

Vorlage der Kirchenleitung an die Landessynode

**Ausgestaltung des
Trennscharfen Religionsmerkers**

A

BESCHLUSSANTRAG

1. Die Kirchenleitung wird beauftragt zu prüfen, ob ein weiterer Vorstoß bei den Verhandlungen der Ausgestaltung des Trennscharfen Religionsmerkers zur Erwirkung der kirchenkreisgenauen Kirchensteuer auf Lohn- und Einkommensteuer vor dem Hintergrund des Verhandlungsfortschritts noch sinnvoll und zielführend ist. Die Kirchenleitung entscheidet darüber, wieweit die Verhandlungsbemühungen vorangetrieben werden. Der Synode wird umfassend Bericht erstattet.
2. Ungeachtet der Veränderungen, die sich durch den Trennscharfen Religionsmerker in der derzeit geplanten Form ergeben würden, wird die Kirchenleitung mit einer Einschätzung zur Kirchensteuerverteilung und deren Nachhaltigkeit vor dem Hintergrund der absehbaren Entwicklung der Kirchenmitgliedschaft und des Kirchensteueraufkommens beauftragt. Zur Gestaltung eines synodalen Prozesses wird die Kirchenleitung beauftragt, hierzu die intensive Kommunikation mit den Kirchenkreisen mit dem Ziel einer von der Systematik des Trennscharfen Religionsmerkers unabhängigen Positionierung zu suchen. Die Kirchenleitung wird beauftragt, der Synode 2018 zu berichten.

B

BEGRÜNDUNG

1. Funktionsweise des Trennscharfen Religionsmerkers und technische Möglichkeiten einer regionspezifischen Möglichkeit der Kirchensteuerzuordnung

Mit Einführung des sog. Trennscharfen Religionsmerkers für die Kirchenlohnsteuer entfällt entsprechend der derzeitigen Konzeption die Möglichkeit der örtlichen Zuordnung des Kirchensteueraufkommens zu Gemeinden.

Die bisher verwendeten Religionsmerkmale für die Kirchenlohn- und -einkommensteuer (ev., lt, rf, rk, ...) für Kirchen und Religionsgemeinschaften bzw. kirchensteuerberechtigte Körperschaften des öffentlichen Rechts werden durch einen Zahlencode ersetzt, der neben dem Religionsmerkmal auch die landeskirchengenaue Zuordnung der Kirchensteuer enthält. Der Begriff „trennscharf“ bezieht sich auf die über die Religionszugehörigkeit hinausgehende Zuordnung zur Landeskirche bzw. zum Bistum oder anderen Gliederungen der existierenden kirchensteuerberechtigten Körperschaften. Eine darüber hinausgehende regionale Zuordnung ist nicht vorgesehen. Sie wäre allerdings theoretisch möglich: Die Konzeption sieht vor, dass für die EKIR der Zahlencode 011500 vorgesehen ist (01=ev. / 15=EKIR / 00=nicht belegt).

Das bedeutet, dass technisch eine Zuordnung der Kirchensteuer über die Landeskirche hinaus auch für die Kirchenkreise theoretisch möglich wäre, eine darüber hinausgehende Zuordnung zu den (im Rheinland derzeit 738) Gemeinden ist technisch nicht möglich. Aufgrund der im Rheinland geübten Praxis der Ortskirchensteuer und des übersynodalen Finanzausgleichs würde eine differenzierte Zuordnung der Kirchensteuer zu Kirchenkreisen dem Steuerverteilungssystem der EKIR näher kommen als die Landeskirchensteuer. Der Wunsch, dieses nach Möglichkeit umzusetzen und dafür Sorge zu tragen, dass die Verhandlungen in diese Richtung geführt werden, wird auch geäußert.

2. Verhandlungskontext zur Planung und Umsetzung des Trennscharfen Religionsmerkers

Für die evangelischen Kirchen in Deutschland ist die EKD Verhandlungsführer bei der Konzeption des Trennscharfen Religionsmerkers (TRM) : Sie müsste sich als Voraussetzung für einen im beschriebenen Sinne angepassten TRM den Wunsch der EKIR, eine über die jetzt vorgesehene Differenzierung nach Landeskirchen hinausgehende Untergliederung in den Verhandlungen gegenüber den anderen Kirchen und Religionsgemeinschaften durchzusetzen, zu eigen machen:

Der derzeitige Stand ist, dass es seitens der EKD-Gliedkirchen ein dezidiertes Interesse am Trennscharfen Religionsmerker für die Kirchenlohnsteuer gibt, weil auf diese Weise der Aufwand und die Fehlerquelle des zeitversetzten Clearings vermieden wird und die Erfassung des Kirchensteueraufkommens in Echtzeit ohne nachfolgende Korrekturen und die Notwendigkeit der Bildung von Rückstellungen möglich ist. Während das Interesse der Bundesfinanzverwaltung nicht ausgeprägt ist, gibt es ein hohes Interesse der Landesfinanzverwaltung an einer Veränderung im Sinne eines vereinfachten Zuordnungsverfahrens entsprechend dem TRM.

In der EKD hat neben der EKIR lediglich die EKvW das Ortskirchensteuerprinzip in der Kirchenordnung verankert; allerdings gilt das Prinzip hier *de jure* – *de facto* wird die Kirchensteuer entsprechend dem Pro-Kopf-Prinzip (Basis 100%) ungeachtet des unterschiedlichen Aufkommens in den Gemeinden zentral verteilt. Alle anderen EKD-Gliedkirchen haben ein zentrales Kirchensteuerverteilprinzip.

Die Verhandlungen zum Trennscharfen Religionsmerker und seiner Ausgestaltung verlaufen in unterschiedlicher Intensität, zurzeit eher sporadisch. Den EKD-Gliedkirchen ist bekannt, dass das Ortskirchensteuersystem in der EKIR eine innerkirchlich als hoch angesehene Bedeutung hat. Dieser Umstand hat bisher jedoch keinerlei Impuls ausgelöst, einer gewünschten weiteren Untergliederung der Kirchensteuerzuordnung unterhalb der Landeskirkenebene eine Bedeutung in den Verhandlungen zuzumessen.

Die EKIR hat innerhalb der EKD ein Alleinstellungsmerkmal, das kein Nachahmungsbedürfnis auslöst. Für die römisch-katholische Kirche gilt, dass es aufgrund der Kirchenverfassung weder einen Bedarf für die Umsetzung einer solchen Lösung gibt, noch ein Interesse daran. Diese Konstellation setzt ein äußerst ungünstiges Vorzeichen unter die Möglichkeit, eine spezielle Lösung für die Evangelische Kirche im Rheinland, die dann für alle Kirchen und Religionsgemeinschaften gelten würde, tatsächlich durchgesetzt zu bekommen. Man muss angesichts der Gegebenheiten sogar sehr sorgfältig abwägen, ob ein weiterer Vorstoß in diesem Verhandlungsstadium überhaupt sinnvoll wäre.

Ein Risiko bestünde darin, dass die anderen EKD-Gliedkirchen einen solchen erneuten Vorstoß zu diesem Zeitpunkt als inadäquat und durch die lange Zeit der Beratungen als überholt ansehen. Auch hätte der Vorstoß ggf. auch das Potenzial, unter den Gliedkirchen der EKD Zweifel an der Konsensfähigkeit der EKIR zu wecken. Nicht nur die Klärung dieser Frage an sich, sondern bereits die Klärung der Frage, ob man den Vorstoß unternehmen möchte, hat eine kirchenpolitische Dimension, die wohl überlegt sein will.

Es ist unklar ob im Verlauf der Beratungen die Möglichkeit einer mit ggf. vertretbarem Aufwand möglichen Umsetzung einer solchen Zuordnung zu Kirchenkreisen unter Beibehaltung der Codierungs-Systematik tatsächlich aus-

reichend eingehend geprüft worden ist, um abschließend zum Schluss zu kommen, dass eine Umsetzung dieser Option ausgeschlossen ist. Innerhalb der EKIR gilt gerade der Verweis auf andere Kirchen keineswegs als Maßstab für die Bewertung der Besonderheiten der Evangelischen Kirche im Rheinland: Gerade das Prinzip der zentralen Zuweisung, wie es eben auch die römisch-katholische Kirche pflegt, wird nicht als Argument für die Akzeptanz eines in diesem Sinne synchronisierten Verfahrens angesehen. Im Gegenteil eher als eines dafür, die reformatorische Errungenschaft der Gemeinde als Kern und Zentrum evangelischer Verkündigung und deren Ausdruck im Prinzip der Kirchensteuerverteilung von unten nach oben nicht leichtfertig zugunsten einer Verwaltungsvereinfachung aufzugeben.

Eine erneute Prüfung der Umsetzbarkeit einer speziellen Lösung für die Evangelische Kirche im Rheinland wird sich insbesondere auf die Finanzverwaltung konzentrieren. Sofern hier Probleme bei der technischen Umsetzung gesehen werden, die für eine kirchenkreisbezogene Umsetzung ähnlich gelagert sind wie für die gemeindebezogene Umsetzung, muss man gesichert davon ausgehen, dass das erreichte Verhandlungsergebnis sich gegenüber dem bekannten Sachstand nicht mehr ändern wird.

3. Die Praxis des Ortskirchensteuerprinzips und Finanzausgleichs in der EKIR

Um die eine Nutzen-Risiko-Abwägung zu treffen, wieweit ein – von anderen Gliedkirchen der EKD und den Kirchen der Ökumene mit hoher Wahrscheinlichkeit als redundant empfundener – Vorstoß zielführend und reputationsunschädlich zu versuchen wäre, gilt es zu klären, welchen Nutzen die EKIR von einer kirchenkreisgenauen Erhebung der Kirchensteuer hätte und diesen gegen den kirchenpolitisch möglichen Schaden abzuwägen.

Hierfür ist die Betrachtung der wirtschaftlichen Situation der Kirchenkreise in der EKIR von Bedeutung, die sich aus der der Gemeinden ableitet: Aufgrund des Finanzausgleichssystems betrifft die nachteilhafte Wirkung des TRM in der EKIR besonders Kirchenkreise mit überdurchschnittlichem Kirchensteueraufkommen aus Lohn- und Einkommensteuer, relevant ist teilweise auch die Kirchensteuer auf Kapitalerträge. Das Prinzip des Finanzausgleichs unter gegebenen Bedingungen teilt die Landeskirche in „gebende“ und „nehmende“ Kirchenkreise. Dauerhaft gebende Kirchenkreise sind derzeit neun Kirchenkreise. Zwei bis drei Kirchenkreise sind in der jüngeren Vergangenheit zwischen gebend und nehmend gewechselt – eine für die Haushaltsplanung besonders schwierige Situation. 26-27 Kirchenkreise sind derzeit nehmende Kirchenkreise.

Die Erfassung macht bereits deutlich: Die Ermittlung der (unterschiedlichen) Leistungsfähigkeit der Gliederungen erfolgt schon jetzt weitgehend nicht auf Gemeinde-, sondern auf Kirchenkreisebene. Würde das Prinzip der Ortskirchensteuer im landeskirchlichen Kontext konsequent umgesetzt, würden sich die in der Gemeinde verbleibenden Kirchensteuermittel aus dem Ge-

meindeaufkommen nach Abzug der pauschal erhobenen Abgaben , sowie Umlagen für Aufgaben, die auf anderen Ebenen wahrgenommen werden , ermitteln. Tatsächlich gibt es bereits jetzt zwei Mechanismen, die aufgrund von Beschlüssen der Landes- und Kreissynoden die Umsetzung des Ortskirchensteuerprinzips in seiner reinen Form nicht vorsehen:

Zum einen hat die Landessynode mit dem Finanzausgleichsgesetz einen Finanzausgleich beschlossen, der zwar nicht vollständig ausgleichend bzw. nivellierend wirkt, sondern eine verbleibende Differenzierung vorsieht, aber für jeden Kirchenkreis sicherstellt, dass pro Kirchenmitglied mindestens 95% des durchschnittlichen Pro-Kopf-Aufkommens aus der Kirchensteuer zugewiesen wird. Kein Kirchenkreis erhält weniger die diesen Garantiebtrag pro Kopf.

Kein Kirchenkreis erhält weniger die diesen Garantiebtrag pro Kopf. Die Kirchenkreise, in denen das Pro-Kopf-Aufkommen darüber liegt („Geberkirchenkreise“) – behalten die verbleibende Differenz nach dem Finanzausgleich ein und verfügen so gegenüber den „Nehmerkirchenkreisen“ über zusätzliche Mittel, die je nach der Höhe der Abweichung vom Durchschnitts-Pro-Kopf-Aufkommen erheblich sein können.

Zum anderen werden die Kirchensteuermittel von den Gemeinden nicht einbehalten, sondern über den Kirchenkreis und die Gemeinsame Verrechnungsstelle wieder ausgereicht – auf Kirchenkreisebene greifen hier unterschiedliche Verteilungsschlüssel – d.h.: neben dem landeskirchlichen Finanzausgleich gibt es einen innersynodalen Finanzausgleich, der von der Kreissynode beschlossen wird. Die angewandten Verteilungsschlüssel sind unterschiedlich und unübersichtlich.

In einigen Kirchenkreisen sieht er eine Verteilung der Kirchensteuer in die Gemeinden nach einem reinen Pro-Kopf-Prinzip vor, während in anderen das Ortskirchengemeindeaufkommen als Verteilungsmaßstab gilt.

4. Der Weg der Kirchensteuer in die Ebenen nach dem Verteilungsprinzip der EKIR

Die Ermittlung des Ortskirchengemeindesteueraufkommens hat ihren Preis: bevor das Gemeindegemeindeaufkommen über den Kirchenkreis an die Gemeinsame Verrechnungsstelle mitgeteilt wird, muss das Aufkommen in einem aufwändigen – ggf. kirchenkreisübergreifenden –Verfahren gemeindegemeindegrenau ermittelt werden. Da Gemeindegrenzen sich nicht, bzw. sehr häufig nicht, an den kommunalen Gemeindegrenzen orientieren, muss dieses anhand der Adresszuordnung geschehen. Analog gilt das für Kirchenkreise und Landeskirchen. Die für das innersynodale Clearing notwendigen Informationen müssen vom Bereich Meldewesen angefordert, bearbeitet und sortiert weitergeleitet werden. Für alle Clearingverfahren gilt, dass sie erst rückwirkend abschließend berechenbar sind. Um die für das zeitversetzte Clearing notwendigen Mittel vorzuhalten, können derzeit noch Rückstellun-

gen gebildet werden, die auf das Kirchensteueraufkommen der Kirchenkreise angerechnet werden und dadurch den übersynodalen Finanzausgleich beeinflussen. Hierdurch wird der Pro-Kopf-Betrag, nach dem die Berechnung des übersynodalen Finanzausgleiches erfolgt, unmittelbar beeinflusst und damit direkt die Höhe der Zuweisung.

Gegenüber einer gesammelten Vereinnahmung der Kirchensteuer und Ausreichung nach Verrechnung mit Umlagen liegt der eigentliche Zugewinn darin, dass es möglich und nach dem derzeitigen Verfahren auch notwendig ist, die unterschiedliche Leistungsfähigkeit von Gemeinden und damit auch den Kirchenkreisen zu ermitteln. Das hauptsächliche Merkmal der Unterscheidung ist dabei nicht die Zahl der Gemeindeglieder im Kirchenkreis, sondern das durchschnittliche Einkommensniveau der Kirchenmitglieder. Diasporakirchenkreise in strukturschwachen Gebieten mit niedrigem Durchschnittseinkommen sind finanzschwächer als Diasporakirchenkreise in wirtschaftlich florierenden Gebieten mit hoher Beschäftigungsquote und hohem Durchschnittseinkommen.

Das bedeutet, dass Kirchenkreise mit höherem Steueraufkommen vor allem von Rahmenbedingungen profitieren, auf die sie keinen Einfluss haben – gleiches gilt umgekehrt für Kirchenkreise mit niedrigerem Steueraufkommen.

5. Die Bedeutung des Ortskirchensteuersystems für die derzeitige Praxis der Kirchensteuerverteilung in der EKIR

Vor diesem Hintergrund gilt es, der Frage nachzugehen, welche Bedeutung auf die lange Sicht gesehen die Ermittlung der Kirchensteuer auf Kirchenkreisebene hat: die Kirchenordnung sieht an keiner Stelle die Differenzierung der Kirchensteuer aufgrund unterschiedlicher regionaler wirtschaftlicher Rahmenbedingungen vor. Das gemeindebezogene Ortskirchensteuerprinzip hat vielmehr seine Wurzel darin, die Gemeinde ins Zentrum kirchlich-seelsorgerlicher Arbeit zu stellen und ruht auf einem reformatorischen Prinzip, wonach es Aufgabe der Gemeinde war (und in der Kirchenordnung der EKIR letztlich auch immer noch ist, ist doch die Gemeinde in der Regel Anstellungsträger der Pfarrstelle), die Pfarrperson zu ernähren. Auch in dieser Urform der Gemeindefinanzierung war bereits frühzeitig vorgesehen, dass eine Gemeinde der anderen unter die Arme greifen solle, wenn sie es nicht schaffe, ihren Pfarrer zu ernähren. („Ist die Armut einer Gemeinde so groß, daß sie den berufenen Prediger nicht ernähren kann, so soll die Klassis erwägen, ob nicht mehrere benachbarte Gemeinden miteinander verbunden werden können.“ Martin Luther, 1571). Der so formulierte Finanzausgleich nach lutherischem Verständnis (in diesem Satz beiläufig verknüpft mit einer Fusion der Gemeinden) dient nicht in erster Linie dem Erhalt höherer Einnahmen, sondern der Sicherstellung der flächendeckenden pfarramtlichen Grundversorgung durch die Gemeinden selbst und nach Möglichkeit aus eigener Kraft.

Von diesem Prinzip ist die Praxis der rheinischen Landeskirche bereits vergleichsweise weit entfernt – allerdings auch aus dem Grund der Sicherung eines auskömmlichen Mittelaufkommens auch in strukturschwachen Gebieten. Die Arbeitsgruppe ‚Funktionalität des Übersynodalen Finanzausgleichs‘ hat ermittelt, dass die EKIR bereits jetzt ein sehr weitgehendes Finanzausgleichssystem hat, das auch ausgleichend wirkt. Sie hat insofern keinen dringenden Handlungsbedarf festgestellt, vielmehr das Fazit gezogen, dass das Ausgleichsprinzip sich hoher Akzeptanz erfreut und aus Gründen der Gerechtigkeit kein unmittelbarer Handlungsdruck besteht. Der Finanzausgleich und die dadurch relativierte „Kirchensteuerhoheit“ der Gemeinden steht auch im Einklang mit der presbyterial-synodalen Ordnung, ist er doch nach den Prinzipien dieser Ordnung in Einmütigkeit beschlossen worden: gerade die Akzeptanz der Abgaben auch bei den gebenden Kirchenkreisen ist hierfür von hoher Bedeutung. Ebenfalls wurde ermittelt, dass finanzkräftigere (Geber-) Kirchenkreise keineswegs in der Situation sind, auf die (zusätzlichen) Haushaltsmittel aufgrund vergleichsweise höherem Steueraufkommen verzichten zu können: der höheren Finanzkraft stehen an vielen Stellen auch höhere Kosten gegenüber und auch hier müssen Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung ergriffen werden.

Ein wesentliches Argument, so die Befürworter einer weiteren Initiative zur Erhaltung der Zuordnung der Kirchensteuer zu Kirchenkreisen wenn irgend möglich, ist die regionale Gebundenheit der Kirchensteuer, die auch ein Aspekt für die Akzeptanz der Kirchensteuer an sich ist: die gemeindenahere Verwendung der Kirchensteuern sind ein Element der Beteiligung und Mitwirkung, das durch eine landeskirchlich abstrakte Form der Zuwendung kompromittiert werden könnte und damit auch eine bestehende Bindung von Kirchenmitgliedern – gerade solchen, die zwar keine Zeit, aber Geld in diese Beteiligung investieren können – aufgelöst. Hierin wird ein Risiko möglicher weiterer Entfremdung gesehen, das im Spannungsfeld zwischen Gleichheit und ausgleichender Gerechtigkeit mit der in EKIR geübten Differenzierung abzuwägen ist.

Die zu ziehende Schlussfolgerung für die Einführung des Trennscharfen Religionsmerkers ist gleichwohl die, dass seine Einführung in der geplanten Form nicht mehr das Ortskirchensteuerprinzip an sich, sondern vor allem die geübte Praxis des Finanzausgleichs, der die unterschiedliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Regionen berücksichtigt, in Frage stellen würde. Das Ortskirchensteuerprinzip selbst ist bereits durch den Finanzausgleich in der EKIR nicht mehr einschlägige Praxis.

Allerdings bedeutet die Einführung des TRM in der derzeit geplanten Form auch nicht, dass die EKIR handlungsunfähig würde: einen ähnlich – sei es dauerhaft oder vorübergehend – wirkenden Finanzausgleich zur Abfederung der nachteilhaften Wirkung eines daraus folgenden reinen Pro-Kopf-Verteilungsprinzips zu errichten wäre innerrheinisch möglich. Eine zeitlich befristete Option wäre, die unmittelbaren Wirkungen auf die Haushalte der

jetzt gebenden Kirchenkreise durch Einstellung eines Finanzausgleichs, der sich am derzeitigen Kirchensteuerüberhang orientiert und diesen über eine Frist abschmelzen lässt, so dass eine Haushaltsanpassung mit „Bremsweg“ möglich ist. Die Arbeitsgruppe „Übersynodaler Finanzausgleich“ hatte auch eine alternative Indikatorenlösung erwogen, bei der die unterschiedliche Leistungsfähigkeit von Kirchenkreisen über andere Kennzahlen, als das Kirchensteueraufkommen im Kirchenkreis ermittelt wird. Eine solche Lösung ist jedoch in ihrer Komplexität aufwändig und ggf. dann auch nicht unumstritten.

Eine statische Lösung, bei der ein Kirchensteuerüberhang festgeschrieben und im Wege eines Finanzausgleichs an derzeit gebende Kirchenkreise ausgereicht wird, erscheint aufgrund der Dynamik der Veränderung der Kirchenmitgliedschaft, die sich asynchron zur Bevölkerungsentwicklung insgesamt verhält, in jedem Fall nicht zweckmäßig.

Über die Abfederung der in diesem Sinne einschneidenden Wirkungen intensiver nachzudenken und Optionen vorzuschlagen, wäre Gegenstand der zweiten Arbeitsphase der Arbeitsgruppe.

6. Das Stimmungsbild der Arbeitsgruppe zum weiteren Vorgehen

In der Frage einer Empfehlung, wieweit in der jetzigen Situation der Kirchenleitung empfohlen werden sollte, eine erneute Initiative zur Durchsetzung einer kirchenkreisgenauen Trennschärfe des Religionsmerkers zu ergreifen, hat sich in der Arbeitsgruppe eine Pattsituation ergeben.

Die Arbeitsgruppe sieht es sowohl für das weitere Vorgehen als auch für eine ggf. erfolgende Einführung des Trennscharfen Religionsmerkers als sehr wichtig an, dass hinreichend deutlich gemacht werden kann, dass die Möglichkeit einer von der EKIR gewünschten Differenzierung hinreichend geprüft und im Zweifelsfalle entweder aufgrund einer Nutzen-Risiken-Abwägung verworfen (im Sinne des Durchsetzungsversuches) oder als nicht durchsetzbar festgestellt wird (aufgrund der Unmöglichkeit einer technischen Umsetzung mit vertretbarem Aufwand oder Herstellung des erforderlichen Konsensus unter den kirchensteuerberechtigten Körperschaften).

Ob der Stand des Fortschritts und die Stimmungslage unter den kirchensteuerberechtigten Körperschaften bereits zum jetzigen Zeitpunkt nahelegt, auf weitere Bemühungen bewusst zu verzichten, wurde in der Arbeitsgruppe unterschiedlich eingeschätzt. Diese Abwägung kann die Arbeitsgruppe nicht hinreichend treffen – dieses ist durch die Kirchenleitung zu tun. Die Einbeziehung der Synode zum diesem Zeitpunkt hält die Arbeitsgruppe aufgrund der weitreichenden Folgen, die eine grundsätzliche Änderung des Steuer-Verteilungssystems für die Gemeinden und Kirchenkreise hat, für geboten.

Finanzielle Auswirkungen:

Finanzielle Auswirkungen entstehen dann, wenn aufgrund der Abweichung vom Normalverfahren des Trennscharfen Religionsmerkers Aufwand ent-

steht, der der Evangelischen Kirche im Rheinland zuzurechnen wäre und von ihr zu decken. Der mögliche Aufwand ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht bezifferbar.

Auswirkungen auf Kirchengemeinden und Kirchenkreise:

Die Einführung des Trennscharfen Religionsmerkers hat in der derzeitigen Planung unmittelbare Auswirkungen auf die Kirchensteuererhebung durch die Gemeinden und das Verfahren des Kirchensteuereinzugs und der Kirchensteuerverteilung. Aufgrund der grundlegenden Veränderung der Verwaltungsabläufe verändern sich sowohl Zuständigkeiten als auch Verfahren. Ein daraus resultierendes zentrales Kirchensteuereinzugsverfahren würde aufgrund der Verwaltungsvereinfachung vermutlich eine Kostensenkung zur Folge haben.

Da eine gemeindgenaue bzw. kirchenkreisgenaue Zuordnung der Kirchensteuern bei Umsetzung des derzeit in der Planung befindlichen Modells des Trennscharfen Religionsmerkers entfallen würde, hätte eine Umsetzung massive Auswirkungen auf die Haushalte der Kirchenkreise, deren Kirchensteueraufkommen deutlich über dem durchschnittlichen Pro-Kopf-Aufkommen liegt. Da eine solche Veränderung unmittelbar im Haushalt ohne eine Haushaltsschieflage nicht darstellbar wäre, würden hier Finanzausgleichsmaßnahmen zur Abfederung der Effekte erforderlich.

Anlage:

aus LS 2016 Drucksache 18, Bericht der Arbeitsgruppe „Überprüfung der Funktionalität des übersynodalen Finanzausgleichs“

Vorschlag der Kirchenleitung:

Überweisung an den Finanzausschuss (VI) – federführend –, den Innerkirchlicher Ausschuss (IV) und den Ausschuss für Kirchenordnung und Rechtsfragen(II)

Bericht der Arbeitsgruppe „Überprüfung der Funktionalität des übersynodalen Finanzausgleichs“

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

- Sachstandsbericht zum Trennscharfen Religionsmerker in Kapitel V.
- Antrag der Kreissynode Jülich betr. Steuergerechtigkeit (LS 2015 Nr. 5.4)

„Die Synode des Kirchenkreises Jülich bittet die Landessynode, die Initiative des KDA in der Evangelischen Kirche im Rheinland aufzugreifen, über den synodalen Beratungsprozess eine Stellungnahme zum Thema „Steuergerechtigkeit“ zu erarbeiten.“

- Antrag der Kreissynode Jülich betr. Finanzierungskonzept Pfarrdienst (LS 2013 Nr. 4.11)

„Die Rahmenkonzeption für den Pfarrdienst in der Ev. Kirche im Rheinland wird um ein Finanzierungskonzept erweitert, das Kirchenkreise in die Lage versetzt, den in der Rahmenkonzeption vorgesehenen Umfang an Stellen des gemeindlichen Pfarrdienstes angemessen finanzieren zu können.“

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

„Der Bericht der Arbeitsgruppe „Überprüfung der Funktionalität des übersynodalen Finanzausgleichs“ wird mit Dank zur Kenntnis genommen und der Landessynode vorgelegt. Die Kirchenleitung wird nach der Landessynode beraten, ob und ggf. wie an den Fragen des übersynodalen Finanzausgleichs weiter gearbeitet werden soll.

Die Überweisung soll an den Finanzausschuss (VI) – federführend – und den Innerkirchlichen Ausschuss (IV) erfolgen.“

I Arbeitsauftrag der AG Übersynodaler Finanzausgleich

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

Der Auftrag an die Arbeitsgruppe war

- zu analysieren, wie sich in den jüngeren Jahren, insbesondere den Jahren nominal steigenden Kirchensteueraufkommens die Finanzsituation in den Kirchenkreisen und Gemeinden entwickelt hat,

- zu ermitteln, wieweit es Besonderheiten in den Kirchenkreisen gibt, die dazu führen, dass sich die Finanzsituation vergleichbar bzw. auseinanderlaufend entwickelt und wieweit das bestehende System des Finanzausgleichs einen zweckmäßigen Ausgleich zwischen Kirchenkreisen tatsächlich herstellt,
- zu analysieren, wie sich das Verhältnis der Kirchensteuerentwicklung zwischen Landeskirchen und Kirchenkreisen bzw. Gemeinden entwickelt hat,
- Ansätze für ein verändertes System der Kirchensteuerverteilung im Sinne eines übersynodalen Finanzausgleichs unter Berücksichtigung wirtschaftlicher und demografischer Rahmenbedingungen zu entwickeln
- das Umlagesystem insbesondere für Personalkosten (z.B. Pfarrbesoldungsumlage, Pfarrkostenpauschale) einer Überprüfung zu unterziehen und ggf. einen Vorschlag für eine Neuordnung mit entsprechender Änderung des Finanzausgleichsgesetzes zu entwickeln,
- bei der Entwicklung eines Systems zur Verbesserung der mittelfristigen Finanzplanung unterstützend mitzuwirken.

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

Der Arbeitsgruppe gehörten an:

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

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

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

1. Zum Hintergrund des übersynodalen Finanzausgleichs

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

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

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

Die presbyterial-synodale Ordnung rheinischer Ausprägung

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

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

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

Das Prinzip der Kirchensteuerhoheit der Gemeinde als Ausdruck der presbyterial-synodalen Ordnung in der EKIR

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

Das Prinzip der Kirchensteuerhoheit geht von einem hohen Maß an Autonomie der Gemeinden aus. Das Prinzip der presbyterial-synodalen Ordnung regelt die verschiedenen *Verfahren der Entscheidungsfindung* und betont

auf der jeweiligen Ebene das Prinzip der Eigenverantwortlichkeit.¹ Es ist aber weder auf Vereinzelung noch auf vollständige Autonomie angelegt, sondern auf Vernetzung der Gremien: insofern wird auch die Entscheidung über die Zuordnung von Ressourcen – insbesondere die Verwendung von Geldmitteln – auf den verschiedenen Ebenen und nicht voneinander unabhängig geregelt.

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

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

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

Das Prinzip des Finanzausgleichs aus und zwischen den jeweiligen Ebenen der EKIR

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

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

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

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

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

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

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

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

Die Berechnung des übersynodalen Finanzausgleichs und dessen Vor- und Nachteile

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

Finanzausgleichszahlung gemäß § 9 FAG (=empfangende Kirchenkreise):

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

Finanzausgleichsumlage gemäß § 10 FAG (= zahlende Kirchenkreise):

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

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

Vorteile	Nachteile
Das System ist funktional und grundsätzlich akzeptiert.	Das System hat keinen Bezug zur Kirchensteuerhoheit der Gemeinden, da es auf dem Kirchensteueraufkommen des Kirchenkreises basiert. ²

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

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

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

a. Umlagen

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

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

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

Landeskirchliche Umlagen sind Pflichtumlagen wie die Versorgungs- und Beihilfesicherungsumlage, die Umlagen für die Gesamtkirchlichen Aufgaben entsprechend Synodalbeschluss und die Pfarrbesoldungsumlage, über die

Pfarrkosten getragen werden, die ihrem Wesen nach gleichmäßig allen Ebenen zugutekommen und deshalb gemeinsam zu tragen sind.

Die subjektive Empfindung eines unbilligen Eingriffs in Entscheidungsspielräume wird umso ausgeprägter empfunden (und damit: umso weniger akzeptiert), je weniger die zu entrichtenden Umlagen die unmittelbaren Interessen der Gemeinden berühren: Insbesondere Umlagen zur Finanzierung landeskirchlichen Haushaltes oder der Versorgungsverpflichtungen stehen häufig unter dem Verdacht, die Spielräume für die kirchlichen Kernaufgaben der Gemeinde als Basis des kirchlichen Verkündigungsauftrags zugunsten einer überproportionalen Zentralisierung und einer Überbetonung der Verwaltung zu beschneiden.

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

Sonderfall: Die Pfarrstellenpauschale

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

Ungeachtet der Tatsache, dass mit dem Prinzip von Pfarrstellenpauschale und Pfarrbesoldungsumlage die Kostenerstattung für die Dienstleistung verbunden ist, wird auch die Abführung der jeweiligen Pauschalen häufig, allerdings zu Unrecht, als Beschneidung der Handlungsmöglichkeiten der Ge-

meinden empfunden und hat damit trotzdem einen Einfluss auf das Empfinden einer sinnvollen Balance zwischen Umlagen und verfügbaren Mitteln zur freien Verfügung.

Staatsleistungen

Im Zusammenhang ebenfalls von Bedeutung sind die Staatsleistungen³, die Zuschüsse zu Personalkosten darstellen und in Nordrhein-Westfalen, Hessen und Rheinland-Pfalz bis heute gezahlt werden. In den Kirchenkreisen, die in diesen Bundesländern liegen, führen diese Leistungen zu einer Minderung der Pfarrstellenpauschale. Für das Saarland bestehen solche Verträge nicht, sodass auch keine Staatsleistungen im Rahmen der Pfarrstellenpauschale berücksichtigt werden können. Da die rechtlichen Rahmenbedingungen in der Weimarer Reichsverfassung geschaffen wurden sind, bestehen auch keine Einflussmöglichkeiten durch die Kirchenkreise oder die Landeskirche.

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

Gesetzliche Regelungen

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

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

Ebenfalls als Beschneidung eigener Handlungsmöglichkeiten wurden die Verwaltungsstrukturreform und die Einführung des Neuen Kirchlichen Finanzwesens empfunden. Die Mindestanforderungen an die funktionierende Verwaltung sowie die Verlagerung von Verwaltungstätigkeiten von der Ge-

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

meinde auf die Ebene des kreiskirchlichen Verwaltungsamtes hat die Beteiligung der Gemeinden an Entscheidungen beschränkt.

Auch wenn die Pflicht zur Bildung einer Substanzerhaltungs- bzw. Instandhaltungsrücklage unabhängig von der Einführung des NKF beschlossen worden ist, ist die Substanzerhaltungs- bzw. die Instandhaltungspauschale als Eingriff in die Handlungsfreiheit der Gemeinde gesehen worden und als Festlegung auf die Priorität für Gebäude statt für Menschen. Ähnlich wurden die Abschreibungsregeln für Vermögensgegenstände, insbes. Gebäude, empfunden.

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

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

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

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

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

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

KiSt-Pro-Kopf-Verteilung (EKvW-Modell) ohne übersynodalen Finanzausgleich

a. Beschreibung der Veränderung

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

Eine Umstellung des Systems würde dazu führen, dass die Zahlungsströme in der EKIR wie auch der Informationsfluss verändert werden muss. Das Netto-Kirchensteueraufkommen⁴ der EKIR müsste an einer zentralen Stelle vereinnahmt werden, damit die Ermittlung des Pro-Kopf-Betrages auf Grundlage der tatsächlich eingegangenen Kirchensteuer erfolgen kann (nicht über den Verteilungsbetrag, der momentan Grundlage für den übersynodalen Finanzausgleich ist).

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

b. Auswirkungen gegenüber dem jetzigen Verfahren

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

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

⁴ Nach Abzug der Verwaltungskosten und der Umlagen

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

Erwartete Effekte

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

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

Einschätzung der Arbeitsgruppe hinsichtlich der Wirksamkeit zur Lösung der identifizierten Probleme

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

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

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

Veränderung der Berechnungsgrundlage des übersynodalen Finanzausgleichs

a. Beschreibung der Veränderung

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

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

b. Auswirkungen gegenüber dem jetzigen Verfahren

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

c. Erwartete Effekte

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

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

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

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

3. Alternativen zum Modell der Pfarrbesoldung

a. Beschreibung des Modells

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

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

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

b. Einschätzung zur Funktionalität

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

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

c. Gründe für eine Veränderung des Modells

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

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

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

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

d. Szenario der Umstellung auf eine Umlage

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

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

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

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

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

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

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

Einschätzung der Arbeitsgruppe hinsichtlich der Wirksamkeit zur Lösung der identifizierten Probleme

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

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

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

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

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

4. Veränderung der Richtlinien bzw. gesetzlichen Regelungen zur Gebäudeunterhaltung

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

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

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

a. Beschreibung der Veränderung

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

b. Auswirkungen gegenüber dem jetzigen Verfahren

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7. Senkung der Versorgungssicherungsumlage

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

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

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

a. Das Szenario

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

b. Einflussfaktoren auf die Gemeindefinanzierung

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

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

Mitteln und dem kreiskirchlichen innersynodalen Finanzausgleichssystem zusammensetzen.

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

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

c. Erkenntnisse der Arbeitsgruppe zur Gemeindefinanzierung

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

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

Aus theologischer Perspektive macht ein nicht definierter Rahmen bzw. eine nicht definierte Mindestausstattung für die Erfüllung des Verkündigungsauftrages auch Sinn: Die EKIR hat zwar als Leitlinie, dass jede Gemeinde eine Gemeindekonzeption haben soll, wie diese aussieht, ist jedoch den Gemeinden überlassen, hier werden keine Vorgaben im Sinne von Einheitlichkeit gemacht. Selbst wenn jede Gemeinde eine solche Konzeption hätte, was nicht der Fall ist, wäre die Umsetzung in Finanzmittel auf einer ver-

gleichbaren Basis zum Scheitern verurteilt. Die AG hat sich nach kurzer Beratung nicht näher damit auseinandergesetzt.

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

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

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

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

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

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

bei Aufgabenverlagerung auf höhere Ebenen mitbedacht wird, dass lebendige Gemeindegarbeit auch durch Entscheidungsspielräume ermöglicht wird und diese durch Übernahme von Aufgaben durch andere Ebenen kleiner werden

eine aus Vorsicht oder aus dem Motiv, Sparimpulse zu setzen, zu restriktive Steuerschätzung den Planungsspielraum für Gemeinden zusätzlich beschränkt.

Da das NKF die Idee verfolgt, Gemeinden, Kirchenkreise und die Landeskirche in die Lage zu versetzen, die Finanzsteuerung anhand von Kennzahlen

selbst vornehmen zu können, ist es von Bedeutung, dass Maßnahmen, die die Steuerungsmöglichkeiten durch Vorgaben begrenzen, mit Bedacht vorgenommen werden müssen.

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

V Auswirkungen des Trennscharfen Religionsmerkers

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

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

Mittel- bis langfristig soll der trennscharfe Religionsmerker auch auf die Kirchenlohnsteuer angewendet werden. Dadurch würde wie bei der Abgeltungssteuer eine genaue Zuordnung des Kirchensteueraufkommens auf die Steuergläubiger (Kirchengemeinden) nicht mehr ermöglicht sein. Mit der Einführung des neuen Einzugsverfahrens würde sich das bisher nachgelagerte Kirchenlohnsteuer-Verrechnungsverfahren (Clearing) zwischen den Gliedkirchen erübrigen, aber auch erhebliche Auswirkungen auf den Informationsfluss und den Geldfluss in der Evangelischen Kirche im Rheinland haben. Mit dem Wegfall des Clearingverfahrens zwischen den Gliedkirchen wird das innerrheinische Verteilungsverfahren in der bisherigen Form nicht mehr fort-

geführt werden können, da die benötigten Auswertungsdaten nicht mehr vorliegen werden. Darüber hinaus wird aufgrund der direkten Zuordnung der Kirchensteuer das bisher notwendige Meldeverfahren der Betriebsstättenfinanzämter über die Höhe des Kirchensteueraufkommens aus der Kirchensteuer an die Kirchensteuerverteilungsstellen entfallen. Das Kirchensteueraufkommen würde nach der Zuordnung zu einer Landeskirche nur an eine zentrale Stelle ausgezahlt werden. Für die Evangelische Kirche im Rheinland mit Ihrem Ortskirchensteuerprinzip bedeutet das, dass keine Zuordnung der Kirchensteuer an die Kirchengemeinden bzw. Verbände mehr möglich wäre.

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

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

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

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

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

widerspricht dieses Vorgehen dem rheinischen Selbstverständnis (siehe Anlage).

Aufgrund der Ähnlichkeit der jetzigen Systeme und der o.g. Gründe hat sich die Arbeitsgruppe dann ausführlich mit dem Modell der Westfälischen Landeskirche beschäftigt. Grundlage für die Kirchensteuerverteilung wäre ausschließlich der Pro-Kopf-Betrag. Für die Berechnung würde die zentral eingenommene Kirchensteuer nach Abzug der Verwaltungskosten und um die Summen der bestehenden Umlagen (GGA; LKA-Anteil 10,1%, Versorgungssicherung, Beihilfesicherung) gemindert zu Grunde gelegt. Das danach verbleibende Kirchensteueraufkommen würde durch die Kirchengemeindemitglieder der EKIR aufgeteilt werden, sodass am Ende ein Pro-Kopf-Betrag an die Kirchensteuergläubiger in Höhe des im zustehenden Betrags weitergeleitet wird (Gemeindemitglieder x Pro-Kopf-Betrag). Hierdurch steht die Anzahl der Gemeindemitglieder eines Kirchenkreises im Fokus der Verteilung.

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

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

VII Ergebnis der Arbeitsgruppe

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

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

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

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

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

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

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