

Z w i s c h e n b e r i c h t

des Landeskirchenamtes

betr. Neustrukturierung der landeskirchlichen Baufachverwaltung; Sachstand und Perspektiven

Hannover, 9. Mai 2016

In der Anlage übersenden wir den Zwischenbericht des Landeskirchenamtes betr. Neustrukturierung der landeskirchlichen Baufachverwaltung; Sachstand und Perspektiven.

Das Landeskirchenamt  
Dr. Springer

Anlage

Anlage

## I.

Für das im Bereich des Kirchenkreisgesamtverbandes Osnabrück Stadt- und Land einschließlich des Kirchenkreises Emsland-Bentheim, des Kirchenkreises Celle sowie den Ämtern für Bau- und Kunstpflege Osnabrück und Celle in ihren korrespondierenden Zuständigkeiten initiierte Projekt zur "Neustrukturierung der landeskirchlichen Baufachverwaltung" wurde von der Landessynode im Rahmen ihrer II. Tagung im Juni 2014 ein Zwischenbericht zum Sachstand des Projekts zur Frühjahrstagung 2016 erbeten, der hiermit vom Landeskirchenamt vorgelegt wird.

## II.

Die baufachlichen Aufgaben im Bereich der Landeskirche und ihrer Körperschaften werden gegenwärtig an dem rund 8 000 Gebäude umfassenden Bestand im Wesentlichen von den landeskirchlichen Ämtern für Bau- und Kunstpflege wahrgenommen, die sich auf fünf Standorte mit zwei Außenstellen verteilen. Daneben haben einzelne Kirchenkreise selbst baufachliches Personal eingestellt, um Bauaufgaben mit Schwerpunkt an nichtdenkmalgeschützten Gebäuden durchzuführen. Weiter werden in erheblichem Umfang auch Bauaufgaben an freie Architekturbüros vergeben. Deren Beauftragung liegt grundsätzlich im Ermessen des jeweiligen kirchlichen Gebäudeeigentümers, erfolgt jedoch aktuell häufig zur Unterstützung bzw. zur Entlastung der kirchlichen Ämter für Bau- und Kunstpflege.

Im Anschluss an einen längeren Diskussionsprozess in der Landeskirche - auch unter Beteiligung synodaler Gremien - wurde im Jahr 2014 beschlossen, eine nach 1997 und 2005 erneute Kürzung im Personalbestand der Ämter für Bau- und Kunstpflege zunächst bis zum Jahr 2020 auszusetzen. Nicht zuletzt aufgrund von Forderungen aus der Landessynode und den Kirchenkreisen sowie der gleichbleibend hohen Nachfrage nach der Übernahme und Durchführung von Bauleistungen haben dann Überlegungen zur Implementierung neuer Strukturen im Bereich der landeskirchlichen Bauverwaltung Platz gefunden, die künftig eine angemessene und nachhaltige Bewältigung der anfallenden Bauaufgaben gewährleisten sollen.

## III.

Von einer Arbeitsgruppe, die sich aus Mitarbeitenden der Kirchenämter, der Ämter für Bau- und Kunstpflege sowie des Landeskirchenamtes zusammengesetzt hat, wurden Überlegungen für eine Konzentration der Aufgaben der Ämter für Bau- und Kunstpflege auf die Kernkompetenzen (Sakralgebäude sowie denkmalgeschützter Gebäudebestand) erarbeitet. Daneben wurden diesen neue Aufgabenformate in Form der Projektsteuerung und der Erstellung von Projektstudien zugewiesen. In der Konsequenz der Aufgabenzuordnung des Gebäudemanagements und der Erstellung von Gebäudebedarfsplänen auf die Kirchenkreise sowie zur Baubetreuung des übrigen Gebäudebestandes, soll bei den Kirchenämtern der Aufbau baufachlicher Kompetenzen erfolgen. Flankiert werden sollen diese Punkte durch weitere Maßnahmen wie den Aufbau eines Architektenpools und die Weiterentwicklung des Gebäude- und Energiemanagements.

Dafür wurden zum einen die Dienstanweisung für die Ämter für Bau- und Kunstpflege entsprechend überarbeitet sowie in einer Aufgabenmatrix notwendige Bauaufgaben gelistet und jeweils zuständigen Akteuren zugeordnet.

Auf dieser Basis wurde dann das Projekt zur "Neustrukturierung der Baufachverwaltung in der Landeskirche" initiiert.

## IV.

Das Konzept zur Neustrukturierung wird gegenwärtig im Bereich des Kirchenkreisgemeinschaftsverbandes Osnabrück Stadt- und Land einschließlich des Kirchenkreises Emsland-Bentheim (Kirchenamt Osnabrück) und des Kirchenkreises Celle (Kirchenamt Celle) sowie in den Ämtern für Bau- und Kunstpflege Osnabrück und Celle in den korrespondierenden Zuständigkeitsbereichen erprobt.

Ziel der für einen Zeitraum der Jahre von 2014 bis 2018 angelegten Erprobung ist es, praktische Erfahrungen mit der neu zugeordneten Aufgabenverteilung einschließlich der Abläufe zu gewinnen, um Aussagen zur Angemessenheit und Arbeitsfähigkeit der Strukturen und Abläufe zu erhalten sowie den erforderlichen Stellenaufwand ermitteln zu können.

Aufgrund von Schwierigkeiten bei der Stellenbesetzung und nachfolgenden Stelleninhaberwechseln haben sich zunächst Verzögerungen beim Projektstart ergeben. Ferner hat sich gezeigt, dass für die Einarbeitung der neuen baufachlichen Mitarbeiter der Kirchenämter eine nicht unerhebliche Zeit benötigt wird.

Aktuell sind die beruflichen Stellen für Mitarbeitende in den Kirchenämtern Osnabrück und Celle (jeweils zwei Stellen, die anteilig von der Landeskirche finanziert werden) besetzt und es erfolgt eine Bearbeitung der Aufgaben nach den Projektvorgaben. Parallel erfolgt die Aufgabendurchführung in den Ämtern für Bau- und Kunstpflege Celle und Osnabrück nach der neuen Dienstanweisung. In Osnabrück sind sämtliche beruflichen Mitarbeiter auch räumlich zusammengefasst und werden in der Fachaufsicht von einer Person geführt, während in Celle die Mitarbeitenden des Amtes für Bau- und Kunstpflege und die beruflichen Mitarbeiter des Kirchenamtes zwar in einem Gebäude, aber räumlich abgegrenzt agieren und einer unterschiedlichen Fachaufsicht unterliegen.

## V.

Für die Evaluation des Projektes ist in einem Angebotsverfahren im Frühsommer 2015 die kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) in Köln als Beratungsunternehmen für die Durchführung ausgewählt worden. Die Projektevaluation sollte bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt durchgeführt werden, um dann für die restliche Laufzeit des Projekts noch die Möglichkeit zu haben, an einzelnen Stellen nachzujustieren und/oder die Projektinhalte und die Projektsteuerung zu ergänzen oder anders auszurichten.

Die Projektevaluation mit dem Ziel der

- Untersuchung und Bewertung der beruflichen Prozesse und Zielerreichungen in den Erprobungsbereichen,
- Entwicklung eines Modells zur Stellenbedarfsermittlung in den Erprobungsbereichen,
- Erhebung und Auswertung der Kundenzufriedenheit (Kirchengemeinden) des neuen Modells,

wird von einer Lenkungsgruppe begleitet, die sich aus den Leitungen der Kirchenämter Celle und Osnabrück, den Leitungen der Ämter für Bau- und Kunstpflege Celle und Osnabrück, Vertretern des Organisationsreferates des Landeskirchenamtes, der Mitarbeitervertretung des Landeskirchenamtes sowie Vertretern der Abteilung für Immobilienwirtschaft des Landeskirchenamtes einschließlich des landeskirchlichen Baudirektors zusammensetzt. Zudem wurden für die Projektbereiche jeweils aus örtlichen Vertretern Projektbeiräte gebildet.

Die Durchführung der Evaluation ist im Zeitraum von Oktober 2015 bis Ende April 2016 erfolgt. Dafür sind zahlreiche Einzelgespräche mit den Vertretern der Lenkungsgruppe, den Leitungspersonen der Kirchenämter und der Ämter für Bau- und Kunstpflege sowie Interviews mit den beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den Kirchenämtern und Ämtern für Bau- und Kunstpflege geführt. Daneben werden umfassend Daten zum

Gebäudebestand (Anzahl, Art, Flächen, Denkmaleigenschaft etc.), zum Bauvolumen (einschließlich externer Beauftragungen) sowie Aufgabenbeschreibungen, Arbeitsplatzbeschreibungen, Bauvorschriften und -regelungen, Sach- und Ressourcenausstattungen etc. erhoben und ausgewertet. Weiterhin ist in den Kirchengemeinden des Erprobungsgebietes eine fragebogenbasierte, detaillierte Abfrage zur Zufriedenheit und zu den Erfahrungen mit dem Ablauf von Baumaßnahmen in der Begleitung durch das Amt für Bau- und Kunstpflege bzw. das Kirchenamt vorgenommen worden. Schließlich ist eine kurze Betrachtung der Bauverwaltung in einigen anderen Landeskirchen erfolgt.

## VI.

In der Aus- und Bewertung des erhobenen Datenmaterials und der Ergebnisse aus den Gesprächen und Sitzungen durch die KGSt lassen sich für viele Bereiche des Erprobungsszenarios weitergehende Erkenntnisse gewinnen und erste Tendenzen ableiten. Dabei muss aber berücksichtigt werden, dass der hier im Rahmen der Evaluation betrachtete Zeitraum der Zusammenarbeit der Baufachverwaltungen nach dem neuen Konzept aufgrund der Anlaufschwierigkeiten in den Erprobungsämtern eher kurz gewesen ist.

Hinzuweisen ist auch darauf, dass die Erprobungsbereiche in Osnabrück und Celle aufgrund ihrer Struktur (getrennte Unterbringung, unterschiedliche räumliche Aufgabenschnitte, hohe bzw. geringe Inanspruchnahme und Begleitung von Leistungen externer Architekten, Trennung der fachlichen Aufsicht) nur schwer vergleichbar sind und insoweit noch keine belastbaren Rückschlüsse auf die Übertragbarkeit eines Modells auf alle Ämter für Bau- und Kunstpflege bzw. Kirchenämter möglich sind.

Die Aufgabenbeschreibungen und -zuordnungen aus dem Bereich des Bauwesens, die Eingang in die Aufgabenmatrix gefunden haben, sind im Wesentlichen zutreffend und geben die tatsächliche Situation wieder. Ergänzungsbedarf wird hier zum einen im Hinblick auf eine noch bessere Verknüpfung der Aufgaben des Gebäudemanagements mit der baufachlichen Beratung (so durch die Einbeziehung von langjährig gewachsenen Kenntnissen aus dem Gebäudebereich) gesehen. Ferner soll die Aufgabenmatrix um Aufgaben bzw. Zuständigkeiten des Gebäudebetriebs (Bewirtschaftung, Reinigung, Verkehrssicherungspflichten, Versorgung) erweitert und die jeweilige Betreiberverantwortung eindeutig definiert werden. Schließlich erscheint eine stärkere Verknüpfung auch von Fragen der Investitionsplanung und des Energiemanagements mit baufachlichem Wissen sinnvoll.

Verbesserungsbedarf wird auch bei Fragen der gegenseitigen Information und Kommunikation gesehen. Hier gilt es zum einen, die schon aufgebauten Kommunikationsstruktu-

ren (Teambesprechungen etc.) weiter zu entwickeln. Kritisch gesehen wird die mehrfache und von der Software hier mit unterschiedlichen Systemen arbeitende Datenhaltung (Doppelstrukturen) der einzelnen Einheiten (Ämter für Bau- und Kunstpflege, Kirchenämter, Kirchenkreise). Angeregt wird die Schaffung eines gemeinsamen einheitlichen Datenpools mit ggf. unterschiedlichen Zugriffsmöglichkeiten auf den einzelnen Ebenen.

Im Einzelfall bereitet auch noch die Zuordnung von Objekttypen (etwa Gemeindezentren mit sakralen Räumen bzw. Friedhofskapellen) in ihrer Eindeutigkeit Schwierigkeiten. Hier könnte die überwiegende Nutzungsart das Leitmotiv der Zuordnung darstellen.

Vor dem Hintergrund der Aufgabenbeschreibung und -zuordnung nach der Aufgabenmatrix sowie unter Berücksichtigung von Referenzwerten der KGSt und spezifischer Besonderheiten kirchlicher Strukturen (überdurchschnittliche Fahrzeiten in einzelnen Regionen, überdurchschnittlich hoher Abstimmungsaufwand durch Gremienbeteiligung, Kleinteiligkeit von Maßnahmen, hoher Anteil von Leerplanungen) wird für die Erprobungsbereiche bei den Ämtern für Bau- und Kunstpflege ein personeller Mehrbedarf konstatiert. Eine entsprechende Tendenz ergibt sich auch für die Baufachverwaltung in den Kirchenämtern.

Aus den Rückmeldungen der Befragungen der Kirchengemeinden in den Erprobungsbereichen ergibt sich, dass das Konzept der Neustrukturierung in seinen Ausprägungen noch nicht überall vor Ort vollständig bekannt ist. Auch sind dort die Motive und Ziele für die Abgrenzung und Trennung der Aufgabenbereiche in vielen Fällen nicht ohne weiteres nachvollziehbar. Es wird signalisiert, dass die Bündelung der Kompetenzen in sämtlichen Baufragen an einer Stelle und nach Möglichkeit nur ein Ansprechpartner gewünscht wird. Hier wird wiederholt auf die Situation und die Struktur vor der Neustrukturierung der Ämter für Bau- und Kunstpflege im Jahr 1997 Bezug genommen. Ferner müssten regionale Spezifika stärker gewichtet werden.

Angeregt wird die Einrichtung einer gemeinsamen Anlaufstelle in Baufragen, die dann ggf. notwendige Arbeiten und Aufträge an die zuständigen Einrichtungen weitergibt. Hinweisen wird auch darauf, dass sich Planungsaufgaben im Baubereich (Beratung und Projektentwicklung) in Folge zunehmender Gebäudemanagementüberlegungen kirchlicher Körperschaften vermutlich überproportional entwickeln werden. Hier sprechen die mutmaßliche Steigerung der Vergütungssätze der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) und allgemeine Kostenaspekte für die Kirchengemeinden sowie Kenntnisse örtlicher und kirchlicher Strukturen dafür, diese Aufgaben nicht fremd zu beauftragen, sondern durch eigenes Personal sicherzustellen.

Die Betrachtung der Situation der Baufachverwaltungen in anderen Gliedkirchen liefert keine verwertbaren bzw. übertragbaren Erkenntnisse. In anderen Gliedkirchen fehlt oftmals die in dem Bereich der Ev.-luth. Landeskirche Hannovers vorhandene Ebene der Kirchenkreise mit den Kirchenämtern. Zudem ist das Regelungsniveau im Hinblick auf die Notwendigkeit der Erteilung kirchenaufsichtlicher Genehmigungen häufig deutlich kleinteiliger und niedrigschwelliger. Im Bereich des Bauwesens gibt es im Bereich der Gliedkirchen der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) keine zwei identischen Systeme.

In Bezug auf die Schaffung bzw. Stärkung flankierender Regelungen zum Neustrukturierungskonzept ist anzumerken, dass die zentrale landeskirchliche Steuerung des Gebäudemanagements und Schaffung von Standards in diesem Bereich darunter gelitten hat, dass die Stelle der landeskirchlichen Gebäudemanagerin bzw. des landeskirchlichen Gebäudemanagers durch den überraschenden Weggang des Stelleninhabers und die Schwierigkeiten bei der Wiederbesetzung lange Zeit vakant war. Zwischenzeitlich ist eine Wiederbesetzung erfolgt. Gleichwohl sind mit finanzieller Unterstützung der Landeskirche in allen Kirchenkreisen nunmehr Stellen für Gebäudemanager bzw. Gebäudemanagerinnen eingerichtet worden. Regelmäßige Schulungen werden angeboten. Zwischenzeitlich liegen ebenfalls von fast allen Kirchenkreisen Gebäudebedarfsplanungen vor.

Ein einheitliches – EDV-gestütztes – System zur Erfassung von Gebäudebestandsdaten konnte (noch) nicht etabliert werden. Die Entwicklung eines einheitlichen Immobilienschlüssels zur Katalogisierung und Strukturierung des Gebäudebestandes muss zwischen dem Finanzwesen und dem Immobilienbereich synchronisiert werden. Auch muss die verwendete Software abgestimmt werden. Die Voraussetzungen für die Implementierung eines einheitlichen Gebäudeschlüssels als Basis für die Gebäudebestandsdatenerfassung sind jedoch aktuell geschaffen worden.

Die Rechtsverordnung für die kirchliche Bau-, Kunst- und Denkmalpflege ist im Jahr 2015 neben einer redaktionellen Überarbeitung auch im Hinblick auf die Vorgaben zur Kostenermittlung und Kostenkontrolle (DIN 276) an die aktuellen Standards angepasst worden.

Hinsichtlich des Aufbaus eines Architektenpools sind jeweils für die Bereiche der Ämter für Bau- und Kunstpflege Listen mit erfahrenen und versierten Architekturbüros erstellt worden, die im Bedarfsfall dort abgefragt werden können.

Schließlich ist von der Arbeitsstelle Klima- und Umweltschutz im Haus kirchlicher Dienste ein Angebot für ein Energiemanagement (Datenkonto und Auswertungskriterien) erstellt worden.

## VII.

Die Evaluation der Erprobung der Neustrukturierung markiert einen ersten Zwischenschritt nach einer erst kurzen Projektphase. Sowohl die Einrichtungen wie auch die Mitarbeitenden müssen sich in ihren jeweiligen Rollen noch finden und die Prozesse und Abläufe noch weiter und intensiver einüben, sodass sie dann zur Normalität werden. Schließlich müssen die Vorgaben und Inhalte der Neustrukturierung noch weiter in die Fläche transportiert und kommuniziert werden. Weitere offene und noch nicht endgültig geklärte Fragen der Datenbasis zu den Bauvolumina und weiterer Organisations- und Ablaufparameter für die Stellenbedarfsermittlungen müssen noch erhoben und in Empfehlungen umgesetzt werden.

Es bietet sich an, weitere Standorte und die dort vorhandenen Strukturen und Abläufe in eine ergänzende Evaluation einzubeziehen, um eine breitere Basis für Organisationsempfehlungen zu schaffen. Zu berücksichtigen ist, dass in dem gegenwärtigen Erprobungsbereich die Standorte jeweils Sitz eines Kirchenamtes und des Amtes für Bau- und Kunstpflege sind. Soweit die Standorte des Amtes für Bau- und Kunstpflege und des Kirchenamtes auseinanderfallen, wären Auswirkungen auf die Abläufe im Baubereich noch näher zu betrachten.

Festzuhalten bleibt, dass insbesondere durch energie-, klima- und sozialpolitische Rahmenbedingungen das Bauen an sich immer komplexer wird und gleichzeitig der Bedarf nach kirchlicher Bautätigkeit aufgrund aktueller Veränderungen in Kirchengemeinden und Kirchenkreisen sowie aufgrund vernachlässigter Bauunterhaltung bei einem absehbar hohen Gebäudebestand weiterhin hoch bleibt. Der bestehende Druck auf das System der kirchlichen Baufachverwaltung wird mithin nach Lage der Dinge weiter anhalten und sich vermutlich weiter verstärken.