

B e r i c h t

des Landeskirchenamtes

betr. Auswertung und Fortentwicklung der finanziellen Förderung von Kirchenkreisen aus dem Strukturanpassungsfonds

Hannover, 24. März 2015

In der Anlage übersenden wir den Bericht des Landeskirchenamtes betr. Auswertung und Fortentwicklung der finanziellen Förderung von Kirchenkreisen aus dem Strukturanpassungsfonds.

Das Landeskirchenamt
Dr. Springer

Anlagen

I.**Vorbemerkungen**

Während ihrer XII. Tagung in der 65. Sitzung am 31. Mai 2013 hatte die 24. Landessynode im Zusammenhang mit der Verhandlung über den Bericht des Ausschusses für Schwerpunkte und Planung kirchlicher Arbeit betr. Evaluation des Finanzausgleichs (Aktenstück Nr. 52 K) folgenden Beschluss gefasst:

"Das Landeskirchenamt wird gebeten, der 25. Landessynode einen Bericht zur Evaluation des Strukturanpassungsfonds vorzulegen."

(Beschlussammlung der XII. Tagung der 24. Landessynode, Nr. 2.4.5)

Bereits zu Beginn der Amtszeit der 25. Landessynode zeichnete sich ab, dass auch künftig eine besondere Form der landeskirchlichen Solidarität nötig sein wird, um die Kirchenkreise zu unterstützen, die bei keinem denkbaren Zuweisungssystem ausreichend Mittel erhalten, um notwendige Veränderungsprozesse gestalten und auf neue Herausforderungen reagieren zu können. Der Landessynodalausschuss hat sich deshalb im Rahmen der Beratungen über den Haushaltsabschluss des Jahres 2013 dafür ausgesprochen, den Strukturanpassungsfonds über den 31. Dezember 2016 hinaus fortzuführen. Der Schwerpunktausschuss und der Finanzausschuss haben sich ebenso wie das Landeskirchenamt im Rahmen der Vorberatungen zu den Leitentscheidungen für den neuen Planungszeitraum diesem Plädoyer angeschlossen.

In seinem Vorschlag zur Festlegung des Planungszeitraums und des Allgemeinen Planungsvolumens (Aktenstück Nr. 23 vom 5. November 2014) empfiehlt das Landeskirchenamt, bis zur IV. Tagung der Landessynode zu klären,

- ob und ggf. wie die Bedingungen der Förderung aus dem Strukturanpassungsfonds fortentwickelt werden sollen,
- ob die Bezeichnung "Strukturanpassungsfonds" im Fall einer Fortentwicklung der Förderbedingungen noch angemessen ist und
- in welchem Umfang eine Förderung aus dem Strukturanpassungsfonds künftig erforderlich ist.

Daran anknüpfend, führt das Aktenstück Nr. 23 A (Gemeinsamer Bericht des Schwerpunktausschusses und des Finanzausschusses betr. Leitentscheidungen für den Planungszeitraum der Jahre 2017 bis 2022) vom 27. November 2014 aus, über Kriterien und Förderbedingungen für eine Fortsetzung des Strukturanpassungsfonds ab dem Jahr 2016 solle nach Vorlage des Evaluationsberichtes des Landeskirchenamtes entschieden werden.

II.

Einrichtung des Strukturanpassungsfonds

Bereits im Frühjahr 2010 war aufgrund der vorläufigen Planungsdaten für den am 1. Januar 2013 beginnenden Planungszeitraum absehbar, dass trotz einer Reduzierung der durchschnittlichen landeskirchlichen Einsparvorgaben auf insgesamt 4 % (= 1 % je Haushaltsjahr) einige Kirchenkreise so hohe Einsparvorgaben haben werden, dass sie nicht einmal mehr den notwendigen Strukturwandel gestalten können. Die Ursachen dafür sind unterschiedlich, vorrangig jedoch in der Struktur dieser Kirchenkreise und ihrer demografischen Entwicklung begründet.

Auf der Grundlage des Aktenstückes Nr. 52 A, dem gemeinsamen Bericht des Ausschusses für Schwerpunkte und Planung kirchlicher Arbeit und des Finanzausschusses betr. Evaluation der Neuordnung des Finanzausgleichs vom 11. Mai 2010, hatte sich die 24. Landessynode im Juni 2010 dafür ausgesprochen, einen Strukturanpassungsfonds einzurichten. Während ihrer VII. Tagung im November 2010 hat sie die Einrichtung des Strukturanpassungsfonds beschlossen und im Aktenstück Nr. 52 D, dem gemeinsamen Bericht des Ausschusses für Schwerpunkte und Planung kirchlicher Arbeit und des Finanzausschusses betr. Umsetzung der Beschlüsse zur Evaluation der Neuordnung des Finanzausgleichs vom 2. November 2010, weitere Eckpunkte der Förderung festgelegt. Nach einem vorbereitenden Gespräch mit Vertreterinnen und Vertretern der potenziell antragsberechtigten Kirchenkreise wurden die Förderbedingungen vom Landeskirchenamt durch die Rundverfügung K 3/2011 vom 28. Juni 2011 konkretisiert.

Die nach wie vor günstige Haushaltslage der Landeskirche machte es im November 2012 möglich, nochmals ein Paket von Maßnahmen zu initiieren, um Veränderungsprozesse zu fördern und zu unterstützen, die wegen der demografischen Entwicklung und des daraus folgenden Rückgangs der kirchlichen Einnahmen erforderlich sind. Als Teil dieses Maßnahmenpaketes stellte die Landessynode weitere 3,8 Mio. Euro für den Strukturanpassungsfonds II bereit. Die Förderbedingungen hat das Landeskirchenamt in der Rundverfügung K3/2013 vom 26. März 2013 geregelt.

III.**Voraussetzungen für eine Förderung**

Einstiegsvoraussetzung für eine Förderung ist, dass ein Kirchenkreis

- mehr als das Eineinhalbfache der durchschnittlichen landeskirchlichen Einsparvorgabe (Strukturanpassungsfonds I) bzw.
- mehr als die durchschnittliche landeskirchliche Einsparvorgabe (Strukturanpassungsfonds II) zu erbringen hat,

konkret also in den Haushaltsjahren 2013 bis 2016 eine höhere jährliche Einsparvorgabe als 1 %.

Den danach antragsberechtigten Kirchenkreisen steht für diesen Planungszeitraum ein Gesamtbetrag in Höhe von 11,135 Mio. Euro (Strukturanpassungsfonds I: 7,337 Mio. Euro und Strukturanpassungsfonds II: 3,798 Mio. Euro) zur Verfügung. Die Höhe der finanziellen Förderung eines Kirchenkreises errechnet sich wie folgt: Differenz zwischen der tatsächlichen individuellen Einsparvorgabe des Kirchenkreises in Euro und einer fiktiven Einsparrate von 1,5 % bzw. 1 %.

Es handelt sich jeweils um einen Maximalbetrag, d. h. der volle Betrag wird nur dann bewilligt, wenn die vom Kirchenkreis geplanten Maßnahmen in der Summe einen mindestens ebenso hohen Mitteleinsatz erfordern. Die Fördermittel von 11 Mio. Euro wurden je zur Hälfte in den Haushaltsjahren 2013 und 2014 veranschlagt, weil der tatsächliche Bedarf in diesen Jahren bei der Haushaltsplanung für den Zeitraum 2013/2014 noch nicht feststand. Da sich die Auszahlung der jährlichen Raten nach dem tatsächlichen Bedarf der geförderten Projekte richtet, hätten theoretisch bereits in den ersten beiden Jahren des Planungszeitraums alle Mittel abgerufen werden können.

Neben der Einstiegsvoraussetzung muss ein Kirchenkreis für die Förderung noch folgende Grundbedingungen erfüllen:

- Er muss belegen, dass vorhandene Einnahmemöglichkeiten (z. B. durch Erhebung kostendeckender Verwaltungskostenumlagen, durch Verhandlungen mit Kommunen, Fördervereinen etc.) ausgeschöpft worden sind.
- Er hat eine aktuelle und vollständige Übersicht seiner Rücklagen vorzulegen, um zu belegen, dass eventuell vorhandene Rücklagen noch in vertretbarem Maß eingesetzt werden könnten.

Der Strukturanpassungsfonds soll den notwendigen Strukturwandel fördern. Ziel der Förderung ist es also nicht, eine Fortführung des Status quo zu ermöglichen. Der Struk-

turanpassungsfonds soll vielmehr langfristig in allen Kirchenkreisen Strukturen ermöglichen, die der zu erwartenden Reduzierung des landeskirchlichen Finanzvolumens Rechnung tragen. Wegen dieser Zielsetzung wird die Gewährung von Mitteln nicht nur von einer Erfüllung der Einstiegsvoraussetzungen und der Grundbedingungen abhängig gemacht. Es werden darüber hinaus Anstrengungen des Kirchenkreises verlangt, die notwendigen Strukturveränderungen voranzutreiben. Zu diesem Zweck werden für einzelne Maßnahmen und Projekte konkrete, zwischen dem Kirchenkreis und dem Landeskirchenamt ausgehandelte Zielvereinbarungen geschlossen und umgesetzt. Dabei sollen alle Bereiche der Finanzplanung in den Blick genommen werden, also sowohl die Stellenplanung als auch das Gebäudemanagement und die allgemeine Finanzplanung. Die Zielvereinbarungen sehen neben einer Beschreibung von Ziel, Maßnahme und Mittelbedarf der Förderung auch konkrete Schritte der Evaluation vor und benennen Kriterien der Zielerreichung.

IV.

Umsetzung der Förderung

1. Strukturanpassungsfonds I

Aus dem Strukturanpassungsfonds I waren nach den genannten Kriterien 13 Kirchenkreise antragsberechtigt. Sie haben alle fristgerecht einen Antrag auf Förderung gestellt. Die errechneten Maximalbeträge für den Planungszeitraum lagen zwischen 3 789 Euro (Kirchenkreis Osterholz-Scharmbeck) und 2 506 473 Euro (Kirchenkreis Lüchow-Dannenberg). Allen Kirchenkreisen konnte der errechnete Maximalbetrag bewilligt werden. Im Haushaltsjahr 2013 wurden von den zur Verfügung stehenden Mitteln knapp 2,7 Mio. Euro ausgezahlt, im Haushaltsjahr 2014 rund 2,0 Mio. Euro. Im Jahr 2015 werden nach dem derzeitigem Stand weitere knapp 1,5 Mio. Euro und im Jahr 2016 weitere 0,5 Mio. Euro an die Kirchenkreise überwiesen. Grundsätzlich wird als Sicherheit ein Restbetrag in Höhe von 10% des Gesamtförderbetrages bis zur Vorlage eines Abschlussberichtes einbehalten. Dadurch soll sichergestellt werden, dass alle Kirchenkreise die nach den Zielvereinbarungen vorgesehenen Abschlussberichte zeitnah einreichen.

Wenn die Kirchenkreise ihre Verpflichtungen im Rahmen der Förderung nicht erfüllen, insbesondere die Mittel nicht zweckbestimmt einsetzen, den Verwendungsnachweis nicht erbringen oder die vorgesehenen Berichte nicht oder nicht termingerecht vorlegen, besteht die Möglichkeit, die bewilligten und ausgezahlten Fördermittel nach § 27 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) zurückzufordern. Jeder Bewilligungsbescheid

enthält einen entsprechenden ausdrücklichen Vorbehalt. Von dieser Möglichkeit musste bislang allerdings kein Gebrauch gemacht werden.

Zumindest für den Strukturanpassungsfonds I wurden die Zielvereinbarungen für die zu fördernden Maßnahmen und Projekte meist in persönlichen Gesprächen mit Vertreterinnen und Vertretern der antragstellenden Kirchenkreise ausgehandelt. Gefördert wurden 41 Projekte in 13 Kirchenkreisen. Gegenstand der Förderung waren insbesondere Maßnahmen und Projekte mit folgender Zielrichtung:

- Verbesserung der Einnahmesituation des Kirchenkreises (Fundraising, Eigenfinanzierung, Drittmittel),
- Kooperation mit anderen Kirchenkreisen,
- regionale Entwicklungsprozesse,
- Umsetzung und Erleichterung von Strukturveränderungen in Einrichtungen des Kirchenkreises,
- Qualifizierung Ehrenamtlicher für die eigenständige Wahrnehmung kirchlicher Aufgaben,
- Verlagerung der Anstellungsebene für Diakone und Diakoninnen auf den Kirchenkreis,
- Entlastungen im Personalbereich,
- Konzentration des Gebäudebestandes im Kirchenkreis, Gebäudemanagement.

Einzelheiten zu den geförderten Projekten ergeben sich aus der Anlage 1 dieses Aktenstückes.

2. Strukturanpassungsfonds II

Neben den 13 Kirchenkreisen, die bereits die Einstiegsvoraussetzungen des Strukturanpassungsfonds I erfüllten, waren drei weitere Kirchenkreise antragsberechtigt. Einer davon hat keinen Antrag auf Förderung gestellt und das damit begründet, dass er nicht die Grundbedingungen erfülle (Ausschöpfen der vorhandenen Einnahmemöglichkeiten, Höhe der Rücklagen). Alle anderen Kirchenkreise haben fristgerecht den für sie errechneten Maximalbetrag beantragt. Dieser liegt zwischen 11 060 Euro (Kirchenkreis Rotenburg) und 924 428 Euro (Stadtkirchenverband Hannover).

Insbesondere aufgrund begrenzter personeller Kapazitäten im Landeskirchenamt hatten bis Ende Februar erst acht der 15 Kirchenkreise ihre Bewilligungsbescheide erhalten; der Umfang der bewilligten Raten in den Jahren 2014 und 2015 betrug dabei insgesamt 0,8 Mio. Euro. Mit den anderen Kirchenkreisen sind die abzuschließenden Zielvereinbarungen größtenteils verhandelt, sodass das Bewilligungsverfahren vermutlich bis zur jetzt bevorstehenden Tagung der Landessynode abgeschlossen wer-

den kann. Für die Kirchenkreise ergeben sich durch einen späteren Maßnahmenbeginn keine finanziellen Nachteile.

Gegenstand der Förderung sind wiederum Maßnahmen und Projekte mit Zielrichtungen, wie sie unter 1. beschrieben wurden. Einzelheiten ergeben sich aus der Anlage 1 zu diesem Aktenstück.

3. Zwischenberichte zum Strukturanpassungsfonds I

Nach den abgeschlossenen Zielvereinbarungen hatten elf der 13 aus dem Strukturanpassungsfonds I geförderten Kirchenkreise zum 31. März 2014 einen ersten Zwischenbericht vorzulegen. Bei einem Kirchenkreis war kein Zwischenbericht vorgesehen, und in einem Fall war ein Abschlussbericht vorzulegen, weil das Projekt bereits beendet ist. Lediglich drei Berichte gingen termingerecht ein; bei den übrigen Berichten betrug die Verzögerung mit einer Ausnahme (dieser Bericht wurde erst Ende August 2014 vorgelegt) allerdings weniger als drei Monate.

Die Berichte vermitteln ein anschauliches Bild der Situation in den jeweiligen Kirchenkreisen, und sie lassen deutlich erkennen, was gelungen ist und wo Schwierigkeiten aufgetreten sind. Die mitunter sehr ausführlichen Texte befassen sich allerdings vorrangig mit dem Stand der einzelnen Maßnahmen; Aussagen zu den vereinbarten Kriterien der Zielerreichung finden sich in den Berichten eher selten.

In sechs Kirchenkreisen mussten aus sachlichen und nachvollziehbaren Gründen Projekte zeitlich verschoben werden. Teilweise lag das auch daran, dass die Kirchenkreise in ihrem Handeln auf die Mitwirkung anderer Stellen angewiesen waren. Als Reaktion auf die Zwischenberichte hat das Landeskirchenamt mit einem Kirchenkreis ein Gespräch geführt. Fünf Kirchenkreise haben eine schriftliche Antwort mit Hinweisen, insbesondere zum erforderlichen Inhalt der weiteren Zwischenberichte, erhalten.

4. Allgemeine Beobachtungen zum Bewilligungsverfahren

Im Bewilligungsverfahren hat sich gezeigt, dass eine Überprüfung der Grundbedingungen für die Förderung (Ausschöpfung vorhandener Einnahmemöglichkeiten, Übersicht über die Rücklagen) nur begrenzt möglich ist. Die Ausschöpfung vorhandener Einnahmemöglichkeiten lässt sich nur pauschal und sehr begrenzt verifizieren, und auch die Prüfung, ob die haushaltsrechtliche Mindestgrenze für die Allgemeine Ausgleichsrücklage überschritten ist, stößt auf Schwierigkeiten, weil die Zuordnung von Rücklagen des Kirchenkreises und der Kirchengemeinden, aber auch die Abgrenzung der Allgemeinen Ausgleichsrücklage zu anderen Rücklagen nicht immer eindeutig ist.

Das Aushandeln der Zielvereinbarungen war teilweise schwierig und verwaltungsaufwendig. Das liegt zum einen daran, dass dieses Instrument des Verwaltungshandelns vielen noch unbekannt ist, sodass erst langsam eine Praxis eingeübt werden muss. Zum anderen ist zu vermuten, dass der erforderliche Mentalitätswechsel in der Handhabung des Finanzausgleichsrechts und die Rolle des Kirchenkreises als Steuerungs- und Entscheidungsebene noch nicht ausreichend verinnerlicht sind. Bei einigen wenigen Kirchenkreisen fehlte es an Vorstellungskraft, in welchen Bereichen überhaupt ein Strukturwandel durch Mittel aus dem Strukturanpassungsfonds angeschoben werden könnte. Dieses gilt insbesondere für den Strukturanpassungsfonds II. Einige Kirchenkreise haben kreative und zielführende Zielvorstellungen entwickeln können; andere Kirchenkreise hatten aber erkennbar Mühe, Ansätze zu finden und hierfür Projekte zu entwickeln, damit sie überhaupt von der Förderung profitieren können.

V.

Ausblick: Künftige Form der Förderung

1. Ausgangspunkt: Fortführung eines ergänzenden Solidarsystems

In den Beschlüssen, die die Landessynode während ihrer III. Tagung im November 2014 gefasst hatte, ist bereits zum Ausdruck gekommen, dass es auch nach dem Auslaufen der Förderung aus dem Strukturanpassungsfonds I und II einer besonderen Form der landeskirchlichen Solidarität mit denjenigen Kirchenkreisen bedarf, deren Lage strukturell und finanziell so prekär ist, dass sie die notwendigen Veränderungsprozesse nicht allein aus eigener Kraft gestalten können. Ebenso wird aus den bisherigen Beschlüssen der Landessynode deutlich, dass sich diese besondere Form der Solidarität mit keinem denkbaren System eines allgemeinen Finanzausgleichs realisieren lässt, sondern dass dafür neben dem allgemeinen Finanzausgleich, wie er im Finanzausgleichsgesetz geregelt ist, ein ergänzendes System der Ermutigung und Unterstützung benötigt wird.

Mit der Einführung des Strukturanpassungsfonds ab dem 1. Januar 2013 hat sich die Landeskirche bei der Gestaltung dieses ergänzenden Systems bewusst von einer Strategie des bloßen Gegensteuerns verabschiedet, die sich weitgehend darauf beschränkt, die Veränderungen in den finanziellen Rahmenbedingungen kirchlichen Handelns durch Übergangsregelungen zu kompensieren und auf diese Weise überkommene Strukturen zu bewahren. Dieser Strategie folgte insbesondere das System der Allgemeinen Übergangshilfe, wie sie nach § 29 FAG bis zum 31. Dezember 2012 den Kirchenkreisen gewährt wurde, die durch die Einführung des Finanzausgleichsge-

setzes besonders hohe Einsparvorgaben hinnehmen mussten. Die Allgemeine Übergangshilfe hatte zwar auch schon die notwendigen Veränderungsprozesse in den betroffenen Kirchenkreisen im Blick, beschränkte sich aber darauf, diese Veränderungsprozesse "zu flankieren, abzufedern und gestaltbar zu machen" (Aktenstück Nr. 105 A der 23. Landessynode, S. 23). Dementsprechend war die Allgemeine Übergangshilfe nach § 29 FAG auch nicht mit Zielvereinbarungen für die Gestaltung des Strukturwandels verbunden. Der Strukturanpassungsfonds in seiner jetzigen Form zielt demgegenüber auf Anpassungen, die sicherstellen sollen, dass langfristig die Strukturen in allen Kirchenkreisen den landeskirchlichen Einsparvorgaben entsprechen (Aktenstück Nr. 52 A der 24. Landessynode, S. 14; Aktenstück Nr. 52 D der 24. Landessynode, S. 12).

2. Leitende Gesichtspunkte der Fortentwicklung

Bei der Fortentwicklung dieses Systems sind aus Sicht des Landeskirchenamtes insbesondere folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

- Die Rahmenbedingungen kirchlichen Handelns verändern sich durch die demografische Entwicklung, den zunehmenden Fachkräftemangel und die veränderte Rolle der Kirche in der Gesellschaft nachhaltig. Die günstige Finanzentwicklung im kommenden Planungszeitraum lässt grundsätzlich allen Kirchenkreisen in ungewohntem Umfang die Freiheit, aber auch die Verantwortung, auf diese Herausforderungen durch eine angemessene Gewichtung ihres Ressourceneinsatzes und die Umsetzung notwendiger Strukturveränderungen zu reagieren. Diese Verantwortung darf durch die Förderung aus dem Strukturanpassungsfonds nicht relativiert werden. Die geförderten Kirchenkreise müssen auch weiterhin einen Anreiz haben, die Strukturen ihrer Arbeit den vor ihnen liegenden Herausforderungen anzupassen und nicht nur den Status quo fortzuschreiben.
- Die Motivation, gerade unter schwierigen finanziellen Rahmenbedingungen kirchliche Arbeit aktiv und mit Freude zu gestalten, hängt auch von der Möglichkeit ab, kreativ zu sein und neue Akzente setzen zu können. Die Förderung aus dem Strukturanpassungsfonds sollte daher die geförderten Kirchenkreise in die Lage versetzen, neben notwendigen Anpassungen auch Neues zu beginnen und alternative Wege auszuprobieren.
- Die Förderung aus dem Strukturanpassungsfonds soll langfristige Veränderungsprozesse fördern, ist also auf eine nachhaltige Wirkung angelegt. Sie sollte daher im neuen Planungszeitraum die Möglichkeit eröffnen, an Projekte anzuknüpfen, die im Rahmen des Strukturanpassungsfonds I oder II gefördert wurden.
- Zurzeit hat ein Drittel aller Kirchenkreise Anspruch auf Förderung aus dem Struk-

turanpassungsfonds. Diese Zahl sollte zumindest schrittweise verringert werden. Denn ein zusätzliches Solidarsystem neben dem allgemeinen Solidarsystem des Finanzausgleichs nach dem Finanzausgleichsgesetz lässt sich auf Dauer nur rechtfertigen, wenn es sich auf strukturell tatsächlich besonders benachteiligte Kirchenkreise konzentriert. Für eine Konzentration der Förderung auf weniger Kirchenkreise spricht außerdem die Beobachtung, dass einige schon seit Längerem besonders stark von Einsparvorgaben betroffene Kirchenkreise auf eine finanzielle Förderung geradezu angewiesen sind, während bei wenigen anderen Kirchenkreisen der Eindruck bestand, dass die zusätzlichen Mittel zwar willkommen, aber nicht zwingend notwendig waren.

- Andererseits ist - vor allem wegen der zunehmenden Diskrepanzen in der demografischen Entwicklung der einzelnen Regionen des Landes Niedersachsen - zu befürchten, dass sich die Strukturen gerade in diesen Kirchenkreisen auch langfristig nicht so anpassen lassen, dass diese Kirchenkreise ohne zusätzliche landeskirchliche Unterstützung wenigstens einen Mindestbestand an kirchlichen Aufgaben erfüllen können.

3. Inhaltliche Eckpunkte der künftigen Förderung

Bei Abwägung dieser Gesichtspunkte spricht sich das Landeskirchenamt dafür aus, die Förderung aus dem Strukturanpassungsfonds zumindest im kommenden Planungszeitraum der Jahre 2017 bis 2022 im Grundsatz so fortzuführen, wie sie aufgrund der Beschlüsse der 24. Landessynode in den Rundverfügungen K 3/2011 und K 3/2013 geregelt wird. Grundlegendere Veränderungen sollten allenfalls in Bezug auf den Planungszeitraum ab dem 1. Januar 2023 ins Auge gefasst werden.

Auf konkrete Zielvereinbarungen zu den einzelnen geförderten Projekten sollte trotz der damit verbundenen Mühe auch in Zukunft nicht verzichtet werden. Zielvereinbarungen stellen nicht nur sicher, dass die Fördermittel tatsächlich für Zwecke der Strukturanpassung und nicht für eine Fortschreibung des Status quo genutzt werden. Durch die Notwendigkeit, zur Vorbereitung der Zielvereinbarungen konkrete, realisierbare und überprüfbare Zielvorstellungen zu entwickeln und deren Umsetzung zu steuern, nehmen die Kirchenkreise im Rahmen der Förderung gleichzeitig eine aktive Rolle ein und treten aus der Rolle eines passiven Mittelempfängers heraus, der lediglich den Mangel verwaltet.

Trotz des damit verbundenen Verwaltungsaufwandes unverzichtbar ist auch die Förderung begleitende Berichtswesen. Nur mit Hilfe der Berichte kann das Landeskirchenamt sicherstellen, dass die in den Zielvereinbarungen vorgesehenen Maßnahmen

tatsächlich umgesetzt und die damit verfolgten Ziele tatsächlich erreicht werden. Außerdem können das Landeskirchenamt und die anderen kirchenleitenden Organe nur über die Berichte der Kirchenkreise die für eine Fortentwicklung des Strukturanpassungsfonds erforderlichen Informationen erhalten. Um einen zusätzlichen Anreiz für eine termingerechte Vorlage der Berichte zu schaffen, ist beabsichtigt, die Auszahlung von Raten künftig schon beim Strukturanpassungsfonds I und II von der Vorlage der vorgesehenen Berichte abhängig zu machen.

Der Strukturanpassungsfonds soll dazu beitragen, die Zukunftsfähigkeit kirchlicher Arbeit auch unter erschwerten finanziellen Bedingungen zu sichern. In diesem Sinne sollten die möglichen Förderzwecke so erweitert werden, dass in den antragsberechtigten Kirchenkreisen vermehrt auch der Aufbau oder die Erprobung neuer Arbeitsformen und Strukturen und die Durchführung innovativer Projekte möglich wird. Einzelne bisher geförderte Projekte weisen bereits in diese Richtung. Voraussetzung einer Förderung solcher Projekte ist aber, dass mit dem Projekt ein "Anstoßeffekt" verbunden ist, dass also allenfalls für einen begrenzten Zeitraum Stellen oder Stellenanteile geschaffen werden, mit deren Hilfe Ehrenamtliche qualifiziert oder beruflich Mitarbeitende auf eine andere Aufgabe vorbereitet werden. Dauerverpflichtungen dürfen durch solche Projekte nicht geschaffen werden. Ausnahmen von diesem Grundsatz können allenfalls dann in Betracht kommen, wenn im Gegenzug zu einer neuen Dauerverpflichtung bisherige Dauerverpflichtungen wegfallen und im Ergebnis eine Kostenersparnis eintritt.

Im Sinne der unter 2. bereits betonten Nachhaltigkeit der Förderung sollte es möglich sein, die bereits laufende Förderung von Projekten zu verlängern. Voraussetzung ist aber, dass durch die Verlängerung das bereits begonnene Projekt vertieft, ausgeweitet oder in seinem Bestand gefestigt wird und dass entsprechende neue Zielvereinbarungen getroffen werden. Die "Verschleppung" eines bereits begonnenen Projektes, insbesondere bei einer vorübergehenden institutionellen Förderung von Einrichtungen oder bei der Finanzierung eines Stellenüberhangs, ist ausgeschlossen.

4. Künftige Bezeichnung des Strukturanpassungsfonds

Ungeachtet dieser behutsamen Fortentwicklung soll und wird die Hauptaufgabe des Strukturanpassungsfonds gerade unter den relativ günstigen finanziellen Rahmenbedingungen des nächsten Planungszeitraums darin bestehen, Maßnahmen zu unterstützen, die einer Anpassung bestehender Strukturen an künftige Herausforderungen und an die ab dem Jahr 2021 wieder schlechter werdenden finanziellen Rahmenbedingungen dienen. Daher erscheint es zum jetzigen Zeitpunkt weder erforderlich noch

ratsam, die etablierte Bezeichnung "Strukturanpassungsfonds" nach fünf Jahren bereits wieder zu ändern. Im Gegenteil: Eine Änderung könnte als Signal missverstanden werden, dass eine Anpassung bestehender Strukturen nicht mehr erforderlich ist.

Erst ab dem Jahr 2023 könnte sich die Situation ergeben, dass einzelne Kirchenkreise so sehr an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit kommen, dass eine weitere Strukturanpassung ohne eine massive Beeinträchtigung ihrer Handlungsfähigkeit unmöglich wird. Dann könnte es erforderlich werden, das ergänzende System der Ermutigung und Unterstützung besonders strukturschwacher Kirchenkreise umzustellen und von der Strukturanpassung zum Strukturausgleich überzugehen. Ziel eines dann zu schaffenden Strukturausgleichsfonds wäre es, durch zusätzliche landeskirchliche Mittel sicherzustellen, dass alle Kirchenkreise über eine finanzielle Mindestausstattung zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen. Die Höhe einer finanziellen Mindestausstattung könnte allerdings auch unter diesen Bedingungen nicht absolut, sondern nur in Relation zur Höhe des Allgemeinen Planungsvolumens definiert werden. Denn sonst würden sich zumindest auf Dauer erhebliche Friktionen im Verhältnis zum allgemeinen Finanzausgleich entwickeln. In diesem Zusammenhang ist außerdem zu berücksichtigen, dass ein Anspruch auf die Gesamtzuweisung der Landeskirche nach den Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetzes (§§ 2 Absatz 1 Nr. 1, 4 Absatz 1) nur nach Maßgabe des landeskirchlichen Haushaltes besteht und dass auch die Kirchenverfassung in Artikel 22 Absatz 1 Satz 2 nur einen Rechtsanspruch auf angemessene Beteiligung am Kirchensteueraufkommen gewährt.

Ein landeskirchlicher Strukturausgleichsfonds, der sich tendenziell auf weniger als zehn Kirchenkreise konzentrieren müsste, könnte auf Zielvereinbarungen verzichten, müsste aber auf jeden Fall mit erweiterten Berichtspflichten der betroffenen Kirchenkreise und mit zusätzlichen Möglichkeiten einer Einwirkung der Landeskirche auf die Finanzplanung dieser Kirchenkreise verbunden sein. Außerdem müsste nachgewiesen sein, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit eines Kirchenkreises nicht durch eine Zusammenlegung mit einem anderen Kirchenkreis nachhaltig verbessert werden kann.

Ob und in welchem Umfang die finanzielle Situation der Landeskirche im Jahr 2023 tatsächlich den Übergang von einem Strukturanpassungsfonds zu einem Strukturausgleichsfonds erforderlich macht, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht vorhersehen. Die weitere Entwicklung hängt nicht nur von der weiteren Entwicklung des Kirchensteueraufkommens ab, sondern auch von den Auswirkungen, die sich aus der Förderung durch den Strukturanpassungsfonds ergeben.

5. Künftige Höhe der Förderung

Bereits in den Aktenstücken Nr. 23 und Nr. 23 A wird darauf hingewiesen, dass die Letztentscheidung über das Gesamtvolumen des Strukturanpassungsfonds erst im Rahmen der Haushaltsberatungen für die Haushaltsjahre 2017 und 2018 im November 2016 getroffen werden kann. Andererseits muss die Landeskirche berücksichtigen, dass Umfang und Art der Förderung aus einer Fortführung des Strukturanpassungsfonds bereits in den bis Ende dieses Jahres laufenden Planungsprozessen der Kirchenkreise eine Rolle spielen. Das gilt zumindest für die Kirchenkreise, die existenziell auf eine Unterstützung aus dem Strukturanpassungsfonds angewiesen sind. Die Landessynode sollte daher zeitnah eine Vorentscheidung über die Gesamthöhe und die Grundstrukturen der künftigen Unterstützung aus einem ergänzenden landeskirchlichen Solidarsystem treffen.

Gerade im Interesse einer nachhaltigen Unterstützung von Veränderungsprozessen während des kommenden Planungszeitraums sollte der finanzielle Umfang des ergänzenden landeskirchlichen Solidarsystems (zurzeit ca. 11 Mio. Euro aus dem Strukturanpassungsfonds I und II) bis Ende des Jahres 2022 in etwa unverändert bleiben. Allein schon um der Rechtssicherheit willen sollte die Verteilung der Mittel auch weiterhin auf eine mathematische Berechnung gestützt werden.

Eine bloße Fortführung des bisherigen Berechnungsmodus (Förderung in Höhe der Überschreitung des Eineinhalbfachen der durchschnittlichen landeskirchlichen Einsparvorgabe wie beim Strukturanpassungsfonds I bzw. Überschreitung der durchschnittlichen landeskirchlichen Einsparvorgabe wie beim Strukturanpassungsfonds II) stößt allerdings auf die Schwierigkeit, dass in den ersten vier Jahren des kommenden Planungszeitraums im landeskirchlichen Durchschnitt keine Einsparvorgaben vorgesehen sind und damit auch keine Grundlage für die Berechnung des Eineinhalbfachen einer Einsparvorgabe zur Verfügung steht. Doch selbst wenn man – unter Bezug auf die vorläufigen Planungsdaten, die den Kirchenkreisen im November 2014 mitgeteilt wurden - von den Einsparvorgaben im gesamten Planungszeitraum bis Ende des Jahres 2022 ausgeht, ergibt sich allein bei einem Vergleich zwischen den Planungszeiträumen der Jahre 2013 bis 2016 und 2017 bis 2022 keine verlässliche Grundlage für die Berechnung einer Förderung aus dem Strukturanpassungsfonds. Denn im Vergleich zwischen diesen beiden Planungszeiträumen haben einzelne zum Teil besonders stark belastete Kirchenkreise, die bisher zu den Empfängern von Mitteln aus dem Strukturanpassungsfonds gehören, als Folge des demografischen Wandels eine unterproportionale oder nur leicht erhöhte Einsparvorgabe aufzuweisen. Sie würden daher bei einer Berechnung der Förderung nach dem bisherigen Berechnungsmodus keine

Mittel aus dem Strukturanpassungsfonds mehr erhalten, obwohl sich ihre finanzielle Situation nur unwesentlich verbessert hat.

Wegen der geringen Einsparvorgaben im kommenden Planungszeitraum sollte der Berechnungsmodus daher auch die finanzielle Belastung der Kirchenkreise im laufenden Planungszeitraum mit in den Blick nehmen. Darüber hinaus sollte die Förderung im Interesse einer Konzentration auf weniger Kirchenkreise erst ab einem bestimmten Sockelbetrag einsetzen.

Ausgehend von diesen Prämissen, könnte die Förderung nach folgendem Modus berechnet werden:

- Für eine Förderung kommen zunächst alle Kirchenkreise in Betracht, die bisher aus dem Strukturanpassungsfonds gefördert wurden.
- Der Förderbetrag dieser Kirchenkreise aus der Summe von Strukturanpassungsfonds I und II wird um die durchschnittliche landeskirchliche Einsparvorgabe von 3 % gekürzt.
- Hinzu kommt eine Förderung für alle Kirchenkreise, die in den Jahren 2021 und 2022 jeweils mehr als das Eineinhalbfache der durchschnittlichen landeskirchlichen Einsparvorgabe von zweimal 1,5 % einsparen müssen.
- Gefördert werden nur Kirchenkreise, bei denen die Fördersumme nach dieser Berechnung mehr als 120 000 Euro beträgt. Denn es ist davon auszugehen, dass Projekte, die einen Bedarf von weniger als 20 000 Euro jährlich verursachen, auf jeden Fall örtlich finanziert werden können.

Ein solcher Verteilungsmodus würde das bisherige System der Förderung nicht völlig verändern, sondern lediglich fortentwickeln, und er würde gleichzeitig zu einer stärkeren Konzentration der Förderung auf zwölf statt 16 Kirchenkreise führen. Eine Probeberechnung, zu welchen maximalen Fördersummen der Verteilungsmodus für die einzelnen Kirchenkreise auf der Grundlage der vorläufigen Planungsdaten vom November 2014 führen würde, ist als Anlage 2 beigefügt. Die endgültigen maximalen Fördersummen können erst ermittelt werden, wenn nach dem 30. Juni d.J. (Stichtag für die Ermittlung der Ausgangsdaten nach § 4 Absatz 1 der Finanzausgleichsverordnung) die Zuweisungsplanwerte der Kirchenkreise feststehen.

VI.**Weitere Formen landeskirchlicher Solidarität**

Seit Inkrafttreten des Finanzausgleichsgesetzes werden als besondere Form der landeskirchlichen Solidarität die Kirchenkreise, zu deren Gebiet eine oder mehrere Nordseeinseln gehören, finanziell in der Form entlastet, dass je Insel eine Pfarrstelle gemäß § 10 Absatz 2 Satz 4 FAG nicht mit der Gesamtzuweisung des Kirchenkreises verrechnet wird. Diese sechs Pfarrstellen werden stattdessen über den Stellenplan für die Pfarrer und Pfarrfrauen der Landeskirche (Nr. 1.3.14: Pastoraler Dienst in Regionen mit besonderen strukturbedingten Herausforderungen) finanziert. Durch diese besondere Form landeskirchlicher Solidarität soll ein finanzieller Mehrbedarf, der in der Doppelung von geografischer Erschwernis (Insellage) und Tourismus (besonders hohe Übernachtungszahlen) begründet ist, teilweise ausgeglichen werden. Die Landeskirche erkennt mit dieser Regelung an, dass die Kirchenkreise Emden-Leer, Harlingerland und Norden durch die geografische Insellage der Kirchengemeinden Borkum, Juist, Norderney, Baltrum, Langeoog und Spiekeroog in ihrer Schwerpunktsetzung erheblich eingeschränkt sind (vgl. Aktenstück Nr. 105A der 23. Landessynode, S. 26). Im Mai 2010 hat sich die 24. Landessynode dafür ausgesprochen, die ab 1. Januar 2009 geltende Regelung bis Ende 2016 fortzuschreiben. Das sollte auch für den Planungszeitraum der Jahre 2017 bis 2022 gelten. Denn die Voraussetzungen für die Einführung der Regelung haben sich nicht verändert.

Für die Berücksichtigung von sechs Pfarrstellen für die Nordseeinseln gilt dasselbe wie für die Entscheidung über die Höhe der Förderung aus dem Strukturanpassungsfonds: Eine Letztentscheidung kann erst im Rahmen der Haushaltsberatungen für die Haushaltsjahre 2017 und 2018 im November 2016 getroffen werden kann. Andererseits benötigen die betroffenen Kirchenkreise aber im jetzt laufenden Planungsprozess ein verlässliches Signal, ob sie mit einer Fortführung der Inselregelung über den 1. Januar 2017 hinaus rechnen können. Auch insoweit erscheint daher eine zeitnahe Vorentscheidung der Landessynode angezeigt.

Anlage 1

Übersicht der aus dem Strukturanpassungsfonds finanziell geförderten Projekte

Kursiv = Strukturanpassungsfonds II

Verbesserung der Einnahmesituation des Kirchenkreises (Fundraising, Eigenfinanzierung, Drittmittel) = 5

1	Bremerhaven	Erhalt des Ev. Beratungszentrums
2	Holzminden	Finanzkräfte stärken
3	Soltau	Fundraising
4	Uelzen	Fundraising
1	<i>Uelzen</i>	<i>Sicherung des Fundraising-Projekts</i>

Kooperation mit anderen Kirchenkreisen = 3

1	Wolfsburg-Wittingen	Übergangsweise Unterstützung der verantwortlichen Fachkräfte in der Jugendarbeit und im Diakonischen Werk bei organisatorischen Tätigkeiten
1	<i>Lüneburg</i>	<i>Begleitung des Prozesses zur Zusammenlegung der Kirchenkreise Lüneburg und Bleckede</i>
2	<i>Wolfsburg-Wittingen</i>	<i>Begleitung des Fusionsprozesses im Kirchenkreis Wolfsburg-Wittingen</i>

regionale Entwicklungsprozesse = 13

1	Bremerhaven	Unterstützung von Zusammenarbeit und Kooperation
2	Hameln-P.	Zusammenarbeit in der Region 1 intensivieren
3	Harzer Land	Finanzierung von Gemeindeberatung
4	Hildesheim	Missionarisch qualifizierte Regionalentwicklung
5	Holz.-B.	Förderung regionaler Entwicklungsprozesse
6	Holz.-B.	Finanzielle Förderung von Gemeinde-Fusionen
1	<i>Bremerhaven</i>	<i>Neustrukturierung der vier Kirchengemeinden der Nordregion</i>
2	<i>Hameln-P. *</i>	<i>Neustrukturierung und Standardisierung von Kirchenvorstandsarbeit in der Region</i>
3	<i>Hannover *</i>	<i>Initiierung regionaler Entwicklungsprozesse in den Kirchengemeinden des Stadtkirchenverbandes</i>
4	<i>Harzer Land</i>	<i>Zusammenwachsen der Region Stadt Osterode</i>
5	<i>Harzer Land</i>	<i>regionaler Entwicklungsprozess in der Region Oberharz (Altkirchenkreis Clausthal-Zellerfeld)</i>
6	<i>Osterholz-Scharmbeck</i>	<i>regionale Entwicklung fördern</i>
7	<i>Uelzen</i>	<i>Förderung der regionalen Zusammenarbeit im Kirchenkreis</i>

Umsetzung und Erleichterung von Strukturveränderungen in Einrichtungen des Kirchenkreises = 6

1	Bremerhaven	Freizeit- und Begegnungsstätte Drangstedt zukunftsfähig machen
2	Göttingen	Neustrukturierung der diakonischen Beratungsarbeit
3	Lüchow-D.	Neustrukturierung der diakonischen Beratungsarbeit
1	Hannover *	<i>Begleitung des Prozesses der Strukturveränderung des Diakonischen Werkes (Verband und e.V.)</i>
2	Hannover *	<i>Aufgabenüberprüfung in der Stadtkirchenkanzlei</i>
3	Hannover*	<i>Ausgleich des Fehlbetrages im Arbeitsbereich Kindertagesstätten, Aufbau der zentralen Trägerstruktur</i>

neue Arbeitsformen in einzelnen kirchlichen Handlungsfeldern = 20

1	Holzm.-B.	Konfirmandenarbeit zukunftsfähig machen
2	Lüchow-D.	Entwicklung einer schulnahen Konfirmandenarbeit
3	Lüchow-D.	Umstrukturierung der Pfarrbüros zu Gemeindebüros
4	Lüchow-D.	Veränderung der Anstellungsebene für Pfarrer
5	Norden	Aufstockung des Kirchenkreis-Innovationsfonds
6	Soltau	Aufbau einer Seniorenakademie
7	Norden	Aufbau eines Kindertagesstättenverbandes mit Pädagogischer Leitung
8	OHZ	E-learning in der Konfirmandenarbeit
1	Bremerhaven	<i>„fittige Kirche“: Kirche und Sport in der Arbeit mit Kindern und Jugendlichen</i>
2	Lüchow-D.	<i>Vernetzung des Kirchenamtes, des Ephoralbüros und der Gemeindebüros</i>
3	Göttingen	<i>Initiierung popularmusikalischer Projekte in der Arbeit mit Kindern und Jugendlichen in den Regionen des Kirchenkreises</i>
4	Göttingen	<i>Verstetigung einer attraktiven Jugendarbeit</i>
5	Hameln-P. *	<i>Entwicklung eines regionalen Konzepts für den Konfirmandenunterricht in der Region 4 des Kirchenkreises (Aerzen, Groß Berkel und Hemeringen-Lachem)</i>
6	Hameln-P.*	<i>Konzeptionelle Neuausrichtung der Arbeit mit Kindern einschl. der Förderung und Koordinierung der Konfirmandenarbeit im Kirchenkreis</i>
7	Hameln-P. *	<i>Neustrukturierung des Kreiskantorats</i>
8	Hannover*	<i>Neue Wege zur Kirche: Erstellung einer neuen Konzeption zur Mitgliedergewinnung auf Grundlage der bisherigen Arbeit in der Wiedereintrittsstelle</i>
9	Hannover *	<i>Erstellung und Umsetzung eines IT-Konzepts für den Stadtkirchenverband durch die Stadtkirchenkanzlei</i>
10	Hannover *	<i>Konzeptentwicklung und Aufbau eines „Kinder- und Jugendwerkes“ im Stadtkirchenverband</i>
11	Hildesheim	<i>Förderung von Musik- und Kulturarbeit in den Kindertagesstätten des Kirchenkreises Hildesheim - Sarstedt</i>
12	Holzm.-B.	<i>Neukonzeption der Jugendarbeit im Kirchenkreis</i>

Qualifizierung Ehrenamtlicher für die eigenständige Wahrnehmung kirchlicher Aufgaben = 8

1	Holzminden	Verkündigung durch Ehrenamtliche stärken
2	Holzminden	Musikalische Kompetenz ausbauen
3	Lüchow-D.	Kirchliches Handeln in den Kgm ohne Hauptamtliche
4	Lüchow-D.	Ausbildung der Ehrenamtlichen vor Ort
5	Norden	Ehrenamtlichen-Management
1	<i>Göttingen</i>	<i>Gewinnung und Begleitung Ehrenamtlicher im Verkündigungsdienst</i>
2	<i>Harzer Land</i>	<i>Gewinnung und Qualifizierung von Ehrenamtlichen in der Region Eichsfeld</i>
3	<i>Rotenburg</i>	<i>Qualifizierung von ehrenamtlich in Leitungsgremien tätigen Personen</i>

Verlagerung der Anstellungsebene für Diakone und Diakoninnen auf den Kirchenkreis = 1

1	Hannover	Diakonenförderung (Anstellungsträgerwechsel)
---	----------	--

Entlastungen im Personalbereich = 8

1	Hannover	Stelle für Personalentwicklung
2	Harzer Land	Schaffung einer überregionalen Springerstelle
3	Harzer Land	Einrichtung eines Notlagenfonds für „Techn. Dienste“
1	<i>Harzer Land</i>	<i>Schaffung einer Stelle für Öffentlichkeitsarbeit</i>
2	<i>Harzer Land</i>	<i>Schaffung einer Stelle zur Unterstützung in der Konfirmandenarbeit und in der Arbeit mit Kindern und Jugendlichen</i>
3	<i>Hildesheim</i>	<i>Errichtung einer Springer-Pfarrstelle im Kirchenkreis Hildesheimer Land - Alfeld</i>
4	<i>Norden*</i>	<i>Entlastung der Kirchengemeinden, die zusätzliche Leistungen im Bereich der Urlauber- und Kurseelsorge erbringen, für die vorübergehende Aufrechterhaltung von Stellen bzw. Stellenanteilen im Bereich der sog. Technischen Dienste</i>
5	<i>Norden *</i>	<i>Schaffung einer Rücklage zur Unterstützung eines flexiblen Personalmanagements</i>
6	<i>Uelzen</i>	<i>verwaltungsmäßige Entlastung der Diakone/innen im Kirchenkreis</i>

**Konzentration des Gebäudebestandes im Kirchenkreis, Gebäudemanagement
= 15**

1	Bremerhaven	Rückbau von Gemeindehäusern
2	Harzer Land	Schaffung eines (neuen) Kirchenkreis zentrums
3	" "	Aufbau eines Gebäudemanagements
4	" "	Einbau von Gemeinderäumen in Kirchen
5	" "	Schaffung für Räumlichkeiten für Sekretariate
6	Holzminden	Facility Management ausbauen
7	Lüchow-D.	Gebäudemanagement
8	Norden	Gebäudemanagement
9	Soltau	Grundsanie rung Pfarrhaus Munster
10	Soltau	Grundsanie rung Pfarrhaus Müden
1	<i>Göttingen</i>	<i>Überprüfung des Immobilienbestandes des Kirchenkreises</i>
2	<i>Harzer Land</i>	<i>Einbau eines Pfarrbüros in das Gemeindehaus Lautenthal</i>
3	<i>Norden*</i>	<i>Gebäudemanagement II</i>
4	<i>Soltau *</i>	<i>Neubau eines Gemeindehauses mit Pfarrdienstwohnung in Hermannsburg</i>
5	<i>Soltau *</i>	<i>Reduzierung der Bauunterhaltungs- und Bewirtschaftungskosten durch Umnutzung des bisherigen Pfarr- und Gemeindehauskomplexes Marienburger Str. 1 in Munster</i>

* Die Zielvereinbarungen zum Strukturanpassungsfonds II sind in Bezug auf die Kirchenkreise Hameln-Pyrmont, Hannover, Norden und Soltau noch nicht endgültig abgeschlossen.