

## B e r i c h t

des Umwelt- und Bauausschusses

betr. Neustrukturierung der landeskirchlichen Baufachverwaltung

Leer, 26. Mai 2014

## I.

Der Umwelt- und Bauausschuss der 24. Landessynode hatte die geplante Neustrukturierung der landeskirchlichen Baufachverwaltung intensiv begleitet, ohne sie abschließend beraten zu können.

Die 25. Landessynode hatte während ihrer I. Tagung in der 2. Sitzung am 21. Februar 2014 im Zusammenhang mit der Verhandlung über den Bericht des Landessynodalausschusses (Aktenstück Nr. 3 A) beschlossen, noch nicht erledigte Beratungsaufträge der 24. Landessynode an die 25. Landessynode weiterzuleiten (Beschlussammlung der I. Tagung Nr. 1).

Die Thematik dieses Berichtes wurde deshalb an den Umwelt- und Bauausschuss der 25. Landessynode überwiesen.

## II.

Der Umwelt- und Bauausschuss hat sich in zwei Sitzungen intensiv mit der Neustrukturierung der landeskirchlichen Baufachverwaltung beschäftigt. Der Schwerpunkt lag dabei auf den Ergebnissen und Empfehlungen einer in der Amtszeit der 24. Landessynode eingesetzten Arbeitsgruppe zur Umsetzung der Neustrukturierung. An dieser Arbeitsgruppe waren Vertreter des Landeskirchenamtes, der Ämter für Bau- und Kunstpflege, der Kirchen(kreis)ämter sowie des Umwelt- und Bauausschusses beteiligt.

Die Empfehlungen dieser Arbeitsgruppe sollen in einer vierjährigen Erprobungsphase (ab Juni 2014) in den Kirchenämtern Celle und Osnabrück auf ihre Praxistauglichkeit über-

prüft und zeitnah durch das Landeskirchenamt evaluiert werden. Hierfür wurden durch die 24. Landessynode bereits Mittel bewilligt.

Im Mittelpunkt der Diskussion standen die Evaluation der Erprobungsphase sowie die zu erwartenden Konsequenzen der Neustrukturierung für die Kirchenkreise und Kirchengemeinden der hannoverschen Landeskirche.

### III.

Ursprünglich wurde die Baufachverwaltung der Landeskirche durch die Zentrale des landeskirchlichen Amtes für Bau- und Kunstpflege in Hannover mit seinen Außenstellen in den Sprengeln wahrgenommen. In ihre Verantwortung fielen sämtliche Bauaufgaben an allen kirchlichen Gebäuden. Die personelle Ausstattung umfasste zu diesem Zeitpunkt insgesamt ca. 110 Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen. Die Zentrale wurde im Zuge einer ersten Umstrukturierung im Jahr 1997 aufgelöst und durch fünf regionale Ämter für Bau- und Kunstpflege (im Folgenden als Bauämter bezeichnet) mit je einer auswärtigen Abteilung ersetzt. Gleichzeitig wurde zur Koordination der Bauämter die Stelle des Baudirektors im Landeskirchenamt geschaffen. Der Personalbestand wurde dabei um 30 % reduziert und der Auftrag der Bauämter auf die Betreuung von Sakralgebäuden und Aufgaben des Denkmalschutzes eingegrenzt. Die Kürzungsvorgaben der 23. Landessynode mit den Aktenstücken Nr. 98 und Nr. 140 sehen für das Landeskirchenamt, und in diesem Zusammenhang auch für die Bauämter, eine 30-prozentige Einsparung bis zum Jahr 2020 vor. In den Jahren 2005/2006 wurde deshalb der Personalbestand der Bauämter bereits um weitere 15 % gekürzt.

Bisher konnten, über den Kernauftrag hinaus, weiterhin auch Profangebäude betreut werden, wenn freie Kapazitäten in den Bauämtern zur Verfügung standen. Da die personelle Ausstattung der Bauämter nicht voll umfänglich an den Bestand der Sakralbauten angepasst wurde und die offene Formulierung des Aufgabenkatalogs Spielräume zuließ, entstanden in den Kirchenkreisen unterschiedlichste Spielarten der baufachlichen Begleitung. Während sich Kirchenkreise mit geringem Gebäudebestand und wenigen Sakralbauten mit dem eingeschränkten Angebot der Bauämter arrangierten, haben Kirchenkreise mit großem Gebäudebestand zum Teil bereits jetzt eigene Baufachabteilungen aus dem Budget der Kirchenkreise errichtet, bzw. arbeiten in erheblichem Ausmaß mit freien Architekten zusammen, um die baufachliche Begleitung von Baumaßnahmen zu gewährleisten. Entsprechend unterschiedlich ist die örtliche Kompetenz und fachliche Qualität sowie die finanzielle Belastung der Kirchenkreise in der Fläche der Landeskirche.

Bis zum Jahr 2020 ist eine weitere Kürzung der Stellen um 15 % vorgesehen. Nach Abschluss der Maßnahmen wird der Personalbestand der Bauämter voraussichtlich 42 Stellen betragen. Damit kommt das bisherige System der Baufachverwaltung endgültig an seine Grenzen. In den bestehenden Strukturen ist bereits jetzt eine angemessene baufachliche Begleitung nicht mehr für alle Gebäude möglich.

Auf diesem Hintergrund gab das Landeskirchenamt ein Organisationsgutachten zur Struktur der Baufachverwaltung in Auftrag. Nach intensiven Diskussionen wurde ein Modell zur Neustrukturierung der landeskirchlichen Baufachverwaltung erarbeitet und ergänzend hierzu eine klar strukturierte Aufgabenmatrix für die beteiligten Handlungsebenen entwickelt. Struktur und Aufgabenzuordnung werden in einem vierjährigen Pilotprojekt in den Kirchen- und Bauämtern Celle und Osnabrück erprobt.

Die neue Struktur sieht vor, die Baufachverwaltung zukünftig sowohl in den Bauämtern als auch den Kirchenämtern zu verorten. Die Aufgaben der Bauämter werden klar auf die Betreuung und Projektsteuerung von Sakralbauten und denkmalgeschützten Gebäuden begrenzt. Hier liegt ihre unverzichtbare Kernkompetenz. Als neues Aufgabenfeld kommen Projektstudien als Planungsaufgabe im Rahmen des Gebäudemanagements hinzu. Parallel hierzu sollen in den Kirchenämtern Baufachverwaltungen aufgebaut werden, die die Betreuung der Profanbauten übernehmen und eng mit dem Gebäudemanagement verzahnt sind. In der Pilotphase sind hierfür ausgehend von Vorerfahrungen zwei Mitarbeitende pro beteiligtem Kirchenamt vorgesehen.

In der Erprobungsphase sollen die Struktur und Aufgabenzuordnung des neuen Systems auf Praxistauglichkeit geprüft, aber auch der Personalaufwand und die Kosten der Baufachverwaltung bestimmt werden. Ungeklärt ist bisher, wer nach Ablauf der Erprobungsphase gegebenenfalls die Kosten für den Aufbau neuer Baufachabteilungen in den Kirchenämtern trägt.

#### IV.

Der Umwelt- und Bauausschuss befürwortet die geplante Neustrukturierung der landeskirchlichen Baufachverwaltung. Sie eröffnet die Möglichkeit, durch eine umfassende Aufgabenbeschreibung und Aufgabenkritik das Arbeitsfeld grundlegend entsprechend den Anforderungen zu gestalten.

Die Baufachverwaltung wird durch die geplante Neustrukturierung konsequent weiter von einer im Ursprung zentralistisch geprägten Organisationsform in eine dezentrale Organisation überführt. Mit der Verpflichtung zur Gebäudebedarfsplanung und zum Gebäudemanagement sind den Kirchenkreisen neue Aufgaben zugewiesen worden, die einer baufachlichen Begleitung bedürfen. Der Aufbau von Baufachabteilungen in den Kirchenämtern liegt daher nahe. Gebäudemanagement und baufachliche Begleitung von Baumaßnahmen der Kirchenkreise und Kirchengemeinden können so unter einem Dach vereint werden. Allerdings muss die Betreuung von Sakralbauten und denkmalgeschützter Gebäude aufgrund der Vorgaben des Loccumer Vertrages und der vorhandenen Fachkompetenz sinnvollerweise bei den regionalen Ämtern für Bau- und Kunstpflege (Bauämter) verbleiben. Die Aufgliederung der Baufachverwaltung in den Bereich Profanbauten bei den Baufachabteilungen der Kirchenämter sowie Denkmalschutz und Sakralbauten bei den Bauämtern (beide Bereiche sind aber Teil des Gebäudemanagements) erfordert allerdings eine enge Abstimmung zwischen den Bau- und Kirchenämtern. Kollegialer Austausch und Wissenstransfer könnten durch die Verteilung der Fachkräfte in der Fläche leiden. Der Erfolg der Neustrukturierung wird wesentlich von einer engen und vertrauensvollen Zusammenarbeit der Bauämter und Baufachverwaltungen der Kirchenämter sowie einer guten Vernetzung der Baufachabteilungen bestimmt werden.

Die von der Arbeitsgruppe erarbeitete Aufgabenmatrix ermöglicht erstmalig eine umfassende und eindeutige Zuordnung von Aufgaben und Verantwortung zu den in diesem Arbeitsfeld Handelnden (Kirchengemeinden, Baufachabteilungen und Bauverwaltungen der Kirchenkreise, Ämter für Bau- und Kunstpflege, Landeskirchenamt). Sie ist eine unabdingbare Voraussetzung für eine effektive Zusammenarbeit der beteiligten Handlungsebenen. Darüber hinaus trägt sie zur Ermittlung der zukünftigen personellen Ausstattung der Ämter für Bau- und Kunstpflege und insbesondere der neu aufzubauenden Baufachabteilungen der Kirchenämter bei. Der klar definierte Aufgabenkatalog bildet damit eine wesentliche Grundlage für die Schaffung einer angemessenen und vergleichbaren Baufachverwaltung in allen Regionen der Landeskirche.

Die in der Matrix abgebildeten Zuordnungen sollten vor einer gesamtkirchlichen Anwendung in der Praxis erprobt und diskutiert werden. Die geplante Erprobungsregelung bietet hierfür den notwendigen Raum. Den Kirchengemeinden kommt in diesem Zusammenhang eine besondere Bedeutung zu. Sie stehen als Eigentümer und Bauherren in der Verantwortung für Bauvorhaben. Sie sind auf fachliche Begleitung angewiesen und damit die wesentlichen Nutzer der Baufachabteilungen und Bauämter. Sie sollten in der Erprobungsphase intensiv in die Diskussion eingebunden werden.

Um ein möglichst günstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis zu erreichen, ist eine flexible Anpassung der Baufachverwaltung an die Bedarfsentwicklung anzustreben. Der Bedarf an baufachlicher Begleitung steht in einem direkten, engen Verhältnis zum Gebäudebestand der Landeskirche. Die Entwicklung des Gebäudebestandes ist damit ein Gradmesser für den Bedarf an baufachlicher Begleitung, die Ausstattung der Bauämter und zukünftig auch der Baufachabteilungen der Kirchenämter.

Anders als prognostiziert, ging der Gebäudebestand in der hannoverschen Landeskirche seit Einführung des Finanzausgleichsgesetzes nur geringfügig zurück. Die Zahl der Sakralbauten ist weitgehend konstant geblieben, lediglich im Bereich der Pfarrhäuser ist ein leichter Rückgang zu verzeichnen. Durch die Einführung des Gebäudemanagements könnte es zukünftig zu einem moderaten Rückgang des Gebäudebestandes in einigen Regionen der Landeskirche kommen. Eine erhebliche Verringerung des Gebäudebestandes ist jedoch zumindest mittelfristig nicht absehbar.

Aufgrund der oben genannten Entwicklung wird der Bedarf an baufachlicher Begleitung in den kommenden Jahren vermutlich weitgehend konstant bleiben. Dies gilt insbesondere für die Bauämter, die mit der Betreuung denkmalgeschützter Gebäude und Sakralbauten beauftragt sind. Da die Gebäudebestände der Kirchenkreise innerhalb der Landeskirche stark divergieren, ist jedoch davon auszugehen, dass sich der Bedarf an baufachlicher Begleitung und damit die notwendige personelle Ausstattung der Baufachabteilungen regional ausdifferenzieren werden. Über die Veränderung der Organisationsstruktur hinaus, müssen die Bauämter in ihrer personellen Ausstattung zukünftig stärker als bisher an den regionalen Bedarf angeglichen werden. Dies gilt in gleicher Weise für die Ausstattung der neu zu schaffenden Baufachverwaltung in den Kirchenämtern. Um auf den zu erwartenden Rückgang des Gebäudebestandes flexibel reagieren zu können, sollte die personelle Ausstattung dabei eher knapp bemessen sein und gegenwärtige Arbeitsspitzen durch freie Architekten abgefangen werden. Hierzu ist es notwendig, im Zuge der Erprobung Kennzahlen zur personellen Ausstattung der Baufachabteilungen und Bauämter zu ermitteln. Darüber hinaus soll ein Pool an freien Architekten aufgebaut werden, die Erfahrungen und Sensibilität für kirchliche Baugegebenheiten mitbringen.

Es zeichnet sich bereits jetzt ab, dass tatsächliche finanzielle Einsparungen in der Baufachverwaltung erst mit einem Rückgang des Gebäudebestandes zu erwarten sind. Angesichts des derzeitigen Gebäudebestandes wird der Personalabbau in den Ämtern für Bau- und Kunstpflege (30 % bis zum Jahr 2020) vermutlich nahezu vollständig durch den Aufbau der Baufachabteilungen in den Kirchenämtern und den Einsatz freier Architekten ausgeglichen werden müssen.

Mit dem bereits erfolgten bzw. geplanten Stellenabbau in den Bauämtern wird somit zwar formal den Kürzungsvorgaben der 23. Landessynode entsprochen. Durch die Kürzungsvorgaben intendierte Einsparungen werden jedoch nur scheinbar erreicht. Weiterhin bestehende und erforderliche Aufwendungen werden vielmehr innerhalb des landeskirchlichen Haushalts von einer Haushaltsstelle in eine andere verschoben, bzw. müssen zukünftig auf Ebene der Kirchenkreise erbracht werden.

Der Umwelt- und Bauausschuss sieht in diesem Zusammenhang an zwei Stellen dringenden Handlungsbedarf:

- a) Bereits jetzt übersteigt der Bedarf an baufachlicher Begleitung die Kapazitäten der bestehenden Bauämter. Eine angemessene baufachliche Begleitung von Bauvorhaben kann bereits heute häufig nur durch den zusätzlichen Einsatz freier Architekten sichergestellt werden. Ein weiterer Personalabbau um 15 %, wie er durch die Einsparvorgaben vorgesehen ist, gefährdet die Arbeitsfähigkeit der Bauämter. Der Umwelt- und Bauausschuss schließt sich daher dem Vorschlag der Arbeitsgruppe zur Neustrukturierung der landeskirchlichen Baufachverwaltung an, die Einsparvorgaben für die Ämter für Bau- und Kunstpflege für die Zeit der Erprobungsregelung für vier Jahre, bis zum Jahr 2018 auszusetzen. Damit soll sichergestellt werden, dass bis zur Einführung einer neuen landeskirchlichen Baufachverwaltung die baufachliche Begleitung auch in den Kirchenkreisen gewährleistet ist, die nicht an der Erprobungsregelung teilnehmen.
  
- b) Zum Zweiten entstehen den Kirchenkreisen bereits heute durch den Einsatz freier Architekten und zukünftig durch den geplanten Aufbau von Baufachabteilungen erhebliche Kosten. Die Aufwendungen hierfür müssen nach dem gegenwärtigen Stand aus dem Haushalt der Kirchenkreise erbracht werden. Sie erfordern damit Umschichtungen innerhalb der Budgets der Kirchenkreise und gehen so zu Lasten anderer Aufgaben, mindern also z. B. die Mittel für Bauunterhaltung oder müssen durch Stellenkürzungen in anderen Bereichen erbracht werden. Insbesondere Kirchenkreise mit großem Gebäudebestand und geringen Gesamtzuweisungen können durch den Aufbau einer Baufachverwaltung unter erheblichen finanziellen Druck geraten. Der Umwelt- und Bauausschuss hält eine solche zusätzliche Belastung der Kirchenkreise weder für geboten noch für sachgerecht. Es ist zeitnah zu prüfen, in welcher Form eine Kompensation erfolgen kann.

Für den Zeitraum der Erprobung sieht der Umwelt- und Bauausschuss folgende vorrangige Aufgaben.

1. Die Evaluation der Erprobungsphase sollte so zeitnah wie möglich erfolgen, um Problemfelder frühzeitig erkennen und notwendige Veränderungen in der Organisationsstruktur oder Aufgabenzuordnung umsetzen zu können. Ein besonderes Augenmerk ist dabei auf den Abstimmungsbedarf der verschiedenen Handlungsebenen, den Wissenstransfer und die Vernetzung der Beteiligten sowie die Nutzerfreundlichkeit des neuen Systems zu richten.
2. Der Aufbau der Baufachverwaltungen in den Erprobungs-Kirchenkreisen ist mit dem Auftrag zur Gebäudebedarfsplanung und zum Gebäudemanagement abzustimmen.
3. Es gilt die Aufgabenmatrix auf dem Hintergrund der fachpraktischen Arbeit kritisch zu reflektieren und mögliche Neuordnungen wenn möglich noch in der Erprobungsphase vorzunehmen.
4. Der Ermittlung von Kennzahlen für die personelle Ausstattung der Baufachabteilungen kommt eine besondere Bedeutung zu. Auch sie sollten so zeitnah wie möglich ermittelt werden, um rechtzeitig vor Ablauf der Erprobungsphase Aussagen zur zukünftigen Ausstattung der Baufachabteilungen treffen zu können und einen klaren Kostenrahmen für dieses Aufgabefeld erstellen zu können.
5. Auf der Grundlage vorhandener Erfahrungswerte, ergänzt durch die Kennzahlen sollte die personelle Ausstattung der Ämter für Bau- und Kunstpflege bereits während der Erprobungsphase schrittweise an den regionalen Bedarf angepasst werden.
6. Während der Erprobungsphase ist ein Pool freier Architekten aufzubauen, die über die notwendigen Kenntnisse und die Sensibilität für kirchliche Bauvorhaben verfügen.
7. Für den Zeitraum der Erprobung über vier Jahre, bis zum Jahr 2018, sollten die Einsparvorgaben für die Ämter für Bau- und Kunstpflege ausgesetzt werden, um die baufachliche Begleitung in den Kirchenkreisen nicht zu gefährden.
8. Da die personelle Ausstattung der Bauämter zukünftig nicht immer ausreichen wird, um alle Baumaßnahmen in ihrem Aufgabenbereich fachlich zu begleiten, ist zu klären, wer die Kosten beim Einsatz freier Architekten trägt.
9. Es ist bereits während der Erprobungsphase zu prüfen, in welcher Form und in welcher Höhe erforderliche finanzielle Zuwendungen an die Kirchenkreise für den Aufbau der Baufachverwaltungen erfolgen können.

## V.

Der Umwelt- und Bauausschuss stellt daher folgende Anträge:

Die Landessynode wolle beschließen:

1. *Die Landessynode nimmt den Bericht des Umwelt- und Bauausschusses betr. Neustrukturierung der landeskirchlichen Baufachverwaltung (Aktenstück Nr. 14) zustimmend zur Kenntnis.*
2. *Das Landeskirchenamt wird gebeten, die Neustrukturierung der landeskirchlichen Baufachverwaltung in der Erprobungsphase zu evaluieren und dabei die in diesem Bericht benannten Aufgabenschwerpunkte umzusetzen. Dem Umwelt- und Bauausschuss ist zeitnah zu berichten.*
3. *Der Schwerpunktausschuss (federführend) wird gebeten, in Zusammenarbeit mit dem Umwelt- und Bauausschuss und dem Finanzausschuss zu prüfen, ob und in welcher Form finanzielle Zuwendungen für die Kirchenkreise zum Aufbau einer Baufachverwaltung erfolgen können. Der Landessynode ist zeitnah zu berichten.*

Dr. Siegmund  
Vorsitzende