

B e r i c h t

des Landeskirchenamtes

betr. Neustrukturierung der landeskirchlichen Baufachverwaltung; Sachstand und Perspektiven

Hannover, 22. Mai 2018

In der Anlage übersenden wir der 25. Landessynode den Bericht des Landeskirchenamtes betr. Neustrukturierung der landeskirchlichen Baufachverwaltung.

Das Landeskirchenamt
Dr. Springer

Anlage

I.

Der hier vorgelegte Bericht knüpft an das Aktenstück Nr. 14 A der 25. Landessynode vom 9. Mai 2016 an, in dem vonseiten des Landeskirchenamtes ein Zwischenbericht zum Projekt der "Neustrukturierung der landeskirchlichen Baufachverwaltung" gegeben wurde.

II.

Die Ausgangslage der Bearbeitung baufachlicher Aufgaben im Bereich der hannoverschen Landeskirche ist gegenüber dem Zeitpunkt der Vorlage des Zwischenberichtes im Wesentlichen unverändert. Nach den aktuellen Abfragen in den Kirchenkreisen und Kirchenämtern der Landeskirche besitzen die Körperschaften der Landeskirche 7 895 Gebäude. Hier ist in den vergangenen Jahren nur eine geringfügige Bewegung in Richtung eines Rückganges im Bestand erkennbar.

Spürbar ist dagegen eine weitere Zunahme des Drucks auf die Planung und Ausführung von Bautätigkeiten an und in kirchlichen Gebäuden. Dies resultiert zum einen aus den Aktivitäten des Gebäudemanagements in den Kirchenkreisen. Das Gebäudemanagement ist flächendeckend aufgebaut worden und mit der Erstellung und Umsetzung von Gebäudebedarfsplanungen beschäftigt. Hierdurch ergibt sich partiell ein nicht unerheblicher Baubedarf. Zudem sind durch die Bereitstellung von Sondermitteln der Landeskirche u. a. für die Instandsetzung und energetische Sanierung von Gebäuden und die Verbesserung der Gebäude- und Wohnsituation von Pfarrhäusern Impulse für Bautätigkeiten gegeben worden. Allerdings wird die Durchführung von Baumaßnahmen durch die Zunahme einschlägiger Vorschriften im öffentlichen Bereich (insbesondere des Brand-schutzes) sowie langer Bearbeitungszeiträume bei kommunalen Baubehörden für die Genehmigung als Folge des erhöhten Regelungsniveaus und nicht ausreichender Stellenbesetzungen erschwert. Verschärft wird die Lage weiter durch eine konjunkturbedingte, extrem starke Auslastung von Unternehmen und Handwerksbetrieben bei weiter hoher Nachfrage nach Bauleistungen, sodass ein sehr hoher Koordinierungsaufwand und Druck auf die Abläufe bei Bauaufgaben entsteht. Bedingt durch diese Gemengelage ist es bei den Mitarbeitenden der kirchlichen Bauverwaltungen bereits vereinzelt zu längerfristigen, krankheitsbedingten Ausfällen gekommen. Auch gibt es zunehmend Schwierigkeiten, geeignetes Personal für die Besetzung einschlägiger Stellen zu finden.

Insgesamt ist die gegenwärtige Situation im Baubereich sowohl für die Mitarbeitenden der Ämter für Bau- und Kunstpflege wie auch für die baufachlich Mitarbeitenden der Kirchenämter und die Verantwortlichen in den Kirchengemeinden und Kirchenkreisen als

unbefriedigend anzusehen, weil dringende und häufig komplexe Bauplanungen einschließlich ihrer Umsetzung nicht oder nicht in der gewünschten Zeit realisiert werden können. Entsprechendes gilt für die Vornahme von Baubegehungen zur Aufnahme der Gebäudesituation und Erkennung und Verhinderung von Schäden.

III.

Vor dem genannten Hintergrund wurden Strategien für eine Neustrukturierung der landeskirchlichen Bauverwaltung diskutiert und das im Zwischenbericht ausführlich dargestellte Projekt zur "Neustrukturierung der Baufachverwaltung in der Landeskirche" initiiert. Die in den Kirchenämtern Osnabrück und Celle und den ihnen angeschlossenen Kirchenkreisen sowie den Ämtern für Bau- und Kunstpflege Osnabrück und Celle aufgenommene Erprobung des Projektes für den Zeitraum der Jahre von 2014 bis 2018, wurde ab 2016 mit Hilfe der als Beratungsunternehmen beauftragten "Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement aus Köln" (KGSt) evaluiert. Neben einer Untersuchung der Erprobungsstrukturen sollten dabei von der KGSt auch der Stellenbedarf der Baufachverwaltung überprüft und Organisationsempfehlungen gegeben werden.

Nach umfassenden Datenerhebungen und Organisationsuntersuchungen in den Ämtern für Bau- und Kunstpflege, den Baufachabteilungen der Erprobungskirchenämter, Befragungen weiterer Kirchenämter in der Landeskirche, Betrachtung der Organisationsstrukturen anderer Gliedkirchen und kommunaler Einrichtungen sowie einer Befragung von über 100 Kirchengemeinden aus den Erprobungsbereichen, ist die KGSt in einem Zwischenbericht gegenüber dem Landeskirchenamt zu der Einschätzung gelangt, dass sich das erprobte Modell der Neustrukturierung der Baufachverwaltung in der Praxis nicht bewährt hat. Unabhängig von der Schaffung klarer Aufgabenzuordnungen hätten insbesondere vorhandene Doppelstrukturen in der Bearbeitung von Bauaufgaben ein effizientes und effektives Arbeiten sowie die Kommunikation erheblich erschwert. Empfohlen wurde von der KGSt, weitere Organisationsmodelle für eine Neustruktur der Baufachverwaltung in der Landeskirche zu erwägen und vergleichend zu betrachten.

In der Folgezeit sind daraufhin von der KGSt unter Begleitung der für die Evaluation des Erprobungsmodells eingesetzten Lenkungsgruppe zunächst acht potentielle Modelle für eine Struktur der Baufachverwaltung in der Landeskirche entwickelt worden, die sich zum Sommer 2017 hin nach intensiver Diskussion auf drei Modelle als Grundlage für eine Richtungsentscheidung verdichtet haben. Neben einer nochmaligen Bewertung des Probebetriebes sind im Ergebnis zwei Modelle vertiefter betrachtet und bewertet worden.

Dabei handelt es sich zum einen um das Modell des Aufbaues "regionaler Baufachzentren" in Anlehnung und Erweiterung der Strukturen der gegenwärtig bestehenden Ämter für Bau- und Kunstpflege sowie daneben das Modell einer "Baufachverwaltung in den Kirchenämtern".

Im Modell des Aufbaues von "Baufachzentren" liegt die fachliche Verantwortung für die Betreuung der Gebäude bei der Landeskirche, während die Bauherrenschaft aber beim Gebäudeeigentümer verbleibt. Dabei sollen alle anfallenden Bauaufgaben wie Beratung, Baubegehung und Baubetreuung für Sakral- und Profanbauten durch die nach ersten Überlegungen ca. zehn regionalen Baufachzentren übernommen werden. Zuständig sind die Baufachzentren auch für die Wahrnehmung der denkmalpflegerischen Belange inkl. der Benehmensherstellung mit den staatlichen Behörden. Die Dienstaufsicht über die Mitarbeitenden der Baufachzentren liegt beim Landeskirchenamt, die Fachaufsicht bei der Leitung der regionalen Zentren. Eine Beauftragung externer Architekturbüros für die Abwicklung von Bauaufgaben o.Ä. ist daneben möglich. Vom Kirchenkreis werden weiterhin und unverändert selbständig und eigenverantwortlich alle übertragenen Steuerungsaufgaben (etwa des Gebäudemanagements) wahrgenommen und über den Einsatz und die Bereitstellung von Finanzmitteln für Baumaßnahmen entschieden.

Bei der fachlichen Wahrnehmung von Aufgaben im Kirchenamt werden alle Bauaufgaben für Sakral- und Profanbauten auf die Ebene der Kirchenämter in Trägerschaft der Kirchenkreise verlagert. Die Abwicklung der Bauaufgaben kann dann nach Entscheidung der Kirchenkreise durch eigenes Personal und/oder externe Architekturbüros o.Ä. erfolgen. Denkmalfachliche Aufgaben verbleiben bei der Landeskirche, wofür eine entsprechende Organisation neu aufzubauen ist. Die Dienstaufsicht sowie die Fachaufsicht über die Mitarbeitenden liegt beim Kirchenkreis als Anstellungsträger.

IV.

Von der KGSt wurde als Ergebnis des Evaluationsprozesses als Modell für die Neustrukturierung der Baufachverwaltung in der Landeskirche der Aufbau von Baufachzentren in der Trägerschaft der Landeskirche empfohlen, wobei das operative Geschäft in bis zu zehn regionalen Zentren wahrgenommen werden soll.

Maßgebend für die Einschätzung der KGSt war, dass eine einheitliche und qualitätssichernde Wahrnehmung von fachlichen Aufgaben vorrangig durch regionale Baufachzentren erreicht werden kann. Bedeutsam sind aus Sicht der KGSt auch einheitliche Standards im Baubereich, die bei einer auf unterschiedliche Trägerstrukturen verteilten

Zuständigkeit nur schwer zu gewährleisten sind. Schließlich könnte am ehesten mit der Etablierung von Fachzentren eine wirtschaftlich und inhaltlich zielführende Größe eines Baubetriebes erreicht werden. Demgegenüber würden etwa durch das gegenwärtig erprobte Modell mit der Trennung von Aufgaben- und Organisationsbereichen Schnittstellen geschaffen, die ein effizientes und effektives Arbeiten im Gesamtportfolio erschweren.

Das Landeskirchenamt hat sich der Empfehlung der KGSt angeschlossen und favorisiert ebenfalls das Modell des Aufbaues von Fachzentren mit regionalen Standorten als Strukturmodell für die Wahrnehmung von fachlichen Aufgaben in der Landeskirche. Dies vor dem Hintergrund, dass gerade diese Struktur eine im Hinblick auf die Arbeitsfähigkeit (Vertretung, Spezialisierung, Personalgewinnung, Einarbeitung) effiziente Größe darstellt. Dagegen verbleiben nach Auffassung des Landeskirchenamtes Zweifel, ob es durch eine Übertragung der fachlichen Aufgaben auf die Kirchenämter gelingt, sämtliche Fragen, Beratungen und Betreuungen für den Gebäudebestand im Kirchenkreis einschließlich der Sakralgebäude auch in Vertretungsfällen und vor dem Hintergrund der Beschaffung, des Einsatzes und die Administration der einschlägigen IT-Technik sicherzustellen.

Neben den genannten Strukturempfehlungen ist von der KGSt auch eine Stellenbedarfsermittlung für die fachlichen Aufgaben der Landeskirche insgesamt durchgeführt worden. Dabei ist vor dem Hintergrund des gegenwärtigen Bauvolumens in der Landeskirche und des vorhandenen Gebäudebestandes ein Gesamtbedarf von rund 90 Vollzeitstellen für die Gesamtorganisation auf allen Gliederungen und Ebenen sowie der Fläche der Landeskirche ermittelt worden. Dieser Gesamtbedarf setzt sich zusammen aus dem Stellenbedarf für die gegenwärtigen Ämter für Bau- und Kunstpflege (zusätzlicher Bedarf von sechs Vollzeitstellen auf dann ca. 54 Vollzeitstellen) sowie ca. 36 Vollzeitstellen zur Durchführung fachlicher Aufgaben in der Fläche.

Bei dieser Stellenbedarfsermittlung geht die KGSt, unabhängig von der Entscheidung für ein bestimmtes Strukturmodell davon aus, dass der überwiegende Teil der Aufgaben in Planung und Baudurchführung durch externe Büros ausgeführt wird (Eigenleistungsanteil der kirchlichen Bauverwaltung ca. 30 %), sodass sich eine Bauverwaltung in der Landeskirche überwiegend auf Aufgaben wie Bauherrenvertretung oder Projektsteuerung konzentrieren kann, ohne dabei die eigene Expertise in Sachen Planung und Bauleitung aufzugeben.

V.

Die Kirchenkreise der Landeskirche wurden Ende Dezember 2017 durch das Landeskirchenamt unter ausführlicher Darstellung der Strukturmodelle über den Projektstand informiert. Zugleich wurde um eine inhaltliche Bewertung der Modelle "Aufbau von Baufachzentren in den Regionen" und "Wahrnehmung der Baufachverwaltung in den Kirchenämtern" gebeten.

Innerhalb der Frist zur Rückäußerung wurde eine Informationsveranstaltung durchgeführt, in deren Rahmen der Projektverlauf und die Evaluationsergebnisse durch die KGSt sowie die Standpunkte des Umwelt- und Bauausschusses der Landessynode und des Landeskirchenamtes dargestellt wurden. Im Verlauf der von einer großen Zahl von Vertreterinnen und Vertretern aus den Kirchenkreisen besuchten Veranstaltung wurden zahlreiche Fragen zur inhaltlichen Ausgestaltung der Neustrukturierung und zum weiteren Ablauf des Projekts gestellt sowie vielfältige Einschätzungen und Bewertungen abgegeben. Diese Voten sind vollständig erfasst und werden im weiteren Verlauf der Entwicklung eines Strukturmodells ausgewertet und einbezogen.

Bis April 2018 sind der KGSt schriftliche Stellungnahmen und Einschätzungen aus den Kirchenkreisen zum Projekt der Neustrukturierung der Baufachverwaltung und den erarbeiteten Strukturmodellen zugegangen und wurden von dort ausgewertet. Die Stellungnahmen waren in ihren Begründungen und Argumentationen zum Teil ausgesprochen umfassend und differenziert und haben auch neue Gesichtspunkte für den weiteren Prozessverlauf aufgezeigt, die in die weiteren Beratungen aufgenommen werden.

Die Auswertung der insgesamt 48 Stellungnahmen ergab einen Anteil von 24 Voten für das Modell des Aufbaues regionaler Baufachzentren in Trägerschaft der Landeskirche und 16 Voten für die Wahrnehmung der Baufachverwaltung in den Kirchenämtern. Fünf Kirchenkreise haben für Mischformen aus den dargestellten Modellen bzw. die Beibehaltung der Erprobungsstrukturen plädiert. Drei Kirchenkreise haben mitgeteilt, dass sie keine Stellungnahme abgeben würden.

Aus den schriftlichen Rückmeldungen der Kirchenkreise sowie den Voten im Rahmen der Informationsveranstaltung lassen sich als wesentliche Argumente für das Modell des Aufbaues "regionaler Baufachzentren" anführen:

- Größere Einheiten ermöglichen eine stärkere Professionalisierung und Spezialisierung in Baufragen.

- Gerade im Hinblick auf die Baubetreuung sakraler Gebäude ist eine sehr hohe Fachkompetenz der Mitarbeitenden gegeben.
- In Baufachzentren mit sieben bis zehn baufachlich Mitarbeitenden können Ausfälle und Vertretungen besser organisiert und aufgefangen werden.
- Aufgaben des Denkmalschutzes können in Folge reduzierter Schnittstellen durch die Baufachzentren unmittelbarer und besser wahrgenommen werden.
- Die Dienst- und Fachaufsicht über die Mitarbeitenden kann durch die Leitung eines Baufachzentrums mit entsprechender Qualifikation in einer Hand unmittelbar wahrgenommen werden.

Als zentrale Argumente für die "Wahrnehmung von baufachlichen Aufgaben in den Kirchenämtern" wurden benannt:

- Ein dezentrales Modell ermöglicht eine höhere, direktere Einflussnahme und Partizipation in die Baubelange der Kirchengemeinden.
- Die Bearbeitung baufachlicher Aufgaben kann ohne weitere Schnittstellen aus einer Hand erfolgen.
- Durch eine entsprechende Organisationsform ist eine enge Anbindung an das Gebäudemanagement des Kirchenkreises gewährleistet.
- Bei diesem Modell ist eine örtlich bessere, d.h. engere Betreuung der Kirchengemeinden durch die Kirchenämter möglich. Zugleich ist das spezifische Objektwissen vor Ort größer und es ist eine höhere Flexibilität in der Bearbeitung gegeben.

Sämtliche Anregungen und Voten aus der Informationsveranstaltung und den Rückmeldungen der Kirchenkreise werden von einer Projektsteuerungsgruppe aufgenommen und begleitet, die für die weitere Begleitung des Projektes und Erarbeitung eines Vorschlages für ein Strukturmodell für die Baufachverwaltung gebildet wurde.

Die Projektsteuerungsgruppe setzt sich zusammen aus Vertreterinnen und Vertretern, die vom Sprecherkreis der Superintendenten und vom Fachausschuss der Leitenden der Kirchenämter benannt wurden, aus Vertretern der Ämter für Bau- und Kunstpflege, einem Vertreter der Mitarbeitervertretung des Landeskirchenamtes sowie Vertretern aus dem für die kirchliche Verwaltung zuständigen Referat des Landeskirchenamtes sowie Vertretern der Immobilienabteilung des Landeskirchenamtes.

Die Projektsteuerungsgruppe hat unmittelbar im April 2018 ihre Arbeit aufgenommen und zunächst die eingegangenen Rückmeldungen aus den Kirchenkreisen sowie die

Ergebnisse der Informationsveranstaltung gesichtet und insbesondere die kritischen Anfragen und Bewertungen zur Kommunikation und zur angemessenen Beteiligung der Kirchenkreisebene im Prozess der Entwicklung der Strukturmodelle erörtert. Über die Frage, wie ein für die beteiligten bzw. betroffenen kirchlichen Ebenen sachgerechtes und transparentes Beteiligungsverfahren im Vorfeld einer abschließenden Entscheidung für ein Strukturmodell aussehen könnte, ist dabei noch nicht abschließend entschieden worden.

Im Weiteren sollen nach einer internen Verständigung der Projektsteuerungsgruppe die vorgetragenen Fragen, Problemstellungen und Voten am Strukturmodell "Aufbau regionaler Baufachzentren" abgearbeitet und im Anschluss ein Vorschlag für ein Strukturmodell vom Ergebnis dieser Beratungen abhängig gemacht werden.

Zunächst wurden verschiedene, aus den eingegangenen Stellungnahmen abgeleitete Arbeitsaufträge für die folgenden Beratungen entwickelt:

- Ermittlung und vergleichende Bewertung der Kosten der vorgeschlagenen Strukturmodelle.
- Klärung der Rollenverteilung bei der Entscheidung für und der Abwicklung von Bauvorhaben (Einflussnahme und Partizipation der Kirchenkreise, Steuerungsmechanismen, Abstimmung zwischen Kirchengemeinden/Kirchenkreisen und Baufachzentren).
- Konkretisierung der Standorte von Baufachzentren (Entfernung, Erreichbarkeit).
- Überarbeitung und Anpassung der Aufgabenmatrix der aktuellen Projektämter aus dem Jahr 2015, insbesondere im Hinblick auf die Verteilung der Zuständigkeiten und der Schnittstellen zum Gebäudemanagement des Kirchenkreises.
- Inhalte und Ausgestaltung eines einheitlichen Handlungsrahmens für die Bearbeitung von Bauaufgaben durch die Landeskirche (Anpassung des gegenwärtigen Rechtsrahmens).
- Fragen im Zusammenhang mit einer möglichen Umsatzsteuerpflicht bei Leistungen der regionalen Baufachzentren.

VI.

Im Hinblick auf die Schaffung bzw. Stärkung flankierender Regelungen zum Projekt einer Neustrukturierung der Baufachverwaltung in der Landeskirche ist in Ergänzung zu den Ausführungen aus dem Zwischenbericht vom Mai 2016 anzumerken, dass nach der Wiederbesetzung der Position der landeskirchlichen Gebäudemanagerin vonseiten der

Landeskirche regelmäßige Veranstaltungen für die Mitarbeitenden im Gebäudemanagement der Kirchenkreise angeboten werden. Durch diese gut angenommenen und mehrfach jährlich angebotenen Veranstaltungen werden vielfältige Impulse für das Gebäudemanagement in den Kirchenkreisen gegeben und ein Austausch von Überlegungen und Konzepten gefördert. Flächendeckend sind im Bereich der Landeskirche mittlerweile Gebäudemanager und Gebäudemanagerinnen etabliert sowie Gebäudebedarfsplanungen aufgestellt worden.

Durch entsprechende Rundverfügungen des Landeskirchenamtes wurden zwischenzeitlich einheitliche Maßnahmennummern für die Durchführung von Baumaßnahmen an kirchlichen Gebäuden gebildet und einheitliche Gebäudekennzahlen für alle kirchlich genutzten Gebäude in der Landeskirche eingeführt. Schließlich ist vom Landeskirchenamt nach einem längeren Abstimmungsprozess mit den für die Informationstechnologie und die Einführung der Doppik zuständigen Fachbereichen des Landeskirchenamtes zur Unterstützung eines strukturierten Gebäudemanagements auf allen kirchlichen Ebenen in der Landeskirche eine Empfehlung für EDV-Programme im Bereich des Gebäudemanagements ausgesprochen worden.

Durch die genannten Maßnahmen soll ein strukturiertes und zielgerichtetes Gebäudemanagement in den Kirchenkreisen unterstützt werden, um den vorhandenen Gebäudebestand bedarfsgerecht und ökonomisch-nachhaltig auszurichten und zu verwalten.

VII.

Angesichts des hohen und weiter steigenden Handlungsbedarfs bei der Planung und Umsetzung von Bauaufgaben in den kirchlichen Körperschaften sowie parallel der hohen Arbeitsbelastung der Mitarbeitenden in der Baufachverwaltung, sollten die Überlegungen für eine Neustrukturierung in diesem Bereich zügig fortgeführt und ein tragfähiges und möglichst breit akzeptiertes Struktur-Modell entwickelt werden. Aus verschiedenen Kirchenkreisen und Interessenvertretungen ist zugleich aber eine intensive und transparente Beteiligung am Strukturprozess und der endgültigen Erarbeitung eines Modells eingefordert worden. Hingewiesen wurde in diesem Zusammenhang darauf, dass der Qualität des Prozesses und des Ergebnisses Vorrang vor einer beschleunigten Verabschiedung und Umsetzung eines Modells eingeräumt werden sollte.

Vor diesem Hintergrund wird die Projektsteuerungsgruppe versuchen, die vorgetragenen Argumente und Einschätzungen zügig zu beraten und einen Modellvorschlag zu entwickeln. Umgehend sollen angesichts der anstehenden Beratungen über die Aufstellung

des Haushaltes der Landeskirche für die Jahre 2019 und 2020 auch die Empfehlungen der KGSt zur Stellenausstattung der Baufachverwaltungen beraten werden, um ggf. fristgerecht Empfehlungen für eine Mittelanmeldung aussprechen zu können.

Die Erarbeitung und Verabschiedung eines Modells für die Neustrukturierung der Baufachverwaltung wird zur Tagung der Landessynode im Herbst 2018 angestrebt. Im Vorfeld einer abschließenden Beratung und Entscheidung über ein Strukturmodell durch das Landeskirchenamt soll in jedem Fall den Kirchenkreisen der Landeskirche, den zuständigen synodalen Gremien sowie den Vertretern der Kirchenämter und der Ephoren erneut Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden.