

Tagung der Verfassunggebenden Synode am 20.10. bis 23.10.2011 Einbringung TOP 2.2 Eckpunkte zur Haushaltsplanung 2012

Dr. Rüdiger Pomrehn

Sehr geehrtes Präsidium, liebe Synodale,

die Verfassunggebende Synode wird im Januar 2012 den ersten Haushalt der Nordkirche für die Zeit vom 1. Juni bis 31. Dezember 2012 beschließen. Die Gemeinsame Kirchenleitung hat die Rahmendaten verbindlich festgelegt. Diese liegen Ihnen als Tischvorlagen vor. Der Finanzausschuss der Verfassunggebenden Synode wird innerhalb des gesetzten Rahmens den Haushaltsbeschluss, also die Ausführungsbestimmungen des Haushaltes, entwerfen. Damit sind Eckpfosten gesetzt, aufgrund derer die Einzelheiten des Haushaltes entwickelt werden müssen. Eine vermutete Freiheit für die Administration um den vorgeschriebenen Rahmen auszufüllen, besteht nicht, da die vorhandenen Haushaltsansätze in Mecklenburg, Nordelbien und Pommern der ersten Monate des Jahres 2012 fortgeschrieben werden. Der Fusionsvertrag ist im Haushalt zu beachten und die ergänzenden Beschlüsse der Gemeinsamen Kirchenleitung lassen keinen Spielraum zu. Daher kann die Gemeinsame Kirchenleitung die Fertigstellung des endgültigen Entwurfs des ersten Haushaltes mit der Vorgabe von Rahmendaten delegieren, ohne dass ein Planungsvakuum besteht. Letztendlich entscheidet die Verfassunggebende Synode über den Initialhaushalt der Nordkirche im Januar 2012.

Die ersten eineinhalb Seiten des Dokuments bilden die beschlossenen Eckdaten, der übrige Text enthält Erläuterungen.

Wie bitte? Jahrelang wurde an den Grundlagen zum Haushalt gearbeitet und dann lässt sich dieses Ergebnis auf nur eineinhalb Seiten zusammenfassen. Das scheint doch ein wenig sehr übersichtlich zu sein, oder?

Diese Frage lasse ich zunächst im Raum stehen und werde sie später beantworten. Am Anfang der Beratungen zu den Finanzen der Nordkirche vor über vier Jahren war eine andere Frage zu klären: Ist ein Finanzverteilungssystem mit

einheitlichen Verteilungsparametern möglich? Und sind die zugewiesenen Finanzmittel für die Körperschaften ausreichend, um die Aufgaben zu erledigen?

Ausgehend von den Planungsdaten der Haushalte in Mecklenburg, Nordelbien und Pommern des Jahres 2007 konnte in einer Machbarkeitsstudie die grobe Struktur eines Nordkirchenhaushaltes entworfen werden.

Den Ausgangspunkt bildete die Festlegung der Elemente der Einnahmen, die im Finanzsystem zu verteilen sind. Die Kirchensteuern, Staatsleistungen und Finanzausgleichsleistungen der Partnerkirchen werden als Einnahmen zusammengefasst. Zu den Einnahmen zählen auch die Erträge des Versorgungshaushaltes. Diese sind zweckgebunden und mindern unmittelbar den Gesamtaufwand der Versorgung.

Bevor die Mittel an die Landeskirche und an die Kirchenkreise verteilt werden, müssen im Vorwege Aufwendungen geleistet werden, die alle Körperschaften betreffen. Dazu gehören die Leistungen für die Versorgung der Pastorinnen und Pastoren und der Kirchenbeamtinnen und Kirchenbeamten sowie der Hinterbliebenen.

Außerdem werden im Vorwege die Ausgaben für gesamtkirchliche Maßnahmen finanziert. Dazu gehören beispielsweise die Umlagen an die EKD und VELKD und die Beiträge an die UEK.

Von den Staatsleistungen müssen die nach den Staatskirchenverträgen zweckgebundenen Ausgaben separiert werden. Dieses sind im Wesentlichen die Anteile für die Pfarrbesoldung.

Die Vorwegabzüge werden gelegentlich kritisch betrachtet, da diese Mittel für die Verteilung an die Landeskirche und an die Kirchenkreise nicht zur Verfügung stehen. Es gibt auch einen anderen Blick, denn hiermit wird der Verfassungsauftrag zum solidarischen Ausgleich der Mittel und Lasten Rechnung getragen. Stellen wir uns vor, es würde keinen Vorwegabzug geben. Dann müssten diese Mittel an die Landeskirche und an die Kirchenkreise als Schlüsselzuweisung verteilt werden. Das bedeutet umgekehrt, dass sich die Körperschaften am Vorwegabzug entsprechend ihrer finanziellen Stärke beteiligen, was sich an den Schlüsselzuweisungen ableiten lässt.

Würden individuelle Maßnahmen im Vorwegabzug finanziert, so würde der Solidaritätsgedanke unterlaufen. Damit im Vorwegabzug nur Leistungen berücksichtigt werden, die alle betreffen, gibt es ein verfassungsmäßiges Wächterorgan. Der Finanzbeirat der Kirchenkreise kann Einspruch erheben, falls weitere Ausgaben im Vorwegabzug aufgenommen werden.

Nach den Vorwegabzügen werden die Einnahmen an die Landeskirche und an die 13 Kirchenkreise verteilt. Die einzelnen Zuweisungen an die Kirchenkreise ergeben sich aus einem neu geschaffenen Finanzgesetz. Nach der Gemeindegliederzahl, der Wohnbevölkerung und dem Bauvolumen denkmalgeschützter Gebäude werden die Schlüsselzuweisungen berechnet. Es zeigte sich in einer Machbarkeitsstudie in 2007, dass die Kirchenkreise der Nordelbischen Kirche in der Nordkirche knapp fünf Prozent geringere Zuweisungen erhalten.

Diese Feststellung führte sehr früh zu dem Grundsatzbeschluss, dass die Belastungsgrenze der nordelbischen Kirchenkreise von fünf Prozent auch bei einer weiteren Entwicklung des Finanzsystems nicht überschritten werden darf. Dieser Beschluss hatte die Beratungen der vergangenen Jahre begleitet und eine Standardfrage wurde unzählige Male an mich gerichtet, ob die Fünf-Prozent-Grenze eingehalten wird. Die Gemeinsame Kirchenleitung hat diese Fünf-Prozent-Grenze in den dreigliedrigen Grundsatzbeschluss zum Haushalt 2012 übernommen.

Je weiter die landeskirchliche Ebene in den vergangenen Jahren entwickelt wurde, umso deutlicher formten sich die Strukturen. Die Arbeiten an den Rechtsnormen der Nordkirche und am Haushalt stellten eine Herkulesaufgabe dar. Drei in Jahrzehnten gereifte Haushalte in Mecklenburg, Nordelbien und Pommern mussten zusammengefasst werden. Andere Fusionen scheiterten, weil die Finanzen nicht in Deckung zu bringen waren. Es ist uns gelungen, die drei Haushaltsuniversen in einem Nordkirchenhaushalt zusammenzuführen. Stets waren die Beratungsergebnisse über die Strukturen in der Leitung und Verwaltung und in den Diensten und Werken mit den finanziellen Auswirkungen abzustimmen. Es galt, eine Anteilsquote für die Landeskirche festzulegen, die ausreicht, um die Aufgaben zu erfüllen, und andererseits nicht so viele Mittel bindet, die den Kirchenkreisanteil zu stark beschränkt. Die Gemeinsame Kir-

chenleitung begrenzte den landeskirchlichen Anteil in einem weiteren Grundsatzbeschluss zum Haushalt auf 19,70 %.

Die Landeskirche untergliedert sich in den Bereich für Leitung und Verwaltung und in die Hauptbereiche, welche die meisten Dienste und Werke aufnehmen. Der Bereich Leitung und Verwaltung nimmt das Landeskirchenamt, die kirchenleitenden Gremien und das Rechnungsprüfungsamt auf. Die Hauptbereiche sind vollständig budgetiert. Im Haushaltsbeschluss legt die Verfassungebende Synode die Gesamtquote für alle Hauptbereiche und für jeden einzelnen Hauptbereich fest. Mit diesen Zuweisungen haben die Hauptbereiche ihre Aufgaben zu finanzieren. Die Arbeitsgruppe Dienste und Werke im Nordkirchenprozess ordnete die Einrichtungen aus Mecklenburg und Pommern den bestehenden Hauptbereichen zu. Die Gemeinsame Kirchenleitung delegierte die Feinabstimmung weiterer Aufgaben mit den Finanzmitteln für die Hauptbereiche an die Steuerungsgruppe innerhalb des 19,70 % - Rahmens. In einem intensiven Abstimmungsverfahren wurde die Struktur der Hauptbereiche für den Haushalt 2012 festgelegt.

Im Fusionsvertrag zur Bildung der Nordkirche ist geregelt, dass keine Mitarbeiterin und kein Mitarbeiter fusionsbedingt entlassen werden darf. Außerdem kann jede Mitarbeiterin oder jeder Mitarbeiter an seinem bestehenden Arbeitsort verbleiben, wenn sie oder er nicht Referentin oder Referent ist. Auch die Dezernentinnen und Dezernenten haben dieses Wahlrecht nicht. Sämtliche Mitarbeitende werden zunächst Beschäftigte der Landeskirche. Im Wege der Personalgestellung werden die Mitarbeitenden für die Kirchenkreise abgeordnet. Dieses muss der Haushaltsentwurf berücksichtigen.

Die Nordkirche soll auf der landeskirchlichen Ebene zu Einsparungen führen. Obwohl dieses erst in den folgenden Jahren sozialverträglich erreicht werden kann, hat die Gemeinsame Kirchenleitung eine Größenordnung von 15 % der Stellen im Bereich Leitung und Verwaltung festgelegt. Dieses stellt den dritten Grundsatzbeschluss der Gemeinsamen Kirchenleitung zum Haushalt 2012 dar, obwohl er erst in den folgenden Jahren relevant wird.

Das Haushaltsjahr muss sich an dem unterjährigen Beginn der Nordkirche orientieren und wird auf sieben Monate vom Juni bis Dezember 2012 verkürzt.

Das hat die Haushaltsplanung erschwert, denn die Planungsdaten mussten in Nebenrechnungen stets auf zwölf Monate umgerechnet werden. Dieses war wegen der Vergleichbarkeit der Daten, aber insbesondere wegen der Ausblicke auf folgende Haushaltsjahre erforderlich. Die Grundsatzbeschlüsse der Gemeinsamen Kirchenleitung beziehen sich auf die zwölfmonatige Hochrechnung, da sie stets einen Bezug auf spätere Haushaltsjahre haben, die dann mit dem Kalenderjahr zusammenfallen.

Würden die Daten nicht auf zwölf Monate hochgerechnet werden, könnte es im Folgehaushalt eine unangenehme Überraschung geben. Der Initialhaushalt 2012 bildet die Ausgangsbasis für den Haushalt 2013. Der Landeskirchliche Anteil an den Zuweisungen beträgt im siebenmonatigen Haushalt nur 19,34 %. Demnach könnten die Landeskirche weitere Ausgaben veranschlagen, bis die vorgegebene Grenze von 19,70 % erreicht ist.

Tatsächlich ist die Grenze mit 19,69 % fast erreicht, wenn der Haushaltsentwurf auf zwölf Monate hochskaliert wird. Der Unterschied zum tatsächlichen Wert von 19,34 % entsteht dadurch, dass Ausgaben, die am Jahresanfang 2012, also vor Beginn der Nordkirche vorab geleistet wurden den Haushalt nicht belasten. Im Januar 2012 müssen die Prämien für die Sammelversicherungen von rd. 6,5 Mio. € für das ganze Jahr vorab geleistet werden. Dieser Betrag belastet die Partnerkirchen im Januar 2012, aber nicht den Nordkirchenhaushalt. In 2013 hat die Nordkirche die Versicherungsprämien zu zahlen und damit werden sie für die Zwölfmonatsbetrachtung relevant. Daher sind die 19,34 % des Initialhaushaltes 2012 gleich 19,69 % eines zwölfmonatigen Haushaltes. Das ist ein wenig Haushaltsmathematik.

In den Rahmendaten auf der ersten Seiten der Tischvorlage sind die Einnahmen, die Vorwegabzüge und die Mittel für die Kirchenkreise und die Landeskirche ausgewiesen. Der landeskirchliche Haushalt von 34 Mio. € untergliedert sich in den Bereich Leitung und Verwaltung und die Hauptbereiche. Das Finanzgesetz sieht als Sollvorgabe einen Rahmen für den Anteil der Hauptbereiche von 66 % bis 72 % am landeskirchlichen Anteil vor. Dieser wird mit 57 % nicht eingehalten. Der Wert für den Rahmen wurde aus den früheren Strukturen der NEK übernommen. Dort war ein Betrag von 2,3 Mio. Euro (zwölf Monate) für kirchenregimentliche Zwecke aus den Staatsleistungen des Landes Schleswig-

Holstein ertragsseitig berücksichtigt. Dieser Anteil geht in der Verteilungssystematik der Nordkirche in den gesamten Einnahmen unter und steht dem Bereich Leitung und Verwaltung nicht mehr zur Verfügung. Daraus resultiert eine höhere Quote des Bereichs für Leitung und Verwaltung. Außerdem hat die Steuerungsgruppe beschlossen, das Pastoralkolleg und das Predigerseminar mit einer Zuweisung von rd. 1 Mio. € aus den Hauptbereichen herauszulösen. Die Einrichtungen müssen im Initialhaushalt formal dem Bereich für Leitung und Verwaltung zugeordnet werden.

Damit wird von der Regelung des Finanzgesetzes zum Rahmen für den Anteil der Hauptbereiche von 66 % bis 72 % am landeskirchlichen Anteil abgewichen. Aufgrund der Formulierung der Soll-Vorschrift ist ein Abweichen vom Regelfall in besonders begründeten Ausnahmefällen zulässig. Ein begründeter Ausnahmefall liegt hier vor. Die Erfüllung der Vorgabe ist im Haushalt 2012 nicht möglich.

Die Hauptbereiche erfahren durch die geringere Quote keinen Nachteil. Die aktuell bestehenden Zuweisungen der Nordelbischen Kirche werden in die Nordkirche fortgeschrieben. Dazu kommt der Aufwand der Dienste und Werke aus Mecklenburg und Pommern, die in die Hauptbereiche übergehen. Die Prozentanteile der Hauptbereiche untereinander und der gesamte Anteil für die Hauptbereiche mussten nach dieser Vorgehensweise neu bestimmt werden, ohne dass an dieser Stelle Mittel gekürzt wurden. Das Ergebnis sehen Sie auf der zweiten Seite der Tischvorlage.

Bei dieser Methode der Definition der Hauptbereiche in der Nordkirche durch Fortschreibung eines bestehenden Zustands bleibt scheinbar alles wie es ist. Die Arbeitsgruppe Dienste und Werke und die Steuerungsgruppe haben stets den Blick für die gesamte Nordkirche gehabt und in einigen wenigen Bereichen wurden weitere Mittel eingeplant, um die Aufgaben zu erfüllen. Dabei wurde sehr behutsam vorgegangen, um den Finanzrahmen von 19,70 % einzuhalten.

Die Gemeinsame Kirchenleitung musste für den Bereich Leitung und Verwaltung eine zukunftsfähige Struktur des Landeskirchenamtes und der kirchenleitenden Gremien schaffen. Selbstverständlich musste auch hier der Fusionsvertrag beachten werden. Auf die Vorgaben zu den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern an den Standorten habe ich bereits hingewiesen.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass es gelungen ist, für den Bereich Leitung und Verwaltung und für die Hauptbereiche arbeitsfähige Strukturen in der Nordkirche innerhalb des Finanzrahmens von 19,70 % zu entwickeln.

Bei sämtlichen Beratungen wurde der Finanzbedarf von Maßnahmen oder Strukturen abgewogen, denn die Endlichkeit der vorhandenen Einnahmen war allen stets bewusst. Ein Aufwand der Landeskirche geht im Entstehungsjahr der Nordkirche von dem Anteil für die Kirchenkreise ab. Dabei war der Blick besonders auf die Kirchenkreise der NEK gerichtet, denn diese haben in der Nordkirche Einbußen hinzunehmen. Einen finanziellen Schutzwall der Kirchenkreise stellt die obere Grenze für den landeskirchlichen Anteil von 19,70 % dar.

Der andere Grundsatzbeschluss der Gemeinsamen Kirchenleitung über die höchstzulässige Belastung der Nordelbischen Kirchenkreise von 5 % schützt ebenfalls deren Zuweisungen. Lange schien es schwierig zu sein, diese Grenze einzuhalten. Wie gebannt warteten die Finanzverantwortlichen im Nordkirchenprozess auf das Ergebnis meiner Berechnungen zu dieser 5 % - Frage, als die realen Haushaltsanmeldungen vorlagen. Nun konnten nicht nur geschätzt, sondern ein tatsächlicher Wert ermittelt werden. Die Spannung wurde fast unermesslich gesteigert, weil sich in dem verästelten Rechenwerk ein kleiner Fehler eingeschlichen hatte. Dieser musste geklärt werden, bevor am verabredeten Termin die Durchsage gemacht werden konnte. Zig-fach wurde die Rechnung kontrolliert und das Ergebnis liegt jetzt vor.

Die Belastung der Kirchenkreise der NEK ist 3,14 % in der Siebenmonatsbetrachtung und 3,85 % aufs Jahr gerechnet. Dieser Wert ist viel besser, als er vorhergesagt wurde.

Schon früh erbaten die Auguren der Finanzgremien im Nordkirchenprozess um Daten des Gründungsjahres der Nordkirche. Eine Prognose auf Grundlage der Haushaltszahlen des Jahres 2007 lieferte Anhaltspunkte. Eine sich abzeichnende Steigerung der Kirchensteuereinnahmen wurde berücksichtigt. Jetzt zeigt sich, dass die Kirchensteuern besser als angenommen gestiegen sind. Tatsächlich sind die Kirchensteuern in Pommern um 27 % und in Mecklenburg um 23 % mehr angestiegen, als es die Prognose ergab. Dagegen fallen die Kirchensteuern in Nordelbien nur um 7 % besser aus, als es vorhergesagt wurde.

Im Jahr 2007 planten alle Partnerkirchen Kirchensteuereinnahmen mit Clearingausschüttungen von 339 Mio. €. In 2012 können wir aufs Jahr gerechnet 392 Mio. € einplanen. Das ist ein Anstieg in fünf Jahren um mehr als 50 Mio. €. Dieser Anstieg zusammen mit der größeren Dynamik in Mecklenburg und Pommern empfinde ich als großartig. Die 5 % - Grenze wäre nicht zu halten, wenn die Kirchensteuerentwicklung umgekehrt verlaufen wäre.

Trotzdem besteht eine Belastung der Nordelbischen Kirchenkreise. Aber auch dafür haben die Finanzgremien im Nordkirchenprozess zumindest für die Übergangszeit eine wohltuende Ausgleichsmedizin entwickelt. Das Versorgungssystem der Nordelbischen Kirche sieht Ausschüttungen an den Versorgungshaushalt vor, wenn eine Deckungsquote von 60 % erreicht ist. Dieses wird ab 2013 erwartet. Grundsätzlich partizipieren die Landeskirche und alle 13 Kirchenkreise von den Ausschüttungen. Für vier Jahre ab 2013 sollen die Nordelbischen Kirchenkreise ausnahmsweise jeweils 10 Mio. € aus den Auszahlungen erhalten, um die Belastungen im Übergang in die Nordkirche zu mildern. Die Anteile aus den Beträgen stehen der Landeskirche und den Kirchenkreisen Pommern und Mecklenburg nicht zur Verfügung. Allerdings nur übergangsweise.

Zu den Finanzströmen in der Nordkirche möchte ich eines sehr deutlich feststellen. Mecklenburg und Pommern bringen auch in finanzieller Hinsicht sehr viel in die Nordkirche ein. Die Staatsleistungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern mit 13,7 Mio. € sind höher als die des Landes Schleswig-Holstein mit 11,6 Mio. €. Schon früh lag eine Erklärung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vor, die den Fortbestand der Staatsleistungen in der Nordkirche zusagte. Ein großer Anteil an den Staatsleistungen aus Mecklenburg-Vorpommern wird im Personalkostenbudget der Pastorinnen und Pastoren ertragseitig eingesetzt. Davon profitieren auch die Kirchenkreise der Nordelbischen Kirche, da deren Umlage an das Personalkostenbudget sinkt. Auch dieses trägt zu der geringeren Belastung der Nordelbier von 3,85 % in der Nordkirche bei.

Nordelbien ist Zahler im Finanzausgleichssystem der EKD. Pommern und Mecklenburg empfangen Ausgleichsmittel. Im Saldo erhalten die drei Partnerkirchen 7,8 Mio. € von den Gliedkirchen der EKD. Im Finanzausgleichssystem der EKD wäre die Nordkirche grundsätzlich eine Zahlerkirche. Mit der EKD haben wir

einen starken Verbündeten für den Fusionsprozess, denn die EKD hat die Bedeutung der Nordkirche erkannt. Sie honoriert unsere Planung damit, dass der Saldo des EKD-Finanzausgleiches erhalten bleibt. Den Saldo der Finanzausgleichsmittel von 7,8 Mio. € können wir Mecklenburg und Pommern zuschreiben.

Die Beratungen zu den Finanzen der Nordkirche waren für alle Beteiligte mühsam. Aber die Mühe hat sich gelohnt, denn mit tatsächlichen Haushaltsdaten des Haushaltsentwurfs konnte bestätigt werden, dass die reproduzierbaren Parametern des Finanzgesetzes zu einer Finanzverteilung führt, mit der alle 13 Kirchenkreise und die Landeskirche ihre Aufgaben erfüllen können. Auf dem Weg dahin mussten wir die verschiedensten Aspekte, die historisch gewachsenen Abläufe und etablierte Strukturen beachten, bewerten und anpassen. Mit viel Schweiß und gelegentlich mit einer Träne aber ohne Blut haben die Mitglieder der Gremien und die Mitarbeitenden aus Mecklenburg, Nordelbien und Pommern den ersten Haushalt der Nordkirche entwickelt. Wir zogen nicht immer in die gleiche Richtung, aber es gab stets eine resultierende Kraft, denen alle folgen konnten. Ich denke, alle können stolz darauf sein, dass wir die Haushaltsuniversen der Partnerkirchen zu einem Haushalt der Nordkirche auf der Grundlage des betrieblichen Rechnungswesens verschmelzen konnten. Wobei die neuen Haushalte der Kirchenkreise Pommern und Mecklenburg nicht vergessen werden sollen. Allen Beteiligten danke ich herzlich!

Jetzt komme ich zurück auf die Eingangsfrage zu den Rahmendaten des Haushaltes der Nordkirche: Ist das Ergebnis auf eineinhalb Seiten nicht ein wenig zu dürftig?

Die kristallklare Antwort lautet: Nein!

Diese Rahmendaten stellen ein konzentriertes inhaltsreiches Kondensat der Beratungen der letzten Jahre zum Initialhaushalt der Nordkirche dar. Das ganze Bouquet dieses hochverdichteten wertvollen Destillates wird sich im vollständigen Haushalt entfalten. In einer Fortbildung zum Haushalt am 10. November 2011 werden die Grundstrukturen des Haushaltes im doppelten Rechnungswesen vermittelt. Auf einem Synodaltag am 2. Dezember 2011 liegt der Haushalt vollständig mit den Teilhaushalten der Hauptbereiche vor. Sie sind herzlich eingeladen, auf diesem Synodaltag die Einzelheiten des ersten Nordkirchenhaushaltes zu erfahren.