicher Arbeit und des Finanzausschusses betr. Neuordnung des Finanzausgleichs in der hannoverschen Landeskirche (Aktenstück Nr. 105 A) zustimmend zur Kenntnis.*
- 2. Der Kirchensenat wird gebeten, der Landessynode auf der Grundlage dieses Berichtes bis zur XI. Tagung den Entwurf eines neuen Kirchengesetzes zum*

*Finanzausgleich in der Evangelisch-lutherischen Landeskirche Hannovers (Finanzausgleichsgesetz) vorzulegen. Der Präsident der Landessynode wird gebeten, diesen Gesetzentwurf gem. § 38 der Geschäftsordnung der Landessynode dem Ausschuss für Schwerpunkte und Planung kirchlicher Arbeit (federführend), dem Finanzausschuss und dem Rechtsausschuss vorab zur Beratung zu überweisen, damit die Landessynode während der XI. Tagung darüber beschließen kann.*

3. *Die Landessynode beauftragt gemäß § 27 Abs. 2 der Geschäftsordnung die nach der Tagung der Landessynode im Sommer 2005 gebildete Arbeitsgruppe, die Beratungen der beteiligten Ausschüsse weiterhin vorzubereiten und zu koordinieren.*
4. *Der Kirchensenat wird gebeten, der Landessynode einen Gesetzentwurf zur Änderung der Kirchenkreisordnung vorzulegen, der es ermöglicht, Kirchenkreisverbände auch von Amts wegen zu bilden.*
5. *Das Landeskirchenamt wird gebeten, eine ausführende Rechtsverordnung zu dem Finanzausgleichsgesetz so rechtzeitig zu beschließen, dass sie noch vor Ende dieses Jahres dem Landessynodalausschuss zur Zustimmung vorgelegt werden kann.*
6. *Das Landeskirchenamt wird gebeten, der Landessynode für die XI. Tagung einen Vorschlag zur Festsetzung des Zuweisungsvolumens im Planungszeitraum 2009 bis 2012 vorzulegen. Der Finanzausschuss (federführend) und der Ausschuss für Schwerpunkte und Planung kirchlicher Arbeit sind an den vorbereitenden Beratungen zu beteiligen.*
7. *Das Landeskirchenamt wird gebeten, bis zum 31. März 2007 in Zusammenarbeit mit folgenden Ausschüssen die Grundstandards in den ins Auge gefassten vier Handlungsfeldern zu entwickeln:*
  - *Grundstandard zur Kirchenmusik und kirchlichen Kulturarbeit:  
Ausschuss für Schwerpunkte und Planung kirchlicher Arbeit,*
  - *Grundstandard zur kirchlichen Bildungs- und Jugendarbeit:  
Bildungsausschuss (federführend) und Jugendausschuss,*
  - *Grundstandard zur Diakonie und kirchlichen Sozialarbeit:  
Diakonieausschuss,*
  - *Grundstandard für funktionsfähige Strukturen in Leitung und Verwaltung:  
Ausschuss für Schwerpunkte und Planung kirchlicher Arbeit.*

*Über das Ergebnis der Beratungen ist mit dem Landessynodalausschuss Einvernehmen zu erzielen.*

8. *Das Landeskirchenamt wird gebeten, die Auswirkungen der Neuordnung des Finanzausgleichs fortlaufend zu beobachten und der Landessynode im Herbst 2010 zu berichten.*
9. *Der Diakonieausschuss wird gebeten zu prüfen, wie die Mittel für die Krankenhausseelsorge ab dem 1. Januar 2013 in das Zuweisungsvolumen einbezogen werden können, und der Landessynode zu berichten.*
10. *Der Gemeindeausschuss wird gebeten, bei seinen Beratungen über die Erprobung neuer Visitationsformen zu prüfen, wie die Visitation der Kirchenkreise und deren Finanz- und Stellenplanung sinnvoll miteinander verknüpft werden können.*
11. *Das Landeskirchenamt wird gebeten, bei der Konföderation evangelischer Kirchen in Niedersachsen darauf hinzuwirken, dass die Haushaltsordnung der kirchlichen Körperschaften mit dem Ziel geändert wird, die allgemeine Ausgleichsrücklage (§ 75 KonfHOK) verpflichtend zu machen.*
12. *Das Landeskirchenamt wird gebeten, die geplante Handreichung zur Finanz- und Stellenplanung bis zum 31. März 2007 vorzubereiten und den Kirchenkreisen für ihre Planungsprozesse zur Verfügung zu stellen.*

Dr. Manzke  
Vorsitzender  
Ausschuss für Schwerpunkte  
und Planung kirchlicher Arbeit

Tödter  
Vorsitzender  
Finanzausschuss

Anlage 1**Anträge und Eingaben an die Landessynode  
betr. Revision des Stellenplanungsrechtes und des  
Zuweisungsrechtes der hannoverschen Landeskirche**

(im Anschluss an das Aktenstück Nr. 105)

---

Anträge:

- Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Wesermünde-Süd vom 13. Mai 2005  
- Aktenstück Nr. 10 K, II -
- Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Grafschaft Schaumburg vom 15. Juni 2005  
- Aktenstück Nr. 10 L, 2 -
- Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Nienburg vom 15. November 2005  
- Aktenstück Nr. 10 N, I 1 -
- Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Stade vom 7. Juni 2005  
- Aktenstück Nr. 10 M, II 4 -
- Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Harlingerland vom 4. Juli 2005  
- Aktenstück Nr. 10 M, II 5 -
- Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Leer vom 15. Juni 2005  
- Aktenstück Nr. 10 M, II 6 -
- Antrag des Kirchenkreistages des Ev.-luth. Kirchenkreises Buxtehude vom 15. September 2005  
- Aktenstück Nr. 10 M, II 19 -
- Antrag des Stadtkirchentages des Ev.-luth. Stadtkirchenverbandes Hannover vom 21. September 2005  
- Aktenstück Nr. 10 M, II 20 -
- Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Burgdorf vom Oktober 2005  
- Aktenstück Nr. 10 M, II 21 -
- Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Burgwedel-Langenhagen vom Oktober 2005  
- Aktenstück Nr. 10 M, II 22 -
- Antrag des Kirchenkreistages des Ev.-luth. Kirchenkreises Göttingen vom 2. November 2005  
- Aktenstück Nr. 10 M, II 23 -

- Antrag des Kirchenkreistages des Ev.-luth. Kirchenkreises Wolfsburg vom 22. September 2005  
- Aktenstück Nr. 10 M, II 24 -
- Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Gifhorn vom 27. September 2005  
- Aktenstück Nr. 10 M, II 25 -
- Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Hildesheim-Sarstedt vom 11. Oktober 2005  
- Aktenstück Nr. 10 M, II 26 -
- Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Leine-Solling vom 1. November 2005  
- Aktenstück Nr. 10 M, II 27 -
- Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Dannenberg vom 15. November 2005  
- Aktenstück Nr. 10 N, II 1 -
- Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Lüchow vom 15. November 2005  
- Aktenstück Nr. 10 N, II 3 -
- Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Osterode am Harz vom 17. November 2005  
- Aktenstück Nr. 10 N, II 4 -
- Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Stolzenau-Loccum vom 25. Januar 2006  
- Aktenstück Nr. 10 O, II 1 -
- Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Alfeld vom 17. November 2005  
- Aktenstück Nr. 10 O, II 4 -
- Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Hildesheimer Land vom 1. Dezember 2005  
- Aktenstück Nr. 10 O, II 5 -
- Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Wesermünde-Süd vom 23. Februar 2006  
- Aktenstück Nr. 10 O, II 6 -
- Antrag des Kirchenkreistages des Ev.-luth. Kirchenkreises Hittfeld vom 20. Februar 2006  
- Aktenstück Nr. 10 O, II 7 -
- Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Holzminden-Bodenwerder vom 12. Dezember 2005  
- Aktenstück Nr. 10 O, II 8 -
- Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Harlingerland vom 16. Februar 2006  
- Aktenstück Nr. 10 O, II 9 -

- Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Ronnenberg vom 6. März 2006  
- Aktenstück Nr. 10 O, II 10 -
- Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Norden vom 15. Februar 2006  
- Aktenstück Nr. 10 O, II 12 -
- Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Wesermünde-Nord vom 6. März 2006  
- Aktenstück Nr. 10 O, II 14 -
- Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Land Hadeln vom 15. März 2006  
- Aktenstück Nr. 10 O, II 15 -
- Antrag des Kirchenkreistages des Ev.-luth. Kirchenkreises Emden vom 23. Februar 2006  
- Aktenstück Nr. 10 O, II 16 -
- Antrag des Kirchenkreistages des Ev.-luth. Kirchenkreises Clausthal-Zellerfeld vom 27. Januar 2006  
- Aktenstück Nr. 10 O, II 18 -
- Antrag des Kirchenkreistages des Ev.-luth. Kirchenkreises Cuxhaven vom 8. März 2006  
- Aktenstück Nr. 10 O, II 19 -
- Antrag des Kirchenkreistages des Ev.-luth. Kirchenkreises Laatzen-Springe vom 24./25. März 2006  
- Aktenstück Nr. 10 O, II 20 -
- Antrag des Stadtkirchentages des Ev.-luth. Stadtkirchenverbandes Hannover vom 29. März 2006  
- Aktenstück Nr. 10 O, II 21 -
- Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Bleckede vom 21. April 2006  
- Aktenstück Nr. 10 O, II 22 -
- Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Münden vom 7. Dezember 2005  
- Aktenstück Nr. 10 O, II 23 -

Eingaben:

- Eingabe des Fachgebietes "Kirche im Tourismus" im Haus kirchlicher Dienste vom 27. Januar 2006  
- Aktenstück Nr. 11 Q, II 1 -