

ao. LS 2013 Drucksache 1

Vorlage der Kirchenleitung an die Landessynode

**Umgang mit der finanziellen Situation der
Evangelischen Kirche im Rheinland**

A

BESCHLUSSANTRAG

1. Die Landessynode bekräftigt, dass ein regelmäßig ausgeglichener Haushalt und eine angemessen ausfinanzierte kapitalgedeckte Versorgung unabdingbare Voraussetzung für eine nachhaltige Finanzierung der kirchlichen Arbeit auf landeskirchlicher Ebene sind.
2. Die Landessynode teilt die Einschätzung der Kirchenleitung, dass die finanzielle Entwicklung der Evangelischen Kirche im Rheinland aufgrund einer strukturell bedingten Haushaltsunterdeckung nicht nachhaltig ist.
3. Entsprechend der aktuellen Einschätzung der Kirchenleitung soll deshalb die einzusparende Summe deutlich heraufgesetzt und gleichzeitig der Zeitrahmen zur nachhaltigen Beseitigung des seit Jahren bestehenden strukturellen Defizits verkürzt werden.
4. Die Landessynode stimmt mit der Kirchenleitung überein, dass das Ziel einer Reduzierung des Aufwands auf landeskirchlicher Ebene um 35% gegenüber dem Haushaltsplan 2012, wirksam ab 2018, nur dann als erreichbar angesehen werden kann, wenn grundsätzlich alle Aufwandspositionen des landeskirchlichen Haushalts in den nächsten 12 Monaten im Rahmen einer tiefgreifenden und umfassenden Analyse auf den Prüfstand gestellt werden.
5. Die Landessynode ist sich bewusst, dass die zu treffenden Entscheidungen und Maßnahmen dazu führen können, dass ganze Arbeitsfelder der landeskirchlichen Ebene aufgegeben, zumindest aber deutlich eingeschränkt werden müssen, sowie in Ämtern, Werken und Einrichtungen gewachsene Strukturen grundlegend zu verändern sind; Rückwirkungen auf die übrigen kirchlichen Ebenen sind zu benennen, zu analysieren, zu bewerten und zu berücksichtigen.
6. Die Landessynode bittet die Kirchenleitung, mit hoher Priorität dafür Sorge zu tragen, dass die bereits im Einzelnen definierten (und der LS im Januar 2014 vorgelegten) Maßnahmen aus der aktuellen Aufgabenkritik mit einem Kostensenkungspotential von rund 5,0 Mio. € vorbehaltlich einer entsprechenden Beschlussfassung durch die LS 2014 als erster Schritt planmäßig bis zum 31.12.2015 umgesetzt werden. Der Gesamtprozess soll so gesteuert werden, dass spätestens die Landessynode 2015 endgültige Entscheidungen über weitergehende Maßnahmen treffen kann.
7. Die Haushaltskonsolidierung soll die Basis dafür schaffen, dass im landeskirchlichen HH finanzielle Spielräume zur Lösung der Versorgungsprobleme (angemessen ausfinanzierte kapitalgedeckte Versorgung) geschaffen werden. Parallel dazu ist ein Prozess umzusetzen, der einen

Weg aufzeigt, wie die Lösung der Versorgungsprobleme als gesamt-kirchliche Aufgabe angegangen werden soll.

8. Der LS 2015 wird in Verbindung mit der Beratungsvorlage eines Maßnahmenkatalogs zur Reduzierung des Aufwands auf landeskirchlicher Ebene um 35 % im Januar 2015 auch ein aktualisierter Lagebericht über die finanzielle Entwicklung der EKIR, basierend auf den Jahresergebnissen 2012 und 2013, vorgelegt.

B

BEGRÜNDUNG

Die Ertragslage der Rheinischen Landeskirche

Die Ertragslage der Evangelischen Kirche im Rheinland wird im Wesentlichen durch das Kirchensteueraufkommen und die staatlichen Refinanzierungen – insbesondere im Bereich der Ersatzschulfinanzierung – geprägt.

Für die mittelfristige Finanzplanung gilt, dass die Ertragslage unter Einbeziehung der genannten Veränderungen noch verhältnismäßig stabil ist, auch gibt es für eine kurzfristig wirkende Politikänderung im Bereich der Kirchensteuern keinen Anhaltspunkt. Die für die Kirchensteuerentwicklung wichtigen ökonomischen Rahmenbedingungen erscheinen im europäischen Vergleich robust.

Insgesamt gilt allerdings für den Haushalt 2014, dass die den Aufwendungen gegenüberstehenden Erträge nicht ausreichen, um die planmäßigen Aufwendungen für die landeskirchlichen Aufgaben zu decken. Der letzte kamerale Abschluss 2011 schließt mit einem durch Rücklagen zu finanzierenden Haushaltsdefizit. Der durch den andauernden Rückgang der aufgelaufenen Rücklagen generierte Zinsertrag fällt für 2014 dementsprechend abermals geringer aus. Aufgrund der andauernden Niedrigzinspolitik ist der Ertragsrückgang durch Zinsgewinne signifikant und trägt zu einer insgesamt trotz relativ stabilem Steueraufkommen schlechteren Ertragssituation in einer Größenordnung von etwa 500 TEUR bei.

Gesetzlich ist die Deckung von Defiziten aus dem landeskirchlichen Haushalt durch Rücklagen vorgesehen. Unter gegebenen Zinsbedingungen, die bedeuten, dass eine Deckung des Haushaltes die Auflösung vergleichsweise ertragreicher Anlagen erfordert, wird es notwendig machen, frühzeitig über eine alternative Deckung von Defiziten aus Krediten entscheiden zu müssen, um finanzpolitische Handlungsmöglichkeiten zu erhalten.

Die Aufwendungen

Der Haushaltsplan 2014 wird zunächst ohne die separat zu beschließenden Maßnahmen aus der Aufgabenkritik durch die Synode beschlossen werden. Im Saldo zwischen Erträgen und Aufwendungen ist das geplante Haushaltsdefizit höher als im Vorjahr. Auch dieses Defizit kann entsprechend der gesetzlichen Grundlagen nur durch die Entnahme aus der allgemeinen Rücklage ausgeglichen werden - unter der Voraussetzung, dass die zum Ende des Haushaltsjahres vorhandenen Rücklagen ausreichen.

Der Haushaltsplan 2014 ist damit zwar der dritte Haushalt, der unter Prinzipien des NKF erstellt wurde, beruht jedoch nach dem Haushaltsplan 2013 ein weiteres Mal auf Planzahlen – sowohl für 2012 und 2013. Die durch die Synode 2014 zu beschließenden Maßnahmen der Aufgabenkritik werden in einem weiteren Schritt einbezogen und durch die Synode haushaltswirksam für 2014 beschlossen.

Kurzfristig (im Haushaltsjahr 2014) kann nur ein kleinerer Teil der bislang in der Aufgabenkritik vorgesehenen Einsparungen wirken – der größere Teil der Einsparungen erfordert eine längere Vorlaufzeit. Das Haushaltsdefizit 2014 liegt – trotz Integration von Maßnahmen der Aufgabenkritik – geplant bei 7,6 Mio. EUR.

Die Steigerung der Aufwendungen ist vor allem äußeren Einflüssen geschuldet. Gleichwohl bedarf es Einsparmaßnahmen, um den Trend der Aufwandssteigerung zu unterbrechen bzw. umzukehren. Es ist strukturell offensichtlich, dass die Sanierung des Haushaltes unter Beibehaltung des derzeit bestehenden Aufgabenportfolios nicht möglich ist: die Landeskirche muss an den Stellen einsparen, wo sie unmittelbar handlungsfähig ist, da äußere Einflüsse nicht abänderbar sind.

Deutlich über das bisherige Volumen der aus der Aufgabenkritik herrührenden Einsparungen sind daher notwendig. Einsparungen können nicht nur unter dem Gesichtspunkt einer Unterteilung nach Pflicht- und freiwilligen Aufgaben vorgenommen werden – vielmehr müssen auch bisher als Pflichtaufgaben angesehene Aufgaben einer eingehenden Überprüfung unterzogen werden.

Die Vermögenssituation

Bislang konnte eine vollständige Eröffnungsbilanz nicht erstellt und geprüft werden. Die vermutete Ungenauigkeit beträgt etwa 20 Mio. EUR – das ist zwar ein erheblicher Betrag, liegt jedoch bei weniger als 1 % der Bilanzsumme. Daher lassen sich trotzdem auf der Basis der bisherigen Erkennt-

nisse Aussagen zu den Vermögensverhältnissen der landeskirchlichen Ebene treffen.

Die Aktiva betragen – ohne Abgrenzungsposten – ca. 2 Mrd. Euro. Hierbei sind Immobilien (bebaute und unbebaute Grundstücke) und sonstige Sachanlagen sowie die Finanzanlagen (Sondervermögen bei der VKPB, Beteiligungen an Fonds) mit jeweils etwa 150 Mio. Euro die größten Positionen. Das Anlagevermögen macht etwa 15 % der Bilanzsumme aus.

Eine beachtenswerte Situation stellt sich allerdings im Zusammenhang mit den Pensions- und Beihilfeverpflichtungen dar. Die Pfarrfrauen und Pfarrer sowie die Kirchenbeamten und Kirchenbeamtinnen, die in den Gemeinden und Kirchenkreisen tätig sind, haben ein Anstellungsverhältnis mit der Landeskirche. Die Landeskirche hat mithin auch die rechtliche Verpflichtung für Besoldung und Versorgung, obwohl Kirchenkreise und Gemeinden Leistungsempfänger dieser Beschäftigten sind. Die Versorgung der Pfarrfrauen und Pfarrer sowie der Kirchenbeamten und Kirchenbeamtinnen ist der Versorgungskasse der Pfarrer und Kirchenbeamten (VKPB) übertragen. Sowohl die Auszahlung der Versorgungsbezüge und Beihilfen als auch die Verwaltung der Kapitaldeckung erfolgen durch die VKPB für die beteiligten Landeskirchen, der Evangelischen Kirche von Westfalen, der Lippischen Landeskirche und der Evangelischen Kirche im Rheinland.

Zur Feststellung der Ausfinanzierung der Pensionsverpflichtung haben sowohl die VKPB, als auch die EKD ein aktuarisches Gutachten in Auftrag gegeben, d.h. eine versicherungsmathematische Kalkulation der zu erwartenden Verpflichtungen auf der Basis der Pensionsempfänger und einschlägiger Sterbetafeln in der Gegenüberstellung mit den bereits getätigten Einzahlungen und den zu erwartenden Erträgen aus angenommenen Kapitalerträgen und Einzahlungen. Auch für die Beihilfeverpflichtungen wurde ein entsprechendes Gutachten erstellt. Zwischen den Verpflichtungen aus Versorgung und Beihilfen und der vorhandenen Kapitaldeckung gibt es eine nennenswerte Lücke, die als Verbindlichkeit in der Bilanz der Evangelischen Kirche im Rheinland erscheint. Das EKD-Gutachten kommt zum Ergebnis, dass der Rückdeckungsgrad der Pensions- und Beihilfeverpflichtungen der Evangelischen Kirche im Rheinland zwischen 27% und 34% (Zinsannahmeszenario 3,5% bzw. 4,5%) beträgt. Das auf den gleichen Parametern beruhende von der VK-PB beim gleichen Aktuar beauftragte Gutachten weist für die Pensionsverpflichtungen allein einen Deckungsgrad von 46% aus. Für die Beihilfe wird die Finanzierungslücke zur Sicherung der rücklagengedeckten Finanzierung auf etwa 500 Mio. EUR geschätzt. Die entstehende Lücke (Versorgung und Beihilfe zusammengenommen) beträgt zum 01.01.2012 ca. 1,7 Milliarden Euro. Je nach Zinsentwicklung kann sich dieser Betrag erhöhen oder vermindern. Derzeit reichen die Beiträge der Kirchen aus, die laufenden Versorgungsleistungen und Beihilfen zu leisten. Auch wird durch zusätzliche

Einzahlungen die Deckungslücke regelmäßig verringert, jedoch in zu geringem Ausmaß.

Nimmt man den landeskirchlichen Anteil an der Umlage als Basis, ist die Landeskirche rechnerisch mit 10,10 % an den Rückstellungen und an der Kapitaldeckung für Beihilfe und Versorgung der eigenen Kirchenbeamtinnen und Kirchenbeamten, Pfarrerinnen und Pfarrern beteiligt. Der überwiegende Anteil von 89,90 % wird bereits heute durch Umlagen bei den Kirchenkreisen und –gemeinden getragen. Nur die Kirchenkreise und –gemeinden sind kirchensteuererhebungsberechtigt, so dass auch zukünftig die Aufwendungen für die Alterssicherung zum größeren Teil durch die Kirchenkreise und –gemeinden getragen werden. Der Verpflichtung der Landeskirche zur Versorgung und Beihilfeleistung stehen also Ansprüche an die Kirchenkreise und -gemeinden gegenüber. Im Saldo bleibt aus dem landeskirchlichen Budget eine Verbindlichkeit in Höhe von ca. 200 Mio. Euro.

Die gängigen Regeln der Bilanzierung lassen den Ausweis einer Forderung auf künftige Erträge Dritter nicht zu, es sei denn, sie sind auf Grundlage eines Vertragsverhältnisses entstanden. Die gesetzliche Regelung für die Bilanzierung der Versorgungsverpflichtungen sieht vor, dass diese im landeskirchlichen Etat zu bilanzieren sind. Da dieser Position keine konkrete Zahlungspflicht, sondern lediglich die generelle Beteiligungsverpflichtung zugrunde liegt, findet sich der Anteil der Kirchenkreise und –gemeinden als „sonstiger Vermögensgegenstand“ auf der Aktivseite der landeskirchlichen Bilanz (Ausgleichsposten in Höhe von 1.587 Mio. Euro). Eine entsprechende Gegenposition bei Kirchenkreisen und –gemeinden ist nicht vorgesehen, die Gemeinden und Kirchenkreise verweisen auf die Verpflichtung im Anhang der Bilanzen. In einem gesamtkirchlichen Prozess ist zu klären, zu welchem Grad und in welchem Zeitfenster zusätzliche Rücklagen zur Deckung der Verpflichtungen gebildet werden sollen.

Weitere nennenswerte wirtschaftliche Verpflichtungen entstehen aus der Gebäudeunterhaltung der landeskirchlichen Gebäude. Hierfür ist bereits in der Kameralistik durch Bildung der Substanzerhaltungsrücklage Vorsorge getroffen worden. Diese Rücklagen sind vollständig durch zweckgebundene Kapitalanlagen in gleicher Höhe nachgewiesen; bei diesem Aktivtausch findet jedoch kein Vermögenszuwachs statt, sondern lediglich eine Mittelbindung. Nur in Einzelfällen ist ein Instandhaltungsbedarf erkennbar, der über die Substanzerhaltungspauschale hinausgeht. Das NKF sieht vor, dass für jedes Gebäude die Abnutzung durch lineare Abschreibungen darzustellen ist. Für die landeskirchliche Ebene gilt, dass die in der Bilanz für Gebäude auszuweisenden Abschreibungen ein Volumen von etwa 5 Mio. EUR erreichen. Im Unterschied zur Substanzerhaltungspauschale, die als Rücklage erhalten bleibt, wirkt sich die Abschreibung vermögensmindernd aus. Auch wenn aus dieser Vermögensminderung kein unmittelbarer Zwang entsteht, den Wertverlust aus freien Rücklagen auszugleichen, wird so deutlich, dass

der Erhalt von Gebäuden eine finanzielle Verpflichtung bedeutet, die in der Finanzplanung zu berücksichtigen ist.