

G e m e i n s a m e r B e r i c h t

des Schwerpunktausschusses und des Finanzausschusses

betr. Weiterentwicklung des Finanzausgleichsrechts und Rahmenbedingungen einer zukünftigen Form landeskirchlicher Solidarität für Planungsbereiche mit besonderen strukturellen Schwierigkeiten

Sulingen/Deutsch Evern, 11. Mai 2018

I.**Auftrag und Beratungsgang**

Die 25. Landessynode hatte während ihrer V. Tagung in der 26. Sitzung am 27. November 2015 im Zusammenhang mit der Verhandlung über den gemeinsamen Bericht des Schwerpunktausschusses und des Finanzausschusses betr. Auswertung und Fortentwicklung der finanziellen Förderung von Kirchenkreisen aus dem Strukturanpassungsfonds (Aktenstück Nr. 31 A) auf Antrag des Synodalen Gierow folgenden Beschluss gefasst:

"Der Schwerpunktausschuss (federführend) und der Finanzausschuss werden gebeten, die Rahmenbedingungen einer 'zukünftigen Form landeskirchlicher Solidarität' für Planungsbereiche mit besonderen strukturellen Schwierigkeiten zu beraten und noch der 25. Landessynode zu berichten."

(Beschlussammlung der V. Tagung, Nr. 5.11)

Weiterhin hatte die 25. Landessynode während ihrer VIII. Tagung in der 42. Sitzung am 4. Mai 2017 im Zusammenhang mit der Verhandlung über den Bericht des Landeskirchenamtes betr. Ablauf und Ergebnis der Planungsprozesse in den Kirchenkreisen für den Planungszeitraum 2017 bis 2022 (Aktenstück Nr. 23 B) auf Antrag des Synodalen Tödter, ergänzt durch einen Zusatzantrag des Synodalen Bade, folgenden Beschluss gefasst:

"Das Aktenstück Nr. 23 B wird dem Schwerpunktausschuss (federführend) und dem Finanzausschuss zur Beratung überwiesen. Die Ausschüsse werden gebeten, der Landessynode im Zusammenhang mit weiteren Anträgen zum Finanzausgleich zu berichten." ...

(Beschlussammlung der VIII. Tagung, Nr. 3.9)

Zuletzt hatte die 25. Landessynode während ihrer IX. Tagung in der 52. Sitzung am 30. November 2017 im Zusammenhang mit der Verhandlung über den Bericht des Herrn Landesbischof auf Antrag des Synodalen Rossi beschlossen:

"Der Unterausschuss des Schwerpunkte- und des Finanzausschusses zur Weiterentwicklung des Finanzausgleichs wird gebeten, Vorschläge zu erarbeiten, wie eine angemessene Ausstattung der Jugendarbeit mit personellen, finanziellen und räumlichen Ressourcen möglich ist, um die institutionelle Handlungsfähigkeit der Landeskirche auszubauen. Der Jugendausschuss ist an den Beratungen zu beteiligen."

(Beschlussammlung der IX. Tagung, Nr. 3.9)

Nach einer ersten gemeinsamen Beratung im Januar 2017 haben die beiden Ausschüsse im März 2017 beschlossen, einen gemeinsamen Unterausschuss einzurichten. Dem Unterausschuss gehörten an: Herr Bade (Stadtkirchenverband Hannover), Herr Dr. Brinkmann (Kirchenkreis Harzer Land), Frau Brümmer (Kirchenkreis Stolzenau-Loccum), Herr Gierow (Kirchenkreis Lüchow-Dannenberg), Herr Haake (Kirchenkreis Ronnenberg), Herr Dr. Hasselhorn (Kirchenkreis Grafschaft Diepholz), Herr Tödter (Kirchenkreis Lüneburg) und Herr Dr. Zimmermann (Kirchenkreis Celle). Der Unterausschuss hat in sieben Sitzungen zu den ersten beiden o. g. Aufträgen beraten und Vorschläge für eine Änderung des Finanzausgleichsrechts sowie zu einer möglichen Ausgestaltung der zukünftigen Form landeskirchlicher Solidarität in der Nachfolge des bisherigen Strukturanpassungsfonds entwickelt.

Die im Unterausschuss erzielten Beratungsergebnisse wurden in den gemeinsamen Sitzungen beider Ausschüsse am 12. Februar 2018 und am 23. April 2018 beraten und in der Aprilsitzung von beiden Ausschüssen einstimmig verabschiedet.

Während der Beratungen hat der Präsident der Landessynode den Ausschüssen zwei Anträge als Material überwiesen, die sich mit dem sog. Regionalfaktor beschäftigen. Nach dem Regionalfaktor werden im Rahmen des landeskirchlichen Finanzausgleichs 10 % der zur Verfügung stehenden Mittel verteilt. Es handelt sich um die Anträge

- des Kirchenkreistages des Ev.-luth. Kirchenkreises Wesermünde vom 7. März 2018 (vgl. Aktenstück Nr. 9 P, II 5)

und

- des Kirchenkreistages des Ev.-luth. Kirchenkreises Stolzenau-Loccum vom 25. April 2018 (vgl. Aktenstück Nr. 9 P, II 8).

Einen vergleichbaren Antrag hat inzwischen auch der Kirchenkreis Rhaderfehn angekündigt; dieser konnte den Ausschüssen aber noch nicht zur Beratung überwiesen werden.

Eine Beratung über den Antrag des Synodalen Rossi zur Ausstattung der Jugendarbeit hat der Unterausschuss zunächst zurückgestellt, um den in Aussicht genommenen Zeitplan für eine Berichterstattung über die beiden ersten Aufträge zum allgemeinen Finanzausgleich und zum Strukturausgleich einhalten zu können. Der Unterausschuss hat zunächst das Landeskirchenamt gebeten, über die im Aktenstück Nr. 23 B enthaltenen Daten hinaus weitere Daten über die finanzielle und personelle Ausstattung der Jugendarbeit in den Kirchenkreisen und deren demografische und sonstige Rahmenbedingungen zu erheben. Auf der Grundlage dieser Daten wird der Unterausschuss nach der X. Tagung der Landessynode seine Beratungen gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertretern des Jugendausschusses aufnehmen. Er hat in Aussicht genommen, der Landessynode spätestens in der XII. Tagung im Mai 2019 zu berichten.

II.

Eingrenzung des Beratungsauftrages

Aus den beiden Aktenstücken, die den Beratungsaufträgen zugrunde liegen (Aktenstück Nr. 23 B betr. Ablauf und Ergebnis der Planungsprozesse in den Kirchenkreisen für den Planungszeitraum 2017 bis 2022 und Aktenstück Nr. 31 A betr. Auswertung und Fortentwicklung der finanziellen Förderung von Kirchenkreisen aus dem Strukturanpassungsfonds), wird deutlich, dass Aussagen über die Rahmenbedingungen einer zukünftigen Form landeskirchlicher Solidarität für Planungsbereiche mit besonderen strukturellen Schwierigkeiten nur möglich sind, wenn sie sowohl das allgemeine Solidarsystem nach dem Finanzausgleichsgesetz als auch das zusätzliche Solidarsystem in den Blick nehmen, wie es im laufenden Planungszeitraum durch den Strukturanpassungsfonds III ausgestaltet wird.

Die Ausschüsse haben sich in ihren Beratungen daher mit den Grundsätzen für die Ausgestaltung beider Solidarsysteme und deren Zusammenspiel auseinandergesetzt. Als Ergebnis ihrer Beratungen bekräftigen sie die Aussage des Aktenstücks Nr. 31 A, dass es auch künftig notwendig sein wird, neben dem allgemeinen Solidarsystem, wie es durch die Verteilungskriterien des Finanzausgleichsgesetzes gestaltet wird, ein ergänzendes Solidarsystem für eine begrenzte Zahl von Kirchenkreisen vorzuhalten. Der Zweck des Finanzausgleichs, für eine an den Aufgaben der Kirche orientierte Mittelverteilung zu sorgen, die die unterschiedlichen Rahmenbedingungen für die Arbeit der Kirchenkreise angemessen berücksichtigt, wird zwar grundsätzlich durch das Finanzausgleichsgesetz und die darin geregelten Faktoren für die Verteilung des Kirchensteueraufkommens erfüllt. Die Beratungen der Ausschüsse haben aber den in den bisherigen Beschlüssen der Landessynode festgehaltenen Eindruck bestätigt, dass es auch langfristig mit keinem

denkbaren System des allgemeinen Finanzausgleichs möglich sein wird, die Rahmenbedingungen für die Arbeit aller Kirchenkreise angemessen zu berücksichtigen. Es gibt strukturelle Besonderheiten, die sich nicht ändern lassen. Ihre Bedeutung für die betroffenen Kirchenkreise wird durch die zunehmenden Diskrepanzen in der demografischen Entwicklung der einzelnen Regionen des Landes Niedersachsen eher zu- als abnehmen. Solche, aber auch nur solche strukturell besonders benachteiligten Kirchenkreise sind auf eine zusätzliche landeskirchliche Unterstützung angewiesen, damit sie auf Dauer wenigstens einen Mindestbestand an kirchlichen Aufgaben erfüllen können.

In seinem Bericht betr. Ablauf und Ergebnis der Planungsprozesse in den Kirchenkreisen für den Planungszeitraum 2017 bis 2022 (Aktenstück Nr. 23 B) hat das Landeskirchenamt während der VIII. Tagung im Mai 2017 unter Bezugnahme auf eine Prognose der Mitgliederentwicklung in den Kirchenkreisen bis zum Jahr 2030 darauf hingewiesen, dass die Landeskirche weit über Fragen des Finanzausgleichs hinaus vor einer Veränderung der Rahmenbedingungen ihres Handelns steht, die nicht nur quantitativer Natur ist, sondern eine grundlegende qualitative Veränderung darstellt. Es sei die Aufgabe aller kirchleitenden Organe, für diesen Prozess in den nächsten Jahren gemeinsam mit den Kirchenkreisen und Kirchengemeinden eine Perspektive zu entwickeln, in der theologische, strukturelle, finanzielle und personelle Überlegungen ineinandergreifen.

Die Ausschüsse haben sich mit der Prognose für die Mitgliederentwicklung bis zum Jahr 2030, die diesem Aktenstück als Anlage 1 beigelegt ist, auseinandergesetzt. Sie haben auch die längerfristigen Entwicklungen erörtert, die im Aktenstück Nr. 23 B aufgezeigt werden:

- Der Anteil der Kirchenmitglieder an der Gesamtbevölkerung im Gebiet der hannoverschen Landeskirche geht kontinuierlich zurück. Das geschieht überdies mit wachsender Geschwindigkeit, weil der Anteil der Älteren unter den Kirchenmitgliedern höher ist als der Anteil der Älteren an der Gesamtbevölkerung und weil die Landeskirche nicht von der Zuwanderung in das Land Niedersachsen profitiert. Wie die als Anlage 2 beigelegte Tabelle zeigt, beträgt der Anteil zz. im Durchschnitt der Landeskirche 44,8 %. Nur im Kirchenkreis Aurich liegt er noch über 70 %.
- Die Diskrepanzen in der Mitgliederentwicklung der Kirchenkreise haben sich in den letzten zehn Jahren deutlich verstärkt und werden sich weiter verstärken.
- Besondere Problembereiche bilden dabei zum einen die ländlichen Räume im südlichen Niedersachsen, im Elbe-Weser-Raum, im Wendland und in Teilen der Lüneburger Heide. In diesen Gebieten nimmt die Zahl der Einwohner und Einwohnerinnen und mit ihr auch die Zahl der Kirchenmitglieder teilweise deutlich ab, ohne dass sich der

Bestand an kirchlichen Aufgaben im gleichen Umfang verringert. Die Einwohner- und Mitgliederentwicklung im übrigen Norden und im gesamten Westen der Landeskirche ist demgegenüber deutlich stabiler.

- Zum anderen wächst in vielen städtischen Räumen die Bevölkerung, oder sie geht nur geringfügig zurück, ohne dass damit eine vergleichbare Entwicklung bei der Zahl der Kirchenmitglieder verbunden wäre. Das stellt für die betroffenen Kirchenkreise eine besondere zusätzliche Herausforderung dar, denn diese Entwicklung verstärkt die ohnehin schon vorhandene Bedeutung kirchlicher Aufgaben, deren Bestand sich nicht an der Zahl der Kirchenmitglieder festmachen lässt.

Die Ausschüsse haben geprüft, ob diese Entwicklungen schon jetzt Anlass geben, grundlegende Veränderungen am Gesamtsystem landeskirchlicher Solidarität oder an einem der beiden Solidarsysteme vorzunehmen. Sie empfehlen jedoch, aus folgenden Gründen von einer solchen grundlegenden Veränderung abzusehen:

- Eine grundlegende Veränderung setzt eine inhaltliche Diskussion über die Schwerpunkte der künftigen Arbeit in der hannoverschen Landeskirche voraus. Diese hat im Zusammenhang mit den Vorträgen während der IX. Tagung der Landessynode im November 2017 und im Rahmen des Verfassungsprozesses gerade erst begonnen und wird bis zum Ende der Amtszeit der 25. Landessynode nicht abgeschlossen sein.
- Über die Mittelfristige Finanzplanung hinaus fehlt es z. z. noch an belastbaren Szenarien, wie sich die Finanzsituation der Landeskirche in der zweiten Hälfte der 2020er-Jahre oder gar über das Jahr 2030 hinaus entwickeln wird.
- Nach der Mittelfristigen Finanzplanung ist zwar schon ab Anfang der 2020er-Jahre damit zu rechnen, dass das Kirchensteueraufkommen zurückgeht, vor allem weil dann die ersten geburtenstarken Jahrgänge aus dem Erwerbsleben ausscheiden. Gleichwohl kann davon ausgegangen werden, dass diese Entwicklung noch nicht unmittelbar zu größeren Einschnitten im Rahmen des Finanzausgleichs führt. Zumindest im nächsten, am 1. Januar 2023 beginnenden Planungszeitraum wird es möglich sein, einen Rückgang des Kirchensteueraufkommens wenigstens teilweise aus der landeskirchlichen Risikorücklage auszugleichen und den Kirchenkreisen auf diese Weise eine hinreichende Planungssicherheit zu geben.

Die nachfolgenden Vorschläge der Ausschüsse konzentrieren sich aus den genannten Gründen auf Empfehlungen für die mittelfristige Perspektive des nächsten Planungszeitraums. Entsprechend dem in § 6 Absatz 2 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) vorgesehenen Regelfall gehen sie dabei davon aus, dass dieser Planungszeitraum vier Jahre dauern wird, also am 31. Dezember 2026 endet. Eine Entscheidung über die Dauer des

Planungszeitraums wird erst die 26. Landessynode zusammen mit der Entscheidung über die Höhe des Allgemeinen Planungsvolumens in den Haushaltsjahren des Planungszeitraums treffen.

Nach den Vorgaben des Finanzausgleichsgesetzes stehen diese Leitentscheidungen für den nächsten Planungszeitraum allerdings bereits während der III. Tagung der 26. Landessynode im November 2020 an. Die Ausschüsse haben es daher als erforderlich angesehen, ihre Vorschläge so zu konkretisieren, dass mögliche Änderungen in den gesetzlichen Rahmenbedingungen für den allgemeinen Finanzausgleich ggf. noch von der 25. Landessynode beschlossen werden können und dass die 26. Landessynode bei ihren Beratungen über die Leitentscheidungen für den nächsten Planungszeitraum und über die genaue Ausgestaltung des zusätzlichen Solidarausgleichs auf hinreichend aussagekräftiges Material zurückgreifen kann.

III.

Allgemeiner Finanzausgleich

1. Ausgangslage

Das vom Allgemeinen Planungsvolumen umfasste Kirchensteueraufkommen wird gemäß § 5 Absatz 2 FAG nach folgenden Allgemeinen Schlüsseln verteilt:

- Wichtigster Verteilungsfaktor ist der Kirchenglieder-Faktor: 70 % des Allgemeinen Planungsvolumens werden nach der Zahl der Kirchenmitglieder im Kirchenkreis verteilt. Das Finanzausgleichsgesetz geht davon aus, dass sich die meisten strukturellen Besonderheiten der einzelnen Kirchenkreise im Ergebnis gegenseitig aufheben, sodass es nicht erforderlich ist, diesen Besonderheiten durch eine Vielzahl zusätzlicher Verteilungsfaktoren Rechnung zu tragen. Gleichzeitig hatte die Landessynode bei der Entwicklung des Finanzausgleichsgesetzes aber hervorgehoben, dass die Zahl der Kirchenmitglieder in einem aufgabenorientierten Zuweisungssystem nicht der einzige Indikator für kirchliche Aufgaben sein könne. Gerade viele Herausforderungen, die den missionarischen, den diakonischen, den Bildungs-, Kultur- und Öffentlichkeitsauftrag der Kirche betreffen, ließen sich gar nicht oder nur sehr eingeschränkt nach der Zahl der Kirchenmitglieder bemessen¹.
- 20 % des Allgemeinen Planungsvolumens werden nach dem sog. Kirchengemeindefaktor verteilt, der die Zahl und Größe der Kirchen- und Kapellengemeinden in den Kirchenkreisen berücksichtigt. Dieser Verteilungsfaktor soll die unterschiedliche

¹ Gemeinsamer Bericht des Ausschusses für Schwerpunkte und Planung kirchlicher Arbeit und des Finanzausschusses, Aktenstück Nr. 105 A der 23. Landessynode, S. 13.

Wirtschafts- und Siedlungsstruktur im Gebiet der hannoverschen Landeskirche widerspiegeln, die auch in der Zahl und Größe der Kirchen- und Kapellengemeinden innerhalb eines Kirchenkreises zum Ausdruck kommt.²

- 10 % der Mittel werden nach dem sog. Regionalfaktor verteilt, der den besonderen regionalen Lebensverhältnissen in den Kirchenkreisen Rechnung tragen soll. Der Regionalfaktor soll in typisierender Weise Herausforderungen an den missionarischen und den diakonischen Auftrag sowie an den Bildungs- und Kulturauftrag der Kirche berücksichtigen, die sich nicht gleichmäßig über die Fläche des Landes verteilen, sondern an zentralen Orten konzentriert sind. Diese Unterschiede in der Sozialstruktur nimmt das Landesraumordnungsprogramm mit seinem System zentraler Orte, insbesondere mit der Festsetzung von Mittel- und Oberzentren auf. Die Verteilung nach dem Regionalfaktor richtet sich daher nach der Zahl der Einwohner und Einwohnerinnen in den Mittel- und Oberzentren nach dem Landesraumordnungsprogramm. Auf die Oberzentren entfallen dabei von den 10 % des Regionalfaktors 4 % und auf die Mittelzentren 6 %. Erleichtert wird die Bezugnahme auf die Mittel- und Oberzentren nach dem Landesraumordnungsprogramm dadurch, dass viele der kirchlichen Einrichtungen, mit denen die Kirche diesen Herausforderungen begegnet, gerade an zentralen Orten angesiedelt sind. Diese Einrichtungen strahlen von dort in ihre Umgebung aus und entlasten die Kirchengemeinden von Aufgaben, die diese selbst gar nicht mehr wahrnehmen können. Mit dem Abstellen auf die Einwohnerzahlen bezieht das Finanzausgleichsgesetz bewusst eine Außenperspektive kirchlichen Handelns in das System der Verteilungsfaktoren ein.³

Für die Auswahl und Veränderung von Verteilungsfaktoren waren in den Beratungen über das Finanzausgleichsgesetz vor allem folgende Gesichtspunkte maßgebend:

- Verteilungsfaktoren müssen an vorgegebene Möglichkeiten und Schwierigkeiten anknüpfen, nicht an aktuelle Aktivitäten der Zuweisungsempfänger.
- Sie dürfen nicht an Umstände anknüpfen, die selbst Gegenstand der Planung sind.
- Sie müssen einfach und transparent gestaltet sein, damit sie Akzeptanz finden und von kirchlichen Gremien einfach handhabbar sind.
- Sie müssen einfach ermittelbar sein, um unnötigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden.

² Aktenstück Nr. 105 A der 23. Landessynode, S. 14.

³ Aktenstück Nr. 105 A der 23. Landessynode, S. 15.

- Sie dürfen nicht die Erhaltung des Status quo begünstigen, sondern sollen Anstöße für die Entwicklung inhaltlicher Konzepte geben.
- Sie müssen für die Darstellung von Unterschieden zwischen den Kirchenkreisen geeignet sein.
- Veränderungen bei den Verteilungsfaktoren müssen in ihren Auswirkungen für alle Betroffenen vertretbar sein.

2. Zusammenfassung der Veränderungsvorschläge

Unter Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte sprechen sich die Ausschüsse dafür aus, die Gewichtung der Verteilungsfaktoren vorerst nicht zu verändern (siehe unter 3.) und die Veränderungen bei den einzelnen Faktoren auf geringfügige Verschiebungen bei der Berechnung von Kirchengemeinde-Faktor und Regionalfaktor zu beschränken. Außerdem schlagen sie vor, den Kirchengemeinde-Faktor künftig als Strukturfaktor zu bezeichnen (siehe unter 4./5.). Grundsätzliche Anfragen an das System der Verteilungsfaktoren sollten nach Auffassung der Ausschüsse mit einer langfristigen Perspektive auf die zweite Hälfte der 2020er-Jahre in der 26. Landessynode diskutiert werden (siehe unter 6.).

3. Keine veränderte Gewichtung der Verteilungsfaktoren

Im Aktenstück Nr. 23 B hatte das Landeskirchenamt darauf hingewiesen, dass die meisten der bereits unter II. dargestellten längerfristigen demographischen Entwicklungen, nämlich

- der sinkende Anteil der Kirchenmitglieder an der Gesamtbevölkerung,
- der teilweise erhebliche Rückgang der Einwohner- und Mitgliederzahlen in einigen ländlichen Gebieten und
- die Diskrepanzen zwischen der Entwicklung der Mitglieder- und der Einwohnerzahlen in städtischen Räumen,

die Tauglichkeit der Kirchenmitglieder-Zahlen als Indikator für den Bestand kirchlicher Aufgaben abschwächen. Eine Fortentwicklung des Finanzausgleichs solle daher das Ziel verfolgen, die Konsequenzen der genannten demografischen Entwicklungen dadurch abzumildern, dass die kirchlichen Mittel künftig weniger stark nach der Zahl der Kirchenmitglieder verteilt werden.

Vor diesem Hintergrund haben die Ausschüsse mögliche Veränderungen in der Gewichtung der Verteilungsfaktoren geprüft. Sie haben jedoch davon abgesehen, diese Überlegungen weiterzuverfolgen. Zum einen würden Veränderungen in der Gewichtung der

Verteilungsfaktoren eine so grundlegende Veränderung im System des allgemeinen landeskirchlichen Solidarausgleichs darstellen, dass sie nur langfristig und nur auf der Grundlage einer vorherigen inhaltlichen Diskussion über die Schwerpunkte der künftigen Arbeit in der Landeskirche vorgenommen werden könnten (siehe oben unter II.). Zum anderen haben Proberechnungen der Ausschüsse gezeigt, dass eine geringere Gewichtung des Kirchenglieder-Faktors möglicherweise vorrangig Kirchenkreise begünstigen würde, die schon jetzt finanziell gut ausgestattet sind. Im Gegenzug müssten insbesondere Kirchenkreise mit Einbußen rechnen, die eine ausgewogene Kirchengemeinde-Struktur aufweisen.

4. Veränderungen beim Kirchengemeinde-Faktor

Die 23. Landessynode begründete die Einführung des Kirchengemeinde-Faktors in das Finanzausgleichsrecht im Jahr 2006 u. a. mit einem Hinweis auf die Situation der Kirchenkreise im südlichen Niedersachsen und im Wendland. Diese Kirchenkreise kennzeichne eine Siedlungsstruktur mit vielen kleinen Ortschaften, die jeweils eine eigene Kirche haben. Diese geografischen Gegebenheiten könnten im Rahmen des Finanzausgleichs nicht völlig unberücksichtigt bleiben, weil sie die Rahmenbedingungen kirchlicher Arbeit und den daraus resultierenden Finanzbedarf wesentlich prägen.⁴ Aus heutiger Sicht bleibt zu ergänzen, dass der Kirchengemeinde-Faktor nicht so sehr die Siedlungsstruktur als vielmehr die Bodenwertkarte des Landes Niedersachsen widerspiegelt. Es gibt im Gebiet der hannoverschen Landeskirche auch außerhalb des südlichen Niedersachsen und des Wendlandes Regionen mit vergleichbarer kleinteiliger Siedlungsstruktur. Diese Regionen konnten aber aufgrund ihrer wirtschaftlichen Rahmenbedingungen das System zentraler Kirchdörfer nie zu Gunsten von Kirchen in jeder Ortschaft aufgeben. Die Armut früherer Jahrhunderte, so könnte man formulieren, führt heute zu besseren Rahmenbedingungen für die kirchliche Arbeit.

Das Finanzausgleichsgesetz verband den Kirchengemeinde-Faktor mit einer dynamischen Perspektive. In Anknüpfung an den Bericht des Perspektiv Ausschusses der 23. Landessynode⁵ wollte es einen Prozess der Regionalisierung in Gang setzen, der vor allem auf den Zusammenschluss von Kirchengemeinden abzielte. Kirchen- und Kapellengemeinden mit weniger als 300 Mitgliedern werden deshalb im Kirchengemeinde-Faktor überhaupt nicht berücksichtigt, Gemeinden mit weniger als 1 000 Gemeindegliedern nur zur Hälfte. Gleichzeitig wurde festgelegt, dass künftige Zusammenschlüsse von Kirchen- und Kapellengemeinden nur dann zu berücksichtigen sind, wenn Kirchenkreise dadurch bessergestellt werden, z. B. dadurch, dass sich mehrere

⁴ Aktenstück Nr. 105 A der 23. Landessynode, S. 14.

⁵ Aktenstück-Reihe Nr. 98 der 23. Landessynode.

Kirchen- und Kapellengemeinden mit weniger als 300 Mitgliedern zusammenschließen. Andernfalls hätten Fusionen von Kirchengemeinden mit über 1 000 Mitgliedern zu einer Verringerung der Gesamtzuweisung geführt, was für das angestrebte Ziel hinderlich gewesen wäre.

In Verbindung mit einem speziellen Programm zur Förderung des Zusammenschlusses besonders kleiner Kirchengemeinden⁶ hat diese Bestimmung eine Welle von Zusammenschlüssen insbesondere im südlichen Niedersachsen und im Wendland ausgelöst. Inzwischen dürfte das Potenzial für weitere Veränderungen im Sinne einer Erhöhung des Kirchengemeinde-Faktors in den meisten Kirchenkreisen aber nahezu ausgeschöpft sein. Die Grenzen von 300 bzw. 1 000 Mitgliedern bleiben aber trotzdem bestehen. Aufgrund der demografischen Entwicklung fallen immer mehr Kirchen- und Kapellengemeinden unter eine dieser Grenzen. Während am Stichtag für die Festsetzung der Ausgangsdaten zum ersten Planungszeitraum unter dem Finanzausgleichsgesetz (30. Juni 2007) im Rahmen des Kirchengemeinde-Faktors noch 1 181,5 Kirchen- und Kapellengemeinden zu berücksichtigen waren, waren es am Stichtag für die Festsetzung der Ausgangsdaten zum laufenden Planungszeitraum (30. Juni 2015) 1 144,5 Kirchengemeinden. Teilweise, wenn auch nicht ausschließlich, sind von dieser Entwicklung insbesondere strukturschwache Kirchenkreise betroffen.

Neben diesen Überlegungen ist zu bedenken, dass Zusammenschlüsse von Kirchengemeinden nur in begrenztem Maße die Rahmenbedingungen für die kirchliche Arbeit verbessern können. Wenn sich fünf Dörfer mit fünf Kirchen zu einer Kirchengemeinde zusammenschließen, dann fallen zwar vier Kirchenvorstände weg, aber die fünf Kirchen bleiben bestehen. Die Aufgabe von Kirchengebäuden beschränkt sich bisher fast ausschließlich auf den großstädtischen Bereich. Erfahrungen aus den ostdeutschen Landeskirchen legen nahe, dass sich daran auch künftig kaum etwas ändern wird. Das bedeutet freilich nicht, dass das bestehende Zuweisungssystem, die Zuweisung der Mittel für Kirchengebäude nach deren Kubatur, auf Dauer bestehen bleiben kann. Hierüber wird die 26. Landessynode beraten müssen.

Zu diesen sachlichen Fragen kommt ein technisches Problem hinzu: Es wird immer aufwendiger und schwieriger, bei der Berechnung der Ausgangsdaten für einen Planungszeitraum neben den aktuellen Mitgliederzahlen für die bestehenden Kirchen- und Kapellengemeinden auch die fiktiven Mitgliederzahlen der Kirchengemeinden zu erheben, die im Jahr 2007 noch bestanden, mittlerweile aber mit anderen Gemeinden

⁶ Vgl. dazu den Bericht des Landeskirchenamtes betr. Evaluation der Neuordnung des Finanzausgleichs, Aktenstück Nr. 52 der 24. Landessynode, S. 24 ff.

zusammengeschlossen wurden. Denn für diese aufgehobenen Gemeinden gibt es kein gesondertes Gemeindegliederverzeichnis mehr.

Schließlich muss bei einer Auseinandersetzung mit den dynamischen Elementen des Kirchengemeinde-Faktors berücksichtigt werden, dass sich die gesamtkirchliche Perspektive auf die notwendige Zusammenarbeit von Kirchengemeinden im Zuge der Diskussion über den Bericht des Querschnittsausschusses "Strukturen zukunftsfähig machen" aus dem Jahr 2012⁷ und über das Kirchengesetz über die regionale Zusammenarbeit von Kirchengemeinden (Regionalgesetz)⁸ deutlich verändert hat. Nach dem Regionalgesetz ist heute jede Form der regionalen Zusammenarbeit erwünscht und nicht ausschließlich die Fusion. Deswegen kann der allgemeine Finanzausgleich nach dem Finanzausgleichsgesetz heute nicht mehr im gleichen Maß wie vor zehn Jahren darauf ausgerichtet sein, Strukturveränderungen in eine bestimmte Richtung herbeizuführen. Das Finanzausgleichsgesetz ist vielmehr in erster Linie ein Verteilungssystem für Zuweisungen, das aber auch die unterschiedlichen Strukturen in den Kirchenkreisen abbilden soll.

Aus diesen Gründen schlagen die Ausschüsse vor, den Kirchengemeinde-Faktor in seiner Bezeichnung und in seiner Ausgestaltung stärker von seiner ursprünglichen Begründung zu lösen und ihn künftig als das zu bezeichnen, was er der Sache nach schon heute ist, nämlich als Strukturfaktor. Als Maßzahl für die Verteilung der Mittel im Rahmen des Strukturfaktors sollte künftig auf Dauer die Zahl der Kirchen- und Kapellengemeinden herangezogen werden, die am Stichtag für die Festsetzung der Ausgangsdaten zum laufenden Planungszeitraum, also am 30. Juni 2015, bei der Mittelverteilung im Rahmen des Kirchengemeinde-Faktors berücksichtigt wurden. Einer künftigen Benachteiligung von Kirchenkreisen, in denen wegen einer besonders negativen demografischen Entwicklung eine wachsende Zahl von Kirchen- und Kapellengemeinden bei der Mittelverteilung nicht berücksichtigt wird, kann dadurch vorgebeugt werden.

Als Alternative zu einer Festschreibung auf den Stichtag 30. Juni 2015 haben die Ausschüsse auch die Möglichkeit geprüft, auf den Stichtag 30. Juni 2007 abzustellen oder die Untergrenzen für eine Berücksichtigung von Kirchen- und Kapellengemeinden ganz wegfallen zu lassen. Sie haben diese Alternativen aber verworfen, weil solche Verän-

⁷ Anlage 1 zum Aktenstück Nr. 82 A der 24. Landessynode: Bericht des Landessynodalausschusses betr. Evaluation der Aktenstückreihe Nr. 98 der 23. Landessynode. Dazu auch das Aktenstück Nr. 82 B: Bericht des Ausschusses für Schwerpunkte und Planung kirchlicher Arbeit betr. Ergebnisse der Auswertung der Loccumer Akademie-Tagung "Kirchengemeinde – Region – Kirchenkreis: Strukturen zukunftsfähig machen, aber bitte theologisch bedacht"

⁸ Aktenstückreihe Nr. 30 ff. der 25. Landessynode.

derungen in ihren Auswirkungen nicht vertretbar wären. Einige, aber längst nicht alle strukturschwachen Kirchenkreise würden in diesen Fällen zwar tatsächlich besser gestellt. Dem stünden aber Verschlechterungen bei einer Vielzahl von Kirchenkreisen, auch bei vielen ländlichen Kirchenkreisen, gegenüber. Überdies käme es zu einer nicht vertretbaren Besserstellung von Kirchenkreisen, die schon jetzt finanziell gut gestellt sind und außerdem über besonders hohe Einnahmen aus dem Pfarrvermögen der Kirchengemeinden verfügen.

Als grundlegende Alternative zu einer immerhin noch an die Zahl der Kirchen- und Kapellengemeinden anknüpfenden Berechnung des Strukturfaktors haben die Ausschüsse die Option geprüft, als Indikator im Rahmen des Strukturfaktors künftig die Einwohnerdichte heranzuziehen. Die Einwohnerdichte gibt an, wie viele Einwohner und Einwohnerinnen auf einem Quadratkilometer im Kirchenkreis leben. Anders als bei der sog. Siedlungsdichte werden bei der Berechnung der Einwohnerdichte auch Wälder, Moore und andere nicht besiedelbare Gebiete mitberücksichtigt. Aus der Einwohnerdichte lassen sich daher durchaus Aussagen über strukturelle Herausforderungen herleiten, die für die kirchliche Arbeit besonders bedeutsam sind, vor allem über lange Wege zwischen einzelnen Standorten und über die besonderen Herausforderungen, die mit Ballungsräumen verbunden sind. Anders als bei der Entwicklung des Finanzausgleichgesetzes ist es heute mit Hilfe der Nutzung geobasierter Daten, die im Evangelischen Geografischen Informations-System (EGIS) gespeichert sind, auch möglich, die Zahl der Einwohner nicht nur für das Gebiet der kommunalen Körperschaften, sondern auch für das Gebiet von Kirchengemeinden und Kirchenkreisen zu berechnen.

Die in Anlage 2 enthaltenen Tabellenwerte und die als Anlage 3 beigefügte Karte zeigen aber zum einen, dass kein genereller Zusammenhang zwischen Strukturschwäche und Einwohnerdichte besteht. Vor allem aber besteht hinsichtlich der Einwohnerdichte eine relativ große Homogenität zwischen den Kirchenkreisen in der Landeskirche. 39 der 48 Kirchenkreise weisen Werte zwischen 55 und 255 Einwohnern/km² auf und weichen damit nicht um mehr als 100 Einwohner/km² vom landeskirchlichen Durchschnitt (155,5 Einwohner/km²) ab. Wie insbesondere die Beispiele der Kirchenkreise Emden-Leer und Wolfsburg-Wittingen zeigen, bestehen große Unterschiede hinsichtlich der Einwohnerdichte eher innerhalb der Kirchenkreise als im Vergleich der Durchschnittswerte für die Kirchenkreise. Zum anderen weisen extreme Abweichungen vom landeskirchlichen Durchschnitt letztlich nur die Kirchenkreise Lüchow-Dannenberg mit einer Einwohnerdichte von 39 Einwohnern/km² und die Kirchenkreise Bremerhaven und Hannover mit einer Einwohnerdichte von über bzw. sehr deutlich über 1 000 Einwohnern/km² auf. Auf diese Extreme wird im Rahmen der Überlegungen zum Struk-

turausgleich noch näher einzugehen sein. Als genereller Indikator für die Darstellung struktureller Unterschiede zwischen den Kirchenkreisen ist die Einwohnerdichte aber nicht geeignet.

5. Veränderungen beim Regionalfaktor

Die Ausschüsse haben sich in ihren Beratungen mit der schon im Jahr 2006 geäußerten Kritik auseinandergesetzt, dass Kirchenkreise, die wie die Kirchenkreise Rhauferdehn, Stolzenau-Loccum und Wesermünde keine Mittel aus dem Regionalfaktor erhalten, weil sie kein Mittel- oder Oberzentrum nach dem niedersächsischen Landesraumordnungsprogramm haben⁹. Diese Kritik ist auch in den unter I. genannten Anträgen enthalten, die die Kirchenkreise Wesermünde, Stolzenau-Loccum und Rhauferdehn gestellt haben. bzw. stellen werden.

Die Ausschüsse haben nochmals geprüft, ob es möglich ist, dieser Kritik dadurch zu begegnen, dass alle Kirchenkreise oder zumindest die drei genannten einen Sockelbetrag zur Berücksichtigung ihrer zentralen Aufgaben erhalten. Im Ergebnis haben sich die Ausschüsse dafür ausgesprochen, von einer solchen Veränderung abzusehen. Sie anerkennen aber das Anliegen der betroffenen Kirchenkreise und schlagen vor, diesen wie auch anderen Kirchenkreisen die Förderung struktureller Innovationen im Rahmen des Strukturausgleichs (dazu unter IV. 4) gesondert zu ermöglichen. Denn die drei genannten Kirchenkreise weisen nach der Prognose für die Mitgliederentwicklung bis zum Jahr 2030 (Anlage 1) eine günstigere Mitgliederentwicklung als im Durchschnitt der Landeskirche auf. Sie können daher im Verhältnis zu anderen Kirchenkreisen bereits aus diesem Grund mittel- und langfristig mit einer finanziellen Besserstellung rechnen.

Die Ausschüsse haben auch geprüft, ob es möglich ist, die Berechnung des Regionalfaktors dadurch zu vereinfachen, dass die für den Regionalfaktor zur Verfügung stehenden Mittel nicht mehr im Verhältnis 60 : 40 zwischen den Mittel- und Oberzentren aufgeteilt, sondern gleichmäßig nach den Einwohnerzahlen der Mittel- und Oberzentren verteilt werden. Proberechnungen der Ausschüsse haben jedoch gezeigt, dass eine solche Veränderung in ihren Auswirkungen nicht vertretbar wäre: Für die Kirchenkreise mit Mittelzentren, insbesondere für die finanziell eher schlechter gestellten Kirchenkreise, würde sie nicht zu nennenswerten Verbesserungen führen, während sie im Gegenzug für die Kirchenkreise mit Oberzentren mit deutlichen Verlusten verbunden wäre.

⁹ Vgl. Aktenstück Nr. 105 A der 23. Landessynode, S. 18.

Als einzige Veränderung im Rahmen des Regionalfaktors schlugen die Ausschüsse daher vor, den Bestand der Mittel- und Oberzentren nicht mehr nach dem Landesraumordnungsprogramm in der am 1. Dezember 2006 geltenden Fassung, sondern nach der jeweils aktuellen Fassung des Landesraumordnungsprogramms zu bestimmen und gleichzeitig die für den Regionalfaktor zur Verfügung stehenden Mittel nicht mehr im Verhältnis 60 : 40, sondern im Verhältnis 58 : 42 zwischen den Mittel- und Oberzentren aufzuteilen.

Diese Veränderungen haben zur Folge, dass die Stadt Celle entsprechend der seit dem Jahr 2008 geltenden Fassung des Landesraumordnungsprogramms künftig nicht mehr als Mittelzentrum, sondern als Oberzentrum berücksichtigt wird. Die Bezugnahme auf das Landesraumordnungsprogramm in der am 1. Dezember 2006, dem Tag der synodalen Beschlussfassung über das Finanzausgleichsgesetz, geltenden Fassung hat das bisher verhindert. Diese Festschreibung auf das genannte Datum sollte sicherstellen, dass Änderungen des Landesraumordnungsprogramms nicht automatisch zu Veränderungen im Gesamtsystem der landeskirchlichen Mittelverteilung führen, ohne dass die Landessynode Gelegenheit hat, sich mit diesen Auswirkungen auseinanderzusetzen¹⁰. Mehr als zehn Jahre nach Inkrafttreten des Finanzausgleichsgesetzes verliert dieses Argument an Gewicht, zumal die Landessynode vor Beginn eines jeden Planungszeitraums genügend Zeit hat, sich mit den Rückwirkungen möglicher künftiger Änderungen des Landesraumordnungsprogramms auseinanderzusetzen und daraus ggf. Konsequenzen zu ziehen. Die Bezugnahme auf das Landesraumordnungsprogramm sollte, wie unter 1. bereits dargelegt wurde, bewusst eine Außenperspektive in das System der landeskirchlichen Verteilungsfaktoren einbeziehen. Dieser Intention würde es zuwiderlaufen, wenn sich die Regelungen zum Finanzausgleich dauerhaft auf eine veraltete Fassung des Landesraumordnungsprogramms beziehen würden.

Die Folgewirkungen dieser Veränderung können durch die vorgeschlagene Veränderung in der Aufteilung der für den Regionalfaktor zur Verfügung stehenden Mittel weitestgehend kompensiert werden. Proberechnungen der Ausschüsse haben gezeigt, dass die vorgeschlagene Aktualisierung der rechtlichen Regelungen sowohl für den Kirchenkreis Celle als auch für die anderen Kirchenkreise nur mit unwesentlichen Verschiebungen verbunden ist.

6. Grundsätzliche Anfragen

Im Zuge der Beratungen des Unterausschusses wurde auch grundsätzliche Kritik an

¹⁰ Bericht des Landeskirchenamtes betr. Ablauf und Ergebnis der Planungsprozesse in den Kirchenkreisen für den Planungszeitraum 2013 bis 2016, Aktenstück Nr. 52 J der 24. Landessynode, S. 54.

den Kriterien des Finanzausgleichsrechts geübt. Der Synodale Dr. Brinkmann hat dem Ausschuss dazu im Januar 2018 ein schriftliches Votum vorgelegt, das diesem Aktenstück als Anlage 4 beigefügt ist. Die Ausschüsse halten es für wichtig, diese Kritik der 26. Landessynode zur Kenntnis zu geben. Mit Rücksicht auf die in Abschnitt II. beschriebene Eingrenzung ihres Beratungsauftrages auf eine mittelfristige Perspektive bis Mitte der 2020er-Jahre haben die Ausschüsse aber darauf verzichtet, die mit dem Votum des Synodalen Dr. Brinkmann verbundenen grundsätzlichen Fragen auszudiskutieren und mit einer Mehrheitsentscheidung zu beantworten.

Im Kern geht es um die Frage, ob die für den Kirchenglieder-Faktor und für den Regionalfaktor herangezogenen Kriterien, nämlich die Zahl der Kirchenmitglieder und der Einwohner und Einwohnerinnen in den Mittel- und Oberzentren, geeignete Indikatoren für den Bestand kirchlicher Aufgaben darstellen und damit eine taugliche Grundlage für einen an den Aufgaben der Kirche orientierten Finanzausgleich bilden können. Ausgehend von einer Untersuchung aus der Perspektive der Arbeitswissenschaft, die im Kirchenkreis Harzer Land durchgeführt wurde, stellt das Votum des Synodalen Dr. Brinkmann die Tauglichkeit der beiden genannten Indikatoren infrage, und es plädiert für eine Erhebung der Aufgaben von Kirchengemeinden und Kirchenkreisen als Grundlage für eine Neugestaltung der Ressourcenverteilung in der Landeskirche.

Die Ausschüsse teilen ausdrücklich die auch im Aktenstück Nr. 23 B vertretene Auffassung, dass eine inhaltliche und theologisch fundierte Diskussion über die Schwerpunkte kirchlicher Arbeit und über die notwendigen Veränderungen in regionaler Vielfalt nötig ist. Diese Diskussion über die Gestalt der "Kirche von morgen" wird in der 25. Landessynode z. B. im Rahmen des Verfassungsprozesses geführt. Sie wird, so die Überzeugung der Ausschüsse, auch in der 26. Landessynode fortgesetzt werden. Arbeitswissenschaftliche Untersuchungen können in diesen Diskussionen hilfreiche Erkenntnisse beisteuern. Es bedarf aus der Sicht der Ausschüsse allerdings noch einer näheren Prüfung, welchen Beitrag sie über den regionalen Bereich eines Kirchenkreises hinaus für die Schwerpunktsetzung und die Mittelverteilung auf landeskirchlicher Ebene leisten können.

IV.

Strukturausgleich

1. Leitgedanken des Strukturausgleichs

Unter II. haben die Ausschüsse bereits die bisher auf den Strukturanpassungsfonds bezogene Aussage bekräftigt, dass es auch künftig notwendig sein wird, neben dem

allgemeinen Solidarsystem, wie es durch die Verteilungskriterien des Finanzausgleichsgesetzes gestaltet wird, ein ergänzendes Solidarsystem für eine begrenzte Zahl von Kirchenkreisen vorzuhalten. Ob und inwieweit es nach dem Ende des jetzigen Planungszeitraums angezeigt ist, von der Strukturanpassung zu einem echten und dauerhaften Strukturausgleich überzugehen, haben sowohl die Landessynode als auch das Landeskirchenamt in ihren Berichten zum Strukturanpassungsfonds (Aktenstücke Nr. 31 und Nr. 31 A) allerdings bisher offengelassen.

Die Ausschüsse plädieren dafür, den Übergang von der Strukturanpassung zum Strukturausgleich mit dem Beginn des nächsten Planungszeitraums am 1. Januar 2023 zu vollziehen. Ein solcher Übergang wäre eine konsequente Weiterentwicklung der Leitgedanken, die bisher die Förderung aus dem Strukturanpassungsfonds bestimmen. Schon diese Förderung war auf Nachhaltigkeit angelegt, und sie sollte ausdrücklich die Möglichkeit eröffnen, notwendige Anpassungen mit Innovationen zu verbinden¹¹. Ein Übergang von der Strukturanpassung zum Strukturausgleich entspräche außerdem den Herausforderungen, mit denen die Ausschüsse die Notwendigkeit eines ergänzenden Solidarsystems unter II. begründet haben: Es gibt strukturelle Besonderheiten, die sich nicht ändern lassen, und deren Bedeutung für die betroffenen Kirchenkreise wird durch die zunehmenden Diskrepanzen in der demografischen Entwicklung der einzelnen Regionen des Landes Niedersachsen eher zu- als abnehmen. Unter diesen Umständen ist es erforderlich, den betroffenen Kirchenkreisen durch eine dauerhafte zusätzliche Unterstützung die Sicherheit zu geben, dass sie wenigstens einen Mindestbestand an Aufgaben erfüllen können, ohne in jeden Planungszeitraum von Neuem als Bittsteller auftreten zu müssen, die auf landeskirchliche Unterstützung angewiesen sind.

Für die Höhe dieser zusätzlichen landeskirchlichen Unterstützung müssen allerdings erst recht die Grundsätze gelten, die im Rahmen des allgemeinen Finanzausgleichs für die Höhe der Gesamtzuweisung maßgebend sind: Es gibt keinen in seiner Höhe absolut bestimmbaren Anspruch auf zusätzliche landeskirchliche Unterstützung. Ein solcher Anspruch besteht vielmehr nur nach Maßgabe des landeskirchlichen Haushaltes, also im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten, die der Landeskirche zur Verfügung stehen.

¹¹ Gemeinsamer Bericht des Schwerpunktausschusses und des Finanzausschusses betr. Auswertung und Fortentwicklung des finanziellen Förderung von Kirchenkreisen aus dem Strukturanpassungsfonds, Aktenstück Nr. 31 A der 25. Landessynode, S. 3.

Für die Zahl der durch einen zusätzlichen Strukturausgleich unterstützten Kirchenkreise muss das gelten, was bisher alle Aktenstücke zum Strukturanpassungsfonds betont haben: Ein zusätzliches Solidarsystem neben dem allgemeinen Solidarsystem des Finanzausgleichs nach dem Finanzausgleichsgesetz lässt sich auf Dauer nur rechtfertigen, wenn es sich auf wenige strukturell tatsächlich besonders benachteiligte Kirchenkreise konzentriert. Die Zahl der aus einem Strukturausgleich geförderten Kirchenkreise soll daher auch gegenüber der Zahl der zz. aus dem Strukturanpassungsfonds III geförderten Kirchenkreise weiter verringert werden.

2. Ausgestaltung des Strukturausgleichs

Die bisherige Förderung aus dem Strukturanpassungsfonds orientierte sich an den Einsparvorgaben der Kirchenkreise. Anspruchsberechtigt waren im Grundsatz Kirchenkreise, deren Einsparvorgabe in unterschiedlichem Umfang höher als die durchschnittliche landeskirchliche Einsparvorgabe für den jeweiligen Planungszeitraum war. Ein Bezug zu den Strukturen der anspruchsberechtigten Kirchenkreise wurde erst durch die Förderzwecke des Strukturanpassungsfonds und durch die Notwendigkeit von individuellen Zielvereinbarungen hergestellt, die den Förderzwecken des Strukturanpassungsfonds entsprechen mussten.

Ein Strukturausgleich muss sich demgegenüber an strukturellen Merkmalen orientieren und danach berechnet werden. Schließlich hat er ja die Aufgabe, besondere strukturbedingte Nachteile auszugleichen. Die Ausschüsse haben festgestellt, dass für eine besondere Strukturschwäche von Kirchenkreisen in der Regel zwei Ursachen in Betracht kommen, nämlich eine längerfristige besonders negative demografische Entwicklung und eine besonders ungünstige Siedlungsstruktur. Die Ausschüsse schlagen daher aus folgenden Gründen vor, in einen Strukturausgleich die Kirchenkreise einzu beziehen, die eine dieser Voraussetzungen oder beide erfüllen:

- Bei einer besonders negativen demografischen Entwicklung zeigt sich in besonderer Weise das Problem, dass der Bestand an kirchlichen Aufgaben nicht in gleichem Umfang abnimmt wie die Zahl der Kirchenmitglieder.
- Bei einer besonders ungünstigen Siedlungsstruktur verstärken sich zum einen in besonderer Weise die Herausforderungen, die mit langen Wegen zwischen einzelnen Standorten verbunden sind. Zum anderen können die typischen Herausforderungen kirchlicher Arbeit in Ballungsräumen mit dem auch für andere Kirchenkreise geltenden Regionalfaktor nicht hinreichend aufgefangen werden.

Indikator für eine längerfristige besonders negative demografische Entwicklung sollte ein Mitgliederverlust sein, der innerhalb der beiden zurückliegenden Planungszeit-

räume deutlich höher liegt als der durchschnittliche Mitgliederverlust in der Landeskirche. Wo genau der Schwellenwert für einen Anspruch auf Mittel aus dem Strukturausgleich liegt, müsste vor Beginn eines jeden Planungszeitraums zusammen mit der Feststellung der Ausgangsdaten festgesetzt werden. In der als Anlage 5 beigefügten Proberechnung, die auf den Ausgangsdaten für den laufenden Planungszeitraum beruht, wurde der Schwellenwert auf mindestens 13 % Mitgliederverlust seit dem Jahr 2007 bei einem durchschnittlichen landeskirchlichen Mitgliederverlust von 10,58 % festgesetzt.

Als Indikator für eine besonders ungünstige Siedlungsstruktur sollten nur die Extremwerte bei der Einwohnerdichte im Kirchenkreis Lüchow-Dannenberg einerseits und in den Kirchenkreisen Bremerhaven und Hannover andererseits (siehe oben unter III. 4) berücksichtigt werden. Die besonders niedrige Einwohnerdichte im Kirchenkreis Lüchow-Dannenberg führt zu einer sehr ungünstigen Siedlungsstruktur infolge sehr weit verstreuter kirchlicher Standorte und Angebote einschließlich sehr weiter Wege. Die besonders hohe Einwohnerdichte in den Kirchenkreisen Bremerhaven und Hannover führt zu einer sehr ungünstigen Siedlungsstruktur infolge einer gesellschaftlichen sozialen Lage, die durch hohe Armutsquoten, auch bei Kindern und Alten, zahlreiche "Brennpunkte" in Bildungseinrichtungen, übermäßig vielen Einpersonenhaushalten und Alleinerziehende, eine große Zahl von Flüchtlingsunterkünften und Asylsuchenden, verstärkte soziale Wohnungsnot, zunehmende religiöse Pluralität usw. gekennzeichnet ist. Die Kirche einschließlich ihrer Diakonie steht in diesen Bereichen sowohl quantitativ als auch qualitativ vor außerordentliche Herausforderungen.

Die für den Strukturausgleich zur Verfügung stehenden Mittel sollten nicht gleichmäßig zwischen den beiden Sektoren besonders hoher Mitgliederverlust und besonders ungünstige Siedlungsstruktur verteilt werden. Denn nach den Feststellungen der Ausschüsse beruht die Strukturschwäche von Kirchenkreisen häufiger auf besonders hohen Mitgliederverlusten als auf einer besonders ungünstigen Siedlungsstruktur. Die Ausschüsse schlagen vor, 70 % der Mittel für den Strukturausgleich an Kirchenkreise mit einem besonders hohen Mitgliederverlust und 30 % der Mittel an Kirchenkreise mit einer besonders ungünstigen Siedlungsstruktur zu verteilen. Innerhalb dieser beiden Sektoren müssten die Mittel jeweils nach den Mitgliederzahlen der Kirchenkreise verteilt werden. Denn der Bedarf an zusätzlichen Mitteln aus dem Strukturausgleich hängt wesentlich von der Größe der anspruchsberechtigten Kirchenkreise ab. Ähnlich wie beim Strukturanpassungsfonds III¹² sollte dabei allerdings ein Sockelbetrag für die

¹² Bericht des Landeskirchenamtes betr. Auswertung und Fortentwicklung der finanziellen Förderung von Kirchenkreisen aus dem Strukturanpassungsfonds, Aktenstück Nr. 31 der 25. Landessynode, S. 14.

Förderung vorgesehen werden. Denn geringfügige zusätzliche Belastungen muss grundsätzlich jeder Kirchenkreis selbst bewältigen.

Nach der als Anlage 5 beigefügten Proberechnung würden bei Zugrundelegung dieser Verteilungskriterien insgesamt acht Kirchenkreise Mittel aus einem Strukturausgleich erhalten, davon zwei sowohl wegen ihres hohen Mitgliederverlustes als auch wegen einer besonders ungünstigen Siedlungsstruktur. Die Vorgabe, die Zahl der aus einem Strukturausgleich geförderten Kirchenkreise gegenüber der Zahl der zz. aus dem Strukturanpassungsfonds III geförderten Kirchenkreise deutlich zu verringern, wäre damit erfüllt. Aus dem Strukturanpassungsfonds III werden derzeit 13 Kirchenkreise gefördert.

3. Einbeziehung der Kirchenkreise mit Nordsee-Inseln

Bereits im Aktenstück Nr. 31 wird darauf hingewiesen, dass die finanzielle Entlastung der Kirchenkreise, zu deren Gebiet eine oder mehrere Nordsee-Inseln gehören, eine besondere Form zusätzlicher landeskirchlicher Solidarität darstellt¹³. Die Landeskirche erkennt mit dieser Regelung an, dass die Kirchenkreise Emden-Leer, Harlingerland und Norden durch die geografische Insellage der Kirchengemeinden Borkum, Juist, Norderney, Baltrum, Langeoog und Spiekeroog in ihrer Schwerpunktesetzung erheblich eingeschränkt sind. Daher wird für die drei betroffenen Kirchenkreise je Insel eine Pfarrstelle gemäß § 10 Absatz 2 Satz 4 FAG nicht mit der Gesamtzuweisung verrechnet. Die insgesamt sechs Pfarrstellen werden stattdessen über den Stellenplan für die Pfarrer und Pfarrerinnen der Landeskirche (Nr. 1.3.14: Pastoraler Dienst in Regionen mit besonderen strukturbedingten Herausforderungen) finanziert.

Durch diese besondere Form landeskirchlicher Solidarität soll ein finanzieller Mehrbedarf, der in der Doppelung von geografischer Erschwernis (Insellage) und Tourismus (besonders hohe Übernachtungszahlen) begründet ist, teilweise ausgeglichen werden. Der Sache nach handelt es sich bei der Insel-Regelung daher um den Ausgleich eines besonderen strukturbedingten Nachteils. Deswegen plädieren die Ausschüsse dafür, die Insel-Regelung künftig als weiteren Sektor in den Strukturausgleich einzubeziehen. Für jede Insel sollte dabei ein Festbetrag von 75 000 Euro pro Jahr vorgesehen werden. Damit würde sich die Unterstützung der betroffenen drei Kirchenkreise im Rahmen der Insel-Regelung zwar reduzieren, denn der Verrechnungsbetrag für eine Pfarrstelle liegt schon jetzt bei 92 800 Euro und wird sich im kommenden Planungszeitraum weiter erhöhen. Die Ausschüsse halten eine solche moderate Reduzierung der seit dem Jahr 2006 unverändert gebliebenen Unterstützung im Rahmen der Insel-

¹³ Aktenstück Nr. 31, S. 15.

Regelung aber für vertretbar, weil die Mitgliederentwicklung der Kirchenkreise Harlingerland und Norden günstiger und die Mitgliederentwicklung des Kirchenkreises Emden-Leer nur geringfügig ungünstiger als im Durchschnitt der Landeskirchen ist. Die drei Kirchenkreise können folglich im Rahmen des allgemeinen Finanzausgleichs im Verhältnis zu anderen Kirchenkreisen in den kommenden Jahren mit einer finanziellen Besserstellung rechnen.

4. Förderung struktureller Innovationen

Die Ausschüsse sprechen sich dafür aus, im Rahmen des ergänzenden Systems landeskirchlicher Solidarität neben dem Strukturausgleich einen Sektor von Mitteln vorzusehen, aus dem auf Antrag Kooperationen von Kirchenkreisen im Bereich der Handlungsfelder nach den landeskirchlichen Grundstandards oder andere strukturelle Innovationen gefördert werden können. Eine solche Förderung würde den Leitgedanken des Strukturanpassungsfonds fortführen, Anreize zu schaffen, damit Kirchenkreise die Strukturen ihrer Arbeit den vor ihnen liegenden Herausforderungen anpassen und nicht nur den Status quo fortschreiben.¹⁴

Anträge auf Förderung struktureller Innovationen sollten alle Kirchenkreise stellen können, auch diejenigen, die bereits Anspruch auf Mittel aus dem Strukturausgleich haben. Der Einfachheit halber sollte die Förderung struktureller Innovationen in der Form jährlicher Festbeträge von 100 000 Euro oder 120 000 Euro geschehen.

5. Übergangsregelungen

Der Übergang von einer an Einsparvorgaben orientierten Strukturanpassung hin zu einem nach strukturellen Merkmalen ausgerichteten Strukturausgleich hat zur Folge, dass sich sowohl der Kreis der anspruchsberechtigten Kirchenkreise als auch die Höhe der Unterstützung für einzelne Kirchenkreise gegenüber der Förderung aus dem Strukturanpassungsfonds III deutlich verändert. Nach der als Anlage 5 beigefügten Probeberechnung würden im Fall entsprechender Entscheidungen der 26. Landessynode sechs Kirchenkreise bzw. Planungsbereiche aus der Förderung herausfallen, und ein Kirchenkreis würde weniger Mittel erhalten, während sechs Kirchenkreise teilweise deutlich mehr Mittel erhalten würden und ein Kirchenkreis erstmals anspruchsberechtigt wäre. Eine besondere Problematik ergibt sich dabei für den Bereich des Kirchenkreisverbandes Hildesheim, der ursprünglich aus den Kirchenkreisen Hildesheim-Sarstedt und Hildesheimer Land-Alfeld bestand und seit 1. Januar 2018 auch noch den Kirchenkreis Peine umfasst. Dieser Kirchenkreisverband ist nach seiner Satzung anders als alle anderen Kirchenkreisverbände nicht nur Träger des gemeinsamen Kirchenamtes in

¹⁴ Aktenstück Nr. 31, S. 9.

Hildesheim, sondern auch Empfänger der Gesamtzuweisung für die beteiligten Kirchenkreise. Die Gesamtzuweisung und die Förderung aus dem Strukturanpassungsfonds III werden daher zz. für die beteiligten Kirchenkreise gemeinsam berechnet, obwohl die besonderen strukturellen Belastungen durch die negative demografische Entwicklung vor allem den Kirchenkreis Hildesheimer Land-Alfeld betreffen. Diese gemeinsame, künftig auch noch den Kirchenkreis Peine umfassende Berechnung, verhindert in gewisser Weise eine angemessene Berücksichtigung der besonderen strukturellen Belastungen im Bereich des Kirchenkreises Hildesheimer Land-Alfeld.

Veränderungen durch die gewollte strukturelle Umstellung der Unterstützung besonders belasteter Kirchenkreise können langfristig nicht vermieden werden. Sie bedürfen aber im ersten Planungszeitraum nach der Umstellung einer Übergangsregelung. Diese könnte – ähnlich wie die Allgemeine Übergangshilfe nach der Einführung des Finanzausgleichsgesetzes¹⁵ – so aussehen, dass alle von der Umstellung begünstigten Kirchenkreise lediglich die Hälfte des Besserstellungs-Betrages erhalten, während der Verlust der benachteiligten Kirchenkreise bzw. Planungsbereiche zu 50 % durch zusätzliche Mittel ausgeglichen wird.

6. Gesamtumfang der Mittel im Rahmen des ergänzenden Solidarsystems

Der Umfang der im ergänzenden Solidarsystem zur Verfügung stehenden Mittel sollte dem Gesamtumfang der Mittel entsprechen, die zz. im Rahmen des Strukturanpassungsfonds III und der Insel-Regelung zur Verfügung stehen:

- Für die sechs Jahre des laufenden Planungszeitraums stehen im Rahmen des Strukturanpassungsfonds III 16,4 Mio. Euro zur Verfügung.
- Hinzu kommen 3,3 Mio. Euro im Rahmen der Insel-Regelung (6 x 92 800 Euro x 6 Jahre).
- Gesamtsumme: 19,7 Mio. Euro.
- Das entspricht für einen vierjährigen Planungszeitraum (Regelfall nach § 6 Absatz 2 FAG) einem Betrag von 13,2 Mio. Euro.
- Zur Finanzierung der unter IV. 5 skizzierten Übergangsregelungen sollte der Gesamtbetrag für das ergänzende Solidarsystem um 800 000 Euro auf insgesamt 14 Mio. Euro erhöht werden. Denn es ist davon auszugehen, dass der Solidarbeitrag der von der Umstellung der Unterstützung begünstigten Kirchenkreise nicht ausreicht, um den Übergangsausgleich für die benachteiligten Kirchenkreise zu finanzieren.

¹⁵ Siehe dazu Aktenstück Nr. 105 A, S. 22 ff.

Die Entscheidungen über die genaue Höhe des Strukturausgleichs wird die 26. Landessynode treffen. Aufgrund ihrer Proberechnungen empfehlen die Ausschüsse, den Betrag von 14 Mio. Euro wie folgt aufzuteilen:

- 9,2 Mio. Euro für den allgemeinen Strukturausgleich
- 0,8 Mio. Euro vorsorglich für den erforderlichen Übergangsausgleich,
- 1,8 Mio. Euro für die Insel-Regelung
- 2,2 Mio. Euro für die Förderung struktureller Innovationen

V.

Anträge

Der Schwerpunktausschuss und der Finanzausschuss stellen folgende Anträge:

Die Landessynode wolle beschließen:

- 1. Die Landessynode nimmt den gemeinsamen Bericht des Schwerpunktausschusses und des Finanzausschusses betr. Weiterentwicklung des Finanzausgleichsrechts und Rahmenbedingungen einer zukünftigen Form landeskirchlicher Solidarität für Planungsbereiche mit besonderen strukturellen Schwierigkeiten (Aktenstück Nr. 23 C) zustimmend zur Kenntnis.*
- 2. Der Kirchensenat wird gebeten, der Landessynode auf der Grundlage dieses Berichtes bis zur XI. Tagung im November 2018 den Entwurf eines Kirchengesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vorzulegen.*
- 3. Das Landeskirchenamt wird gebeten, die erforderlichen Änderungen der Finanzausgleichsverordnung vorzubereiten und so rechtzeitig zu beschließen, dass diese nach Zustimmung des Landessynodalausschusses zeitgleich mit der Änderung des Finanzausgleichsgesetzes in Kraft treten können.*
- 4. Der Landessynodalausschuss wird gebeten, diesen Bericht mit seinen Anlagen an die 26. Landessynode weiterzureichen.*

Dr. Hasselhorn
Vorsitzender

Tödter
Vorsitzender

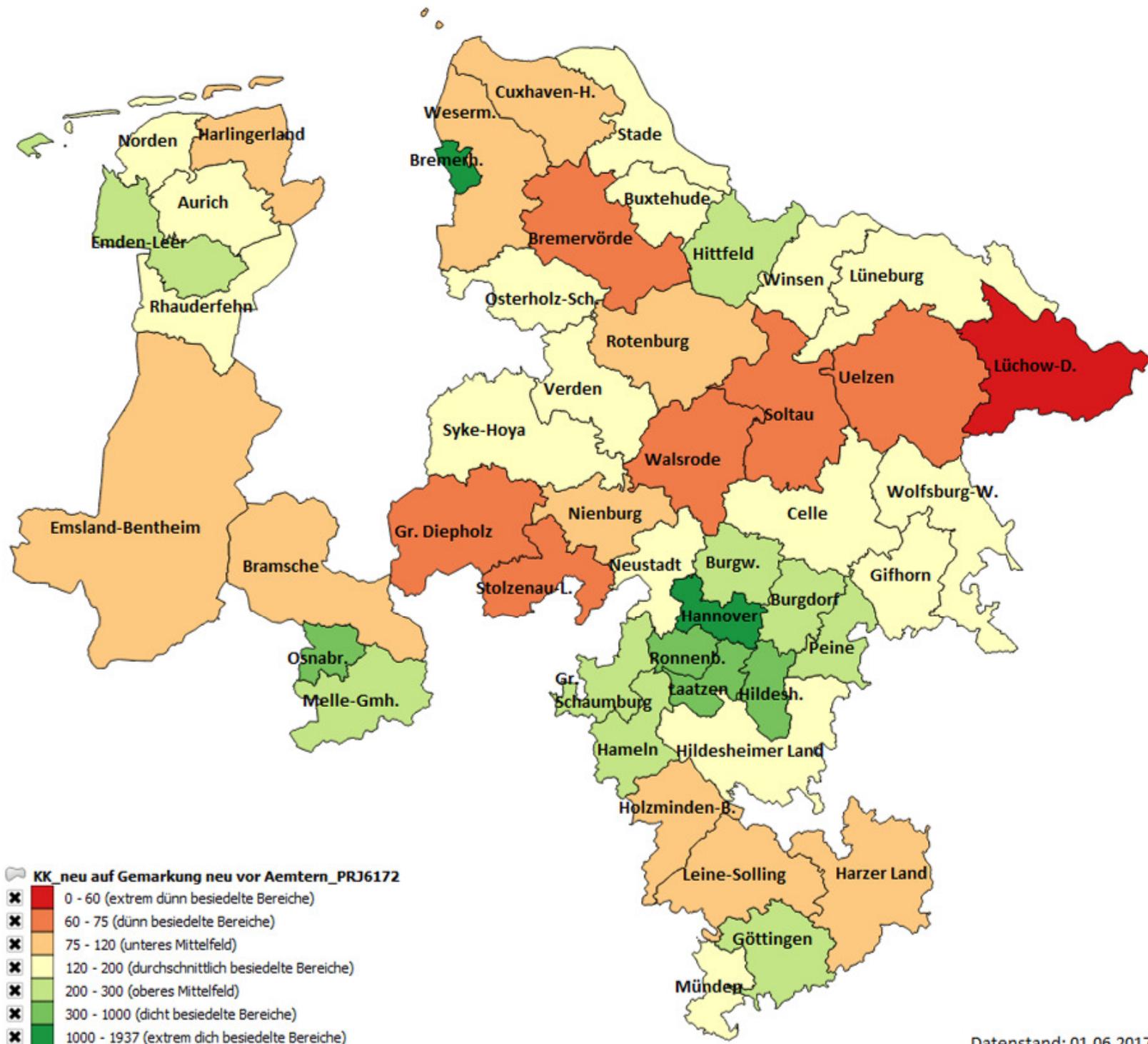
Anlagen

Prognose der zu berücksichtigenden Kirchenglieder 2017 - 2030 aufgrund der durchschnittlichen Veränderung der letzten vier Jahre in %

Name	Stand	30.06.2016	Veränd. in 4 Jahren abs.	Durchschn. Veränd. 2012 - 2016 in % p.a.	Prognose				Veränd. zum 30.06.2016 abs.	Veränd. in %	30.06.2022	30.06.2023	30.06.2030	Veränd. zum 30.06.2016 abs.	Veränd. in %	Veränd. zum Durchschn. (-20,70%)
					30.06.2017	30.06.2018	30.06.2019	30.06.2020								
Burgdorf		51.682	-3.964	-1,781	50.762	49.858	48.970	48.098	47.241	-4.441	46.400	45.573	40.187	-11.495	-22,24%	-1,54 %
Burgwedel-Langenhager		50.236	-3.799	-1,758	49.353	48.486	47.633	46.796	45.974	-4.282	45.166	44.372	39.192	-11.044	-21,98%	-1,28 %
Grafschaft Schaumburg		45.010	-3.619	-1,861	44.173	43.351	42.544	41.753	40.976	-4.034	40.213	39.465	34.604	-10.406	-23,12%	-2,42 %
Hannover		189.851	-12.231	-1,575	186.779	183.950	181.163	178.419	175.717	-13.934	173.056	170.434	153.165	-36.486	-19,24%	1,46 %
Laatzten-Springe		42.014	-3.360	-1,851	41.236	40.473	39.724	38.988	38.266	-3.748	37.558	36.863	32.343	-9.671	-23,02%	-2,32 %
Neustadt-Wunstorf		41.630	-3.174	-1,771	40.893	40.168	39.457	38.758	38.072	-3.558	37.398	36.735	32.416	-9.214	-22,13%	-1,43 %
Nienburg		37.225	-2.622	-1,645	36.613	36.010	35.418	34.835	34.262	-2.963	33.699	33.144	29.511	-7.714	-20,72%	-0,02 %
Ronnenberg		39.736	-3.153	-1,838	39.006	38.289	37.585	36.894	36.216	-3.520	35.551	34.897	30.648	-9.088	-22,87%	-2,17 %
Stolzenau-Loxum		26.396	-1.755	-1,559	25.985	25.580	25.181	24.788	24.402	-1.994	24.022	23.647	21.185	-5.211	-19,74%	0,96 %
Göttingen		75.678	-4.931	-1,529	74.521	73.381	72.259	71.154	70.066	-5.612	68.994	67.939	60.991	-14.667	-19,41%	1,29 %
Hamelin-Pymont		56.768	-4.888	-1,982	55.643	54.540	53.459	52.400	51.361	-5.407	50.343	49.345	42.893	-13.875	-24,44%	-3,74 %
Harzer Land		56.474	-5.661	-2,278	55.188	53.931	52.702	51.502	50.329	-6.145	49.182	48.062	40.903	-15.571	-27,57%	-6,87 %
Hildesheim Land-Alfeld		71.106	-6.059	-1,821	75.702	74.323	72.969	71.640	70.335	-6.771	69.054	67.796	59.611	-17.495	-22,69%	-1,99 %
Hildesheim-Sarstedt		59.204	-3.473	-1,408	57.385	56.577	55.780	54.995	54.221	-3.983	53.458	52.705	47.726	-10.478	-18,00%	2,70 %
Holzminden-Bodenwerde		35.999	-3.108	-1,987	35.284	34.583	33.896	33.222	32.562	-3.437	31.915	31.281	27.181	-8.818	-24,49%	-3,79 %
Leine-Solling		59.588	-5.138	-2,016	57.407	56.250	55.116	54.005	52.917	-5.671	51.850	50.805	44.056	-14.532	-24,80%	-4,10 %
Münden		22.052	-1.665	-1,775	21.661	21.276	20.899	20.528	20.163	-1.889	19.806	19.454	14.056	-4.880	-22,17%	-1,47 %
Münden		48.666	-3.806	-1,813	47.784	46.917	46.066	45.231	44.411	-4.255	43.605	42.815	37.667	-10.999	-22,60%	-1,90 %
Celle		76.533	-5.709	-1,735	75.205	73.900	72.617	71.357	70.119	-6.414	68.902	67.706	59.897	-16.636	-21,74%	-1,04 %
Gifhorn		57.596	-4.123	-1,670	56.634	55.688	54.758	53.844	52.945	-4.651	52.060	51.191	45.498	-12.098	-21,00%	-0,30 %
Hittfeld		60.969	-4.592	-1,751	59.901	58.853	57.822	56.809	55.815	-5.154	54.837	53.877	47.610	-13.359	-21,91%	-1,21 %
Lüchow-Dannenberg		27.664	-2.283	-1,906	27.137	26.620	26.112	25.615	25.126	-2.538	24.648	24.178	21.131	-6.533	-23,62%	-2,92 %
Lüneburg		81.242	-4.923	-1,428	80.082	78.938	77.810	76.699	75.603	-5.639	74.523	73.459	66.421	-14.821	-18,24%	2,46 %
Soullau		42.267	-2.800	-1,553	41.610	40.964	40.328	39.702	39.085	-3.182	38.478	37.880	33.949	-8.318	-19,68%	1,02 %
Uelzen		55.073	-4.444	-1,867	54.045	53.036	52.046	51.075	50.121	-4.952	49.186	48.267	42.303	-12.770	-23,19%	-2,49 %
Walsrode		38.199	-2.896	-1,762	37.526	36.865	36.215	35.577	34.951	-3.248	34.335	33.730	29.784	-8.415	-22,03%	-1,33 %
Winsen		41.096	-2.685	-1,533	40.466	39.845	39.235	38.633	38.041	-3.055	37.457	36.883	33.102	-7.994	-19,45%	1,25 %
Wolfsburg-Wittingen		58.923	-5.056	-1,976	57.759	56.618	55.499	54.403	53.328	-5.595	52.274	51.242	44.562	-14.361	-24,37%	-3,67 %
Bramsche		57.716	-3.571	-1,457	56.875	56.047	55.230	54.426	53.633	-4.083	52.852	52.025	46.998	-10.718	-18,57%	2,13 %
Grafschaft Diepholz		47.764	-3.080	-1,514	47.041	46.328	45.627	44.936	44.255	-3.509	43.585	42.925	38.576	-9.188	-19,24%	1,46 %
Melle-Georgsmarienhütte		51.985	-3.380	-1,526	51.192	50.410	49.641	48.883	48.137	-3.848	47.403	46.679	41.915	-10.070	-19,37%	1,33 %
Osnabrück		58.502	-3.076	-1,249	57.771	57.050	56.337	55.634	54.939	-3.563	54.253	53.576	49.064	-9.438	-16,13%	4,57 %
Syke-Hoya		74.107	-5.568	-1,747	72.812	71.540	70.290	69.062	67.856	-6.251	66.670	65.505	57.902	-16.205	-21,87%	-1,17 %
Aurich		69.668	-3.155	-1,083	68.913	68.167	67.429	66.698	65.976	-3.692	65.261	64.555	59.816	-9.852	-14,14%	6,56 %
Emden-Leer		54.957	-3.902	-1,657	54.046	53.150	52.270	51.403	50.551	-4.406	49.714	48.890	43.492	-11.465	-20,86%	-0,16 %
Emsland Bentheim		64.391	-2.063	-0,776	63.891	63.395	62.903	62.415	61.931	-2.460	61.450	60.973	57.737	-6.654	-10,33%	10,37 %
Harlingerland		38.641	-2.105	-1,292	38.142	37.649	37.163	36.683	36.209	-2.432	35.742	35.280	32.211	-6.430	-16,64%	4,06 %
Norden		42.580	-2.779	-1,532	41.928	41.286	40.653	40.031	39.417	-3.163	38.814	38.219	34.305	-8.275	-19,43%	1,27 %
Rhauderfehn		41.904	-1.189	-0,690	41.615	41.328	41.043	40.760	40.479	-1.425	40.199	39.922	38.034	-3.870	-9,24%	11,46 %
Bremerhaven		41.922	-4.494	-2,421	40.907	39.917	38.951	38.008	37.088	-4.834	36.190	35.314	29.748	-12.174	-29,04%	-8,34 %
Bremervörde-Zeven		51.446	-3.173	-1,452	50.699	49.963	49.237	48.522	47.817	-3.629	47.123	46.438	41.918	-9.528	-18,52%	2,18 %
Buxtehude		43.393	-2.387	-1,304	42.827	42.269	41.718	41.174	40.638	-2.755	40.108	39.585	36.111	-7.282	-16,78%	3,92 %
Cuxhaven-Hadeln		55.390	-4.405	-1,842	54.370	53.369	52.386	51.421	50.474	-4.916	49.544	48.633	42.698	-12.692	-22,91%	-2,21 %
Osterholz Schambeek		54.977	-3.768	-1,604	54.095	53.228	52.374	51.535	50.708	-4.289	49.895	49.095	43.842	-11.135	-20,25%	0,45 %
Rotenburg		57.279	-4.258	-1,730	56.288	55.314	54.358	53.417	52.493	-4.786	51.585	50.693	44.864	-12.415	-21,67%	-0,97 %
Stade		55.685	-4.113	-1,720	54.727	53.786	52.862	51.953	51.059	-4.626	50.181	49.318	43.680	-12.005	-21,56%	-0,86 %
Verden		66.198	-4.532	-1,602	65.138	64.094	63.067	62.057	61.063	-5.135	60.085	59.123	52.803	-13.395	-20,23%	0,47 %
Weserröhre		53.770	-3.711	-1,614	52.902	52.048	51.208	50.382	49.569	-4.201	48.769	47.981	42.816	-10.954	-20,37%	0,33 %
Landeskirche		2.634.952	-184.646	-1,65	2.591.916	2.549.607	2.508.012	2.467.119	2.426.916	-208.036	2.387.391	2.348.532	2.094.228	-540.724	-20,52 / -20,70	-20,70 %
		-38.488			-43.036	-42.309	-41.595	-40.893	-40.203	Min.	-39.525	-38.859	-34.508	Max.	-9,24%	11,46 %
										Max.					-29,04%	-8,34 %

(gegenüber 01.01.16)

		Fläche in qkm	Einwohner 31.12.2016	Ew/qkm	nachrichtlich:	
					Kglieder 30.06.2015	Anteil Ev. in %
1	Aurich	648,3020	99.810	153,9560	70.828	70,96
2	Bramsche	1.371,9000	148.578	108,3009	58.678	39,49
3	Bremerhaven	108,3030	114.119	1053,7012	43.330	37,97
4	Bremervörde	1.118,0720	79.453	71,0625	52.436	66,00
5	Burgdorf	432,9290	110.029	254,1502	52.996	48,17
6	Burgwedel-L.	444,1480	123.937	279,0444	51.528	41,58
7	Buxtehude	478,2040	89.972	188,1456	43.833	48,72
8	Celle	1.099,2010	149.969	136,4346	78.265	52,19
9	Cuxhaven-H.	890,0030	96.541	108,4727	56.542	58,57
10	Emden-Leer	711,6580	146.250	205,5060	56.165	38,40
11	Emsland-B.	3.845,4040	449.651	116,9321	65.379	14,54
12	Gifhorn	648,0020	123.836	191,1043	58.813	47,49
13	Göttingen	630,2630	182.496	289,5553	77.657	42,55
14	Gr. Diepholz	1.109,7570	75.540	68,0690	48.558	64,28
15	Gr. Schaumb.	433,3080	86.752	200,2086	45.980	53,00
16	Hameln-P.	503,4600	113.970	226,3735	58.205	51,07
17	Hannover	309,2830	599.120	1937,1255	193.314	32,27
18	Harlingerl.	674,1160	58.458	86,7180	39.349	67,31
19	Harzer Land	1.126,0180	128.730	114,3232	58.382	45,35
20	Hildesheim	1.439,2070	302.589	210,2470	138.116	45,64
21	Hittfeld	655,1920	156.169	238,3561	62.361	39,93
22	Holzminen-B.	611,6540	63.405	103,6615	37.034	58,41
23	Laatzen-Spr.	280,9360	93.991	334,5637	43.208	45,97
24	Leine-Solling	940,9800	99.329	105,5591	60.250	60,66
25	Lüchow-Da.	1.232,9920	49.048	39,7797	28.196	57,49
26	Lüneburg	1.280,3480	175.752	137,2689	83.095	47,28
27	Melle/Gmh.	693,5300	164.255	236,8391	53.023	32,28
28	Muenden	321,3470	40.840	127,0900	22.582	55,29
29	Neustadt-W.	497,4640	86.261	173,4015	42.581	49,36
30	Nienburg	612,9520	63.640	103,8254	37.999	59,71
31	Norden	425,1840	68.721	161,6265	43.573	63,41
32	Osnabrück	228,4030	199.882	875,1286	59.582	29,81
33	Osterholz-Sch.	651,4200	102.904	157,9687	56.190	54,60
34	Peine	398,4230	98.154	246,3563	49.884	50,82
35	Rhauderfehn	728,4250	90.957	124,8680	42.176	46,37
36	Ronnenberg	221,6440	94.205	425,0284	40.690	43,19
37	Rotenburg	1.179,4250	98.338	83,3779	58.716	59,71
38	Soltau	1.134,5440	74.512	65,6757	43.047	57,77
39	Stade	746,0260	104.559	140,1546	56.767	54,29
40	Stolzenau	593,8020	39.381	66,3201	26.893	68,29
41	Syke -Hoya	1.241,8900	149.583	120,4479	75.654	50,58
42	Uelzen	1.441,8390	92.443	64,1146	56.307	60,91
43	Verden	765,5000	129.274	168,8752	67.542	52,25
44	Walsrode	927,9360	65.857	70,9715	38.952	59,15
45	Wesermünde	1.118,1870	97.305	87,0203	54.865	56,38
46	Winsen	641,0010	90.568	141,2915	41.752	46,10
47	Wolfsburg -W.	1.028,0900	137.359	133,6060	60.174	43,81
	SUMME LK	38.620,6720	6.006.492,0000		2.691.447	
	Minimum LK	108,3030	39.381,0000	39,7797	22.582	14,54
	Maximum Lk	3.845,4040	599.120,0000	1.937,1255	193.314	70,96
	Durchschnitt LK	821,7164255	127.797,7021	155,5253104	57.265	44,81



Anlage 4**Votum des Synodalen Dr. Brinkmann**

Im Aktenstück Nr. 23 B, S. 55 heißt es: „Ein solcher aufgabenorientierter Finanzausgleich bedarf geeigneter Indikatoren für den Bestand der Aufgaben.“ Meiner Ansicht nach bilden die Kriterien, die der Ausschuss jetzt favorisiert, nicht den Bestand der Aufgaben ab und sind deshalb als Indikatoren für den Bestand der Aufgaben nicht oder nur sehr bedingt geeignet.

1. Fragen zum Regionalfaktor

Dem Regionalfaktor, nach dem ca. 10% der Ressourcen verteilt werden, liegt die Hypothese zugrunde, dass von außen kommende Kriterien, von staatlichen Stellen gestaltet, in ihrer Abgrenzung für Kirche ein „geeigneter Indikator für den Bestand der Aufgaben“ sind.

Ich halte diese Hypothese für falsch. Sie gilt vor allen Dingen für die Beschreibung von Ober- und Mittelzentren, die völlig unabhängig von den Aufgaben der Kirche von staatlicher Seite gestaltet sind.

An zwei Beispielen kann man beschreiben, wie unabhängig z.B. die Definition der Einwohneranzahl von Mittelzentren von kirchlichen Aufgaben ist:

- Für das Mittelzentrum Aurich werden alle Einwohner berechnet, die auf einer Fläche von 200km² wohnen. Für das Mittelzentrum Osterode werden nur die Einwohner berechnet, die auf 100km² wohnen. Würde man das Mittelzentrum Osterode auf 200km² ausweiten, dann würden drei umliegende, selbständige kleinere Kommunen mit in die Berechnung einfließen, die Einwohneranzahl über 2x so groß sein und entsprechend auch die Mittelzuteilung durch das FAG höher werden – ohne Veränderung der Aufgabenstellungen.
- In das Mittelzentrum Einbeck wurden 2013 die Einwohner von Kreiensen eingemeindet. Sie wohnen auf dem Gebiet der braunschweigischen Landeskirche. Dies ist für die kommunale Organisation unerheblich. Die Einwohneranzahl fließt aber in die Ressourcenverteilung im kirchlichen Bereich ein, ohne dass die Aufgaben im kirchlichen Bereich sich verändern würden.

Auch die Diskussion, ob Celle nun als Oberzentrum oder Mittelzentrum in die Berechnung ein geht, ist ein weiteres Symptom dieser Hypothese. Die staatliche Abgrenzung der Kriterien Ober- und Mittelzentrum ist sicher für die kommunale Organisation sinnvoll. Für die Bestimmung einer an den Aufgaben der Kirche orientierte Verteilung kirchlicher Mittel ist sie eher unerheblich.

2. Fragen zum Kirchengliederfaktor

Der Kirchengliederfaktor, nach dem ca. 70% der Ressourcen verteilt werden, führt dazu, dass Ressourcen linear und automatisch verringert werden, wenn die Anzahl der Kirchenglieder im Kirchenkreis sinkt. Da die Indikatoren aufgabenorientiert sein sollen, liegt somit dem Kirchengliederfaktor die Hypothese zugrunde, dass die abnehmende Anzahl der Menschen und Kirchengemeindeglieder in einem Bereich automatisch und linear zu einer Verringerung der Aufgaben der Kirche, die mit diesen Ressourcen abzudecken sind, führt. Auch diese Hypothese halte ich für falsch.

Der Kirchenkreis Harzer Land hat die Aufgabenstellungen von Kirchengemeinden, die kirchengesetzlich definiert sind, mit der Perspektive der Arbeitswissenschaft genauer angeschaut. Dabei ging es um so grundlegende Aufgaben wie die Anzahl von Trauerfeiern und das angemessene, pastorenbegleitete gottesdienstliche Leben in Dörfern.

Das Ergebnis hat überrascht: Die „Aufgaben der Kirche“, die Aktenstück 23B als Kriterium für die Ressourcenverteilung bestimmt, sind erschreckend unabhängig von der Kirchengemeindegliederanzahl der Kirchengemeinden und noch unabhängiger von den kommunal bestimmten Einwohneranzahlen von Mittelzentren.

Das Fazit ist: Die Aufgaben der Kirche reduzieren sich nicht linear mit der Anzahl der Kirchengemeindeglieder oder Einwohneranzahlen, sondern es gibt einen hohen Sockel von Pflichtaufgaben,

der weit über 20% liegt und der gleich bleibt, egal wie viele Menschen im Bereich wohnen und zur Gemeinde gehören.

Im Harzer Land macht sich das z.B. an folgenden Phänomenen fest:

- Die demographische Entwicklung führt nicht dazu, dass die Anzahl der Gemeinwesen mit eigenen Organisationsformen und aktiven Kirchengemeinden sich verringert. Die Anzahl von Dorffesten, „Jubelkonfirmationen“, Kirchengemeindeguppen und sehr gut besuchten Weihnachtsgottesdiensten bleibt stabil, auch wenn sich die Einwohneranzahl teilweise dramatisch verringert.
- Existierende, denkmalgeschützte Kirchengebäude sind natürlich weiterhin in den Dörfern. Sie müssen geheizt, gereinigt und organisiert werden, auch wenn das Verhältnis von Gemeindegliederanzahl zur Kubikmeteranzahl längst den Faktor 1/10 überschritten hat und nicht alle sind dafür geeignet Winterkirchen oder Gemeinderäume in ihnen zu integrieren.
- Seit ca. 30 Jahren ist die Anzahl der Beerdigungen im Kirchenkreis Harzer Land stabil und für die nächsten ca. 30 Jahre sind die gleichen stabilen Anzahlen von Beerdigungen zu erwarten. Gleichzeitig sinken kontinuierlich die Ressourcen, die Anzahl der im Bereich arbeitenden Pastor/innen und die Gemeindegliederanzahlen.
- Es gibt Gemeinden im Kirchenkreis, die seit 30 Jahren, auf das Jahr gerechnet, stabile Gottesdienstbesucherzahlen haben, wobei sich in dem Zeitraum die Zahl der Kirchengemeindeglieder praktisch halbiert hat.
- Durch die demographische Entwicklung im Bereich des Kirchenkreises gibt es das Phänomen, dass die Anzahl der Menschen, die zu runden hohen Geburtstagen von dem Pastor/der Pastorin besucht werden wollen, eher steigt und die Anzahl von Pastor/innen sinkt.

Vermutlich würde eine ähnliche Erhebung in anderen Kirchenkreisen ähnliche, vielleicht aber auch erstaunlich andere Ergebnisse erbringen. Die beschriebenen Phänomene sprechen allerdings dafür, dass die Aufgabenstellungen in den Gemeinden sich nicht mit der sinkenden Anzahl von Kirchengliedern oder Einwohnern linear verändern, sondern dass andere geeignete Indikatoren für den Bestand der Aufgaben gesucht werden müssen.

Das Finanzausgleichsgesetz vergibt ca. 80% der Ressourcen nach Einwohneranzahl und Kirchengemeindegliederanzahl, wobei die beschriebenen Phänomene den Schluss nahelegen, dass andere Faktoren und Indikatoren, die von den Kirchengemeinden und Kirchenkreisen nicht beeinflusst werden können, die Aufgaben von Kirchengemeinden und Pastor/innen bestimmen.

Ich vermute deshalb eine Schiefelage der Verteilung der Ressourcen durch das FAG und plädiere für eine Erhebung der Aufgaben von Kirchengemeinden und Kirchenkreisen in der Landeskirche. Eine solche Aufgabenerhebung nach einer Grundsatzdiskussion, welche Aufgaben Kirche hat, könnte eine zukunftsweisende Grundlage für eine gute Ressourcenverteilung der Zukunft werden.

Mögliche Ausgestaltung eines neuen Strukturausgleichs-Fonds

Gesamtvolumen (neu): 14,00 Mio. Euro

23.04.2018

Die Kriterien "Veränderung Kirchenglieder" und "Einwohnerdichte" werden entsprechend der Kirchengliederzahl mit 70 : 30 gewichtet!

Sp. 1	Veränderung Kirchenglieder		Einwohnerdichte		nach Kirchengl. 2015		Differenz	jew. 50% des Differenzbetrages	Minderbetr. 90.000,- € *	
	30.06.2007	30.06.2015	Veränd. % 2007-2015	Faktor 13%	nach Kgl. 2015	Ev.-Dichte 2.760.000				STAF III
1	75.805	70.828	-6,57	153,9560						Aurich
2	64.118	58.678	-8,48	108,3009						Bramsche
3	52.277	43.330	-17,11	0,70	1.053.7012	0,30	88.320	-44.160	1.214.899	Bremerhaven
4	57.501	52.436	-8,81	71,0625						Bremervörde
5	59.276	52.996	-10,59	254,1502						Burgdorf
6	57.233	51.528	-9,97	279,0444						Burgwedel-L.
7	48.333	43.833	-9,31	188,1456						Buxtehude
8	88.606	78.265	-11,67	136,4346						Celle
9	64.785	56.542	-12,72	108,4727						Cuxhaven-Hadeln
10	60.287	56.165	-6,84	205,5060						Emden-Leer
11	68.741	65.379	-4,89	116,9321						Emsland-Benth.
12	66.498	58.813	-11,56	191,1043						Gifhorn
13	86.317	77.657	-10,03	289,5553			797.588	-398.794	398.794	Göttingen
14	54.111	48.568	-10,26	68,0690						Gr. Diepholz
15	52.782	45.990	-12,89	200,2086						Gr. Schaumb.
16	67.883	58.205	-14,26	0,70	226,3735	0,30	1.084.698	-378.892	705.806	Hamelin-P.
17	213.782	193.314	-9,57	193,7125			2.014.600	-18.909	1.995.691	Hannover
18	43.248	39.349	-9,02	86,7180			2.965.174	37.817		Harlingerland
19	68.044	58.362	-14,20	0,70	1.14,3232		1.087.997	58.057	1.058.968	Harzer Land
20	158.062	138.116	-12,62	210,2470			1.118.170	-745.447	372.723	Hildesheim
21	69.837	62.361	-10,70	238,3561						Hittfeld
22	43.229	37.034	-14,33	0,70	103,6615		690.159	162.314	609.002	Holzwinden-B.
23	46.234	43.208	-6,54	334,5637						Laatzen-Spr.
24	69.457	60.280	-13,26	0,70	105,5591		1.122.808	-561.404	561.404	Leine-Solling
25	32.825	28.196	-14,10	0,70	39,7797	0,30	819.297	-1.819.197	1.728.896	Lüchow-Da.
26	91.407	83.095	-9,09	137,2689						Lüneburg
27	57.563	53.023	-7,89	236,8391						Melle/Gnhütte
28	25.774	22.582	-12,38	127,0900						Muenden
29	48.004	42.581	-11,30	173,4015						Neustadt-W.
30	42.727	37.999	-11,07	103,8254						Nienburg
31	47.940	43.573	-9,11	161,6265			583.205	-388.803	194.402	Norden
32	63.829	59.582	-6,36	875,1286						Osnabrück
33	62.871	56.190	-10,63	157,9687			136.188	-90.792	45.396	Osterholz-Sch.
34	57.074	49.884	-12,60	246,3563						Palme
35	43.923	42.176	-3,98	124,8680						Rhauderfeln
36	46.138	40.690	-11,81	425,0284						Ronnenberg
37	64.856	58.716	-9,47	83,3779						Rotenburg
38	48.336	43.047	-10,94	65,6757			1.086.689	-724.459	362.230	Soltau
39	63.960	56.767	-11,25	140,1546						Stade
40	30.026	26.893	-10,43	66,3201						Stolzenau
41	85.533	75.654	-11,55	120,4479						Syke-Hoya
42	63.833	56.307	-11,79	64,1146			447.380	-298.253	149.127	Uelzen
43	75.262	67.542	-10,26	168,8752						Verden
44	44.368	38.952	-12,21	70,9715						Walsrode
45	66.565	54.865	-16,83	87,0203						Wesermünde
46	46.497	41.752	-10,20	141,2915						Winsen
47	69.257	60.174	-13,11	133,6060			1.121.392	923.175	659.809	Wolfsburg-W.
	3.009.814	2.691.447	-10,38	4,90	6.440.000	0,90	9.200.000	-1.575.138	10.011.735	SUMME LK
			-17,11							Minimum LK
			-3,98	1,937,1255						Maximum LK

Gesamtvolumen 14.000.000
Ausgangsdaten 9.200.000
verbleiben 4.800.000
dovon
- Übergangstreg. 811.735
- Insel/Tourismus 1.800.000
- (6 x 4 x 75.000,-)
- Kooperationsstr. 2.188.265
- Kooperationsstr. und Sonstiges

Kirchenglieder per 30.06.2015: 345.571 264.840 50% 50% 13 KK