

B e r i c h t

des Ausschusses für Schwerpunkte und Planung kirchlicher Arbeit
betr. Wirtschaftlichkeit des Zusammenschlusses von Kirchenkreisämtern

Sulingen, 26. Oktober 2009

I.

Auftrag

Die 24. Landessynode hatte während ihrer I. Tagung in der 3. Sitzung am 22. Februar 2008 im Zusammenhang mit der Verhandlung über den Tätigkeitsbericht des Landessynodalausschusses (Aktenstück Nr. 3, Ziff. 15) auf Antrag des Synodalen Sundermann folgenden Beschluss gefasst:

"Der Ausschuss für Schwerpunkte und Planung kirchlicher Arbeit wird gebeten, die Thematik der Zusammenschlüsse von Kirchenkreisämtern und besonders die wirtschaftlichen Aspekte dabei zu beraten."

(Beschlussammlung der I. Tagung Nr. 2.9)

Zusätzlich wurden dem Ausschuss durch entsprechende Beschlüsse der Landessynode im Rahmen der Verhandlungen über die Behandlung von Anträgen an die Landessynode bzw. durch den Präsidenten der Landessynode im vereinfachten Verfahren nach § 43 Abs. 3 der Geschäftsordnung folgende Anträge als Material überwiesen:

1. Antrag des Kirchenkreistages des Ev.-luth. Kirchenkreises Osterholz-Scharmbeck vom 26. Februar 2008
betr. Überprüfung der Zusammenschlüsse von Kirchenkreisämtern
- Aktenstück Nr. 10 A, 2 -
2. Antrag des Kirchenkreistages des Ev.-luth. Kirchenkreises Holzminden-Bodenwerder vom 14. November 2008
betr. Neuordnung der Kirchenkreisämter Holzminden und Hameln
- Aktenstück Nr. 10 D, 10 -
3. Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Osterode am Harz vom 12. August 2009
betr. Neuordnung der Kirchenkreisämter Northeim und Osterode
- Aktenstück Nr. 10 G, 1 -
4. Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Clausthal-Zellerfeld vom 12. August 2009
betr. Neuordnung der Kirchenkreisämter Northeim und Osterode
- Aktenstück Nr. 10 G, 2 -

5. Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Herzberg vom 18. August 2009
betr. Neuordnung der Kirchenkreisämter Northeim und Osterode
- Aktenstück Nr. 10 G, 3 -

Weiterhin lagen dem Ausschuss vor:

- das Gutachten der Firma BSL Public Sector Managementberatung für den Kirchenkreistag Osterholz-Scharmbeck zur Fusion von drei Kirchenkreisämtern vom 25. September 2007,
- die Berechnungen des Landeskirchenamtes zur Wirtschaftlichkeit der Zusammenschlüsse,
- weiteres vom Landessynodalausschuss und Landeskirchenamt erhaltenes Material.

II.

Zielvorgaben

Im Bericht des Perspektivausschusses betr. Zukunft gestalten – Perspektiven und Prioritäten für das Handeln der Evangelisch-lutherischen Landeskirche Hannovers (Aktenstück Nr. 98 der 23. Landessynode) auf Seite 17 f. unter IV. 3.3 heißt es:

"Haushaltsmittel für so genannte 'Overhead-Kosten' sind auf das unbedingt Erforderliche zu beschränken. Bisherige Bemessungs-, Zuweisungs- und Ausstattungskriterien sind neu zu fassen. Aspekte der Mobilität und Synergie sind ebenso wie die Möglichkeiten der modernen Informations- und Kommunikationstechniken zu nutzen.

Die Kirchenkreisämter leisten die erforderliche Arbeit mit Bezug auf das Personal, die Liegenschaften, das Melde- sowie das Haushalts- und Kassenwesen. Ihre Notwendigkeit für die Zukunft ist unbestritten, ihre bisherige Zahl muss jedoch deutlich verkleinert werden. Zurzeit bestehen in den Kirchenkreisämtern rd. 700 Stellen; diese Stellenzahl ist bis zum Jahre 2020 deutlich zu vermindern.

Empfehlung

Der Perspektivausschuss empfiehlt, die Kirchenkreisämter nicht mehr allein als Verwaltungsstelle eines Kirchenkreises, sondern mehrerer Kirchenkreise einzurichten. Die Anzahl der Kirchenkreisämter ist im Zeitraum bis zum Jahre 2020 von bisher 42 auf ca. 20 Ämter und dabei die Stellenzahl auf deutlich unter 500 zu reduzieren. Dabei ist die Mindestausstattung der verbleibenden Ämter mit Personal und Sachmitteln so vorzusehen, dass die Arbeit im Sinne eines leistungsfähigen Kompetenzzentrums erfolgen kann. Darüber hinaus sollte mit den Ämtern geprüft werden, ob in bestimmten Bereichen eine weitere Zentralisierung einzelner Aufgabengebiete möglich ist, sodass nicht alle Ämter alle Aufga-

benbereiche zu bearbeiten haben. Die erforderlichen Maßnahmen zur Umsetzung der Umstrukturierung, Zusammenlegung und des Stellenabbaus sind ab sofort und unmittelbar in die Wege zu leiten und in dem anstehenden Gesamtzeitraum in gestuften Zeitabschnitten konsequent und kontinuierlich umzusetzen, um die ersten Ämterreduzierungen schon bis zum Jahre 2010 zu erreichen. Im Übrigen wird auf die Abschnitte Nrn. 8.3 und 8.4 verwiesen."

(Anmerkung: Diese Nummern betreffen das Landeskirchenamt und die Strukturentwicklung auf Ebene der Kirchengemeinden und Kirchenkreise.)

III.

Beratungsgang

Der Ausschuss für Schwerpunkte und Planung kirchlicher Arbeit hat über die Thematik beraten und berichtet der Landessynode mit diesem Aktenstück.

1. Die Frage, ob die Kirchenkreisämter zu Kirchenämtern fusionieren sollen, ist durch die Beschlüsse der 23. Landessynode entschieden worden. Der notwendige Prozess der Verwaltungsreform kann dem Fusionsprozess nicht zeitlich vorgeschaltet werden, sondern muss vielmehr Hand in Hand mit den Strukturveränderungen gehen. Es kann jetzt nur darum gehen, den Prozess der Fusionen so zu steuern, dass die damit angestrebten Ziele auch erreicht werden. Oberstes Ziel muss dabei sein, im Prozess der Stelleneinsparung die Kompetenz in den Ämtern zu erhalten. Dazu ist eine bestimmte personelle Mindestausstattung erforderlich.

Alle vorgelegten Berechnungen zeigen, dass die Zusammenlegung zu Kirchenämtern zu Kosteneinsparungen im Bereich der Verwaltung führt.

Das externe Gutachten der Firma BSL Public Sector Managementberatung beziffert die Einspareffekte im Falle des Kirchenamtes Verden mit 12,3 %:

- Die Größeneffekte durch Verteilung der bestehenden Fixkosten auf mehr Fälle erbringen nach Ansicht der Gutachter einen Einspareffekt von bis zu 2 %.
- Die Verbundeffekte durch die gemeinsame Nutzung zentraler Funktionen und Ressourcen (Leistungsanteile, Sekretariat, EDV, Poststelle, usw.) wird ebenfalls mit bis zu 2 % beziffert.
- Der Lernkurveneffekt, d.h. die Steigerung der Produktivität, Effizienz und Qualität der Arbeit durch Wiederholung gleicher oder ähnlicher Arbeit, die zu einer höheren Arbeitsgeschwindigkeit und -präzision führt, wird mit bis zu 3 % angegeben.

- Der Know-how-Transfer, der Ausgleich von Schwächen der Partner durch Nutzung ergänzender Fähigkeiten im Management oder in funktionalen Bereichen, reduziert zusätzliche Kosten für Schulungen und Neueinstellungen durch das "Abgreifen" bestehender Kompetenzen und Verbesserung der Know-how-Basis. Dadurch lassen sich Einspareffekte von bis zu 5 % erzielen.

(Der teilweise zitierte Wert von 8 % Kosteneinsparungen im Falle des Kirchenamtes Verden entsteht durch den Vergleich verschiedener Jahre. Dabei wird übersehen, dass Lohnsteigerungen unabhängig von Fusionen eintreten).

In einem weiteren Gutachten vom August 2009 hat die Firma BSL die Einspareffekte einer Fusion der Kirchenkreisämter Lüneburg und Winsen mit 11,1 % berechnet.

Im Falle der Zusammenlegung der Ämter Celle, Soltau und Walsrode zum 1. Januar 2010 wird von einer Personalkostenreduzierung von 15 % bezogen auf die Aufgabenbereiche ausgegangen, die bisher bei der Bemessung der Stellen nach Arbeitseinheiten berücksichtigt wurden. Diese "Fusionsrendite" fußt darauf, dass die Dienststellenleitungen davon ausgegangen sind, dass die Zusammenlegung Synergieeffekte durch eine stärkere Spezialisierung der Mitarbeitenden in den einzelnen Sachgebieten nach sich ziehen wird und sich zudem Entlastungen durch Strukturveränderungen (Rechtsänderungen, Kirchenkreisreform u.a.) ergeben werden.

Im Zuge der Planungen und deren Umsetzung hat sich gezeigt, dass durch den Fusionsprozess auch weitergehende Überlegungen zur Wahrnehmung von Aufgaben angestoßen wurden, die zu einer Verlagerung außerhalb des neuen Kirchenamtes geführt haben. Dies war insbesondere im Bereich der Verwaltung von Diakonie- und Sozialstationen im Bereich des Kirchenkreises Soltau der Fall. Hierdurch entfallen Personalstellen in den Kirchenkreisämtern im Umfang von ca. 4,5 Stellen.

Auch die Erfahrungen aus den bereits vollzogenen Fusionsprozessen belegen die Einspareffekte. Der Zusammenschluss der Kirchenkreisämter Bockenem-Hoheneggelsen und Elze-Coppenbrügge führte zu einer Reduzierung der Personalkosten von 24,7 %. Durch die Fusion der Kirchenkreisämter Hildesheimer Land und Alfeld konnten Personalkosten in Höhe von 16,2 % eingespart werden.

2. Der Zusammenschluss der Kirchenkreisämter zu Kirchenämtern gelingt vor allem dort reibungslos, wo die neuen Zuständigkeitsbereiche bestehenden regionalen Strukturen entsprechen. Im Gegenzug gestalten sich die Prozesse dort konfliktreicher, wo es wenig verbindende Elemente gibt.

Einige Antragsteller machen zu Recht darauf aufmerksam, dass ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen den Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) und dem § 67 Abs. 2 der Kirchenkreisordnung (KKO) besteht. Nach FAG erhalten die Planungsbereiche eine Gesamtzuweisung. Einsparungen durch die Ämterreduzierungen kommen deshalb auch in voller Höhe den Planungsbereichen zugute. Die früher gesondert ausgewiesene Zuweisung nach Arbeitseinheiten für das Kirchenkreisamt ist weggefallen. Andererseits räumt der § 67 Abs. 2 Satz 3 KKO dem Landeskirchenamt die Möglichkeit ein, den Zusammenschluss von Kirchenkreisämtern nach Anhörung der betroffenen Kirchenkreise anzuordnen. Gerade wenn eine solche Anordnung mit erheblichen Investitionen in einen Neubau verbunden ist, die überwiegend von den Kirchenkreisen zu tragen ist, stellt sie einen erheblichen Eingriff in die Finanzautonomie eines Kirchenkreises dar.

Die Diskussion um strittige Einzelfälle unterstreicht nach Ansicht des Ausschusses die Notwendigkeit des Überganges zu einem transparenten Haushaltssystem. So werden häufig einmalige und laufende Kosten vermischt oder die Unterhaltungskosten bestehender Objekte nicht in Anschlag gebracht. Die notwendigen Entscheidungen durch die Organe der Kirchenkreise können aber nur getroffen werden, wenn die eigenen Verwaltungskosten mit denen anderer Planungsbereiche verglichen werden können.

Der Ausschuss sieht es nicht als seine Aufgabe an, die zwischen Landeskirchenamt und einzelnen Kirchenkreisen umstrittenen Einzelfälle zu entscheiden. Er legt aber Wert darauf, dass den Entscheidungen in diesen Einzelfällen solide Vergleichsrechnungen und sorgfältige Abwägung aller regionalen Aspekte zu Grunde liegen. Die Erwartung, die Landessynode könne einzelne Entscheidungen des Landeskirchenamtes zu Standorten von Kirchenämtern "aufheben" und den Standort von Kirchenämtern durch Beschluss der Landessynode bestimmen, geht an den rechtlichen Möglichkeiten vorbei.

Gerade weil nach dem Finanzausgleichsgesetz die Kosten für die Kirchenämter von den Kirchenkreisen in voller Höhe aus der Gesamtzuweisung zu tragen sind, muss die konkrete Ausgestaltung der Fusion stärker regionalen Entscheidungen unterworfen werden, sofern dabei eine angemessene Größe der Ämter nicht unterschritten wird.

Ein Verwaltungsmodell, das auf einen großstädtischen Einzugsbereich mit gut ausgebautem Nahverkehrssystem zugeschnitten ist, muss nicht das Optimum für einen ländlichen Bereich mit mehreren Mittelzentren darstellen. Zentralisierung bringt nicht nur Kostenvorteile, es entstehen im Gegenzug auch zusätzliche Kosten für die Betreuung und Beratung weiter entfernt liegender Kirchengemeinden und Einrichtungen. Diese zusätzlichen Kosten liegen allerdings deutlich unter den Einspareffekten. So entstanden nach den über ein Jahr geführten Aufzeichnungen des Kirchenkreisamtes Osterode pro Kirchengemeinde und Jahr ca. sechs Besuche von Mitarbeitenden des Kirchenkreisamtes.

Der Umfang und die Art und Weise dieser Betreuung kann vor Ort geregelt werden. So hat das Kirchenkreisamt Leine-Solling gute Erfahrungen mit der Präsenz von Sachbearbeitenden an festen Wochentagen in der Außenstelle Uslar gemacht. Auch die Stunden für Pfarrsekretärinnen könnten künftig in ein Präsenzsystem von Sachbearbeitenden aus den Kirchenämtern einbezogen werden, wenn Kirchenkreise dieses wünschen. Verbunden mit einem transparenten Haushaltssystem, das die tatsächlich entstehenden Kosten auch ausweist, könnte so ein Wettbewerb um das beste und kostengünstigste Verwaltungssystem entstehen.

3. Die Berechnungen des Landeskirchenamtes zeigen, dass auch die in einigen Fällen notwendigen Investitionen in neue Ämter mittel- und langfristig zu Kosteneinsparungen führen. Allerdings ist der Zeitraum bis zur Amortisierung unterschiedlich lang. Ob angesichts der Notwendigkeit weiterer Einsparungen im Verwaltungsbereich Neubauten an der jetzigen Größe der Ämter ausgerichtet werden müssen oder ob nicht doch vorhandene Gebäude für eine Übergangszeit als Außenstelle genutzt werden können, muss in Abstimmung mit dem Landeskirchenamt durch die Planungsbereiche vor Ort entschieden werden.

Die Berechnungen zeigen aber auch, dass allein mit den Fusionen die geplante Einsparung von 30 % der Personalkosten in der Verwaltung nicht erreicht wird. Es ist ein Missverständnis, wenn in der Diskussion unterstellt wird, bereits die Fusion würde ohne weitere Aufgabenkritik die notwendige Einsparung erbringen. Es sind zusätzliche Anstrengungen nötig, um die Belastung der Planungsbereiche durch Verwaltungskosten zu begrenzen. Diese Tatsache darf aber nicht dazu führen, auf die Einspareffekte durch die Fusion zu verzichten. Bereits im Aktenstück Nr. 98 der 23. Landessynode war angeregt worden, zu prüfen, ob in bestimmten Bereichen eine weitere Zentralisierung einzelner Aufgabenbereiche möglich ist.

Im Zusammenhang mit der Umstrukturierung des Landeskirchenamtes werden auch die Verwaltungsabläufe in den Kirchenämtern einer Aufgabenkritik zu unterziehen sein. Wiederholt wurde in den Eingaben die Sorge formuliert, die Kürzungen im Landeskirchenamt könnten zu einer bloßen Verlagerung von Aufgaben auf die Kirchenämter führen.

4. Der Antrag des Kirchenkreistages Osterholz-Scharmbeck auf Einrichtung eines landeskirchlichen Härtefonds zur Abwendung finanzieller Nachteile für die Beschäftigten wird vom Ausschuss für Schwerpunkte und Planung kirchlicher Arbeit nicht befürwortet. Der Ausschuss hält es für eine Selbstverständlichkeit, dass soziale Härten angemessen abgefedert werden. Auszuhandeln und zu finanzieren sind solche Maßnahmen jedoch ausschließlich von den an dem jeweiligen Kirchenamt beteiligten Kirchenkreisen. Ihnen stehen dafür neben der allgemeinen Zuweisung auch die Ersparnisse zur Verfügung, die sich durch die Zusammenlegung langfristig ergeben.

Auch die Frage, welche Möglichkeiten Ehrenamtliche künftig noch haben, die Verwaltung zu nutzen, ist nach Auffassung des Ausschusses für Schwerpunkte und Planung kirchlicher Arbeit von den Kirchenkreisen selbst zu regeln, da es hier um die interne Organisation der Kirchenämter geht. Bisher werden leitende Ehrenamtliche, z.B. Kirchenkreistagsvorsitzende oder Vorsitzende von Ausschüssen des Kirchenkreises, in unterschiedlicher Weise durch die jeweiligen Kirchenkreisämter in der Protokollführung und im Schriftverkehr unterstützt. Der Ausschuss regt an, sich bei den Planungen für gemeinsame Kirchenämter vor Ort auch mit der Frage zu befassen, in welchem Umfang diese Unterstützung künftig erfolgen soll und wie sie organisiert wird. Der Ausschuss ruft den Hinweis im Aktenstück Nr. 98 der 23. Landessynode in Erinnerung, dass durch den verstärkten Einsatz von moderner Informationstechnik viele Wege überflüssig gemacht werden können. Wenn Ehrenamtliche in leitender Tätigkeit allerdings solche Medien nutzen sollen, müssen sie auch mit der dazu notwendigen Technik ausgestattet werden.

IV.

Beschlussempfehlungen

Der Ausschuss für Schwerpunkte und Planung kirchlicher Arbeit stellt folgende Anträge:

Die Landessynode wolle beschließen:

1. *Die Landessynode nimmt den Bericht des Ausschusses für Schwerpunkte und Planung kirchlicher Arbeit betr. Wirtschaftlichkeit des Zusammenschlusses von Kirchenkreisämtern (Aktenstück Nr. 44) zustimmend zur Kenntnis.*
2. *Das Landeskirchenamt wird gebeten, zu der im Aktenstück Nr. 98 der 23. Landessynode angesprochenen Frage der möglichen weiteren Zentralisierung einzelner Aufgabengebiete der Landessynode zu berichten.*
3. *Das Landeskirchenamt wird gebeten, die zu strittigen Fällen des Zusammenschlusses von Kirchenkreisämtern aufgestellten Vergleichsrechnungen den betroffenen Planungsbereichen zur Verfügung zu stellen.*
4. *Der Ausschuss für Schwerpunkte und Planung kirchlicher Arbeit wird gebeten, die wirtschaftlichen Aspekte des Zusammenschlusses der Kirchenkreisämter zu Kirchenämtern im Gesamtzusammenhang der Verwaltungsreform weiter zu beraten und der Landessynode darüber zu gegebener Zeit wieder zu berichten.*

Dr. Hasselhorn
Vorsitzender