

**B e r i c h t**

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

Sulingen, 5. November 2013

**I.****Auftrag und Beratungsgang**

Die 24. Landessynode hatte während ihrer VIII. Tagung in der 38. Sitzung am 12. Mai 2011 im Zusammenhang mit der Verhandlung über den Bericht des Ausschusses für Schwerpunkte und Planung kirchlicher Arbeit betr. Wirtschaftlichkeit des Zusammenschlusses von Kirchenkreisämtern (Aktenstück Nr. 44 B) folgenden Beschluss gefasst:

*"Der Ausschuss für Schwerpunkte und Planung kirchlicher Arbeit wird gebeten, die wirtschaftlichen Aspekte des Zusammenschlusses von Kirchenkreisämtern zu Kirchenämtern im Gesamtzusammenhang der Verwaltungsreform weiter zu beraten, die bisher aufgewandten Investitionskosten zu ermitteln, das Erreichen der Einsparziele bei den schon vollzogenen Fusionen zu überprüfen und der Landessynode darüber zu gegebener Zeit wieder zu berichten."*

(Beschlusssammlung der VIII. Tagung Nr. 2.3.1 - Beschluss Nr. 2)

Das Landeskirchenamt hatte zu der Thematik mit Schreiben vom 13. Juli 2012, vom 6. November 2012 und vom 23. August 2013 Zahlenmaterial vorgelegt sowie mit Schreiben vom 8. November 2012 Stellung zu einer möglichen Eignung der Vergleichsringarbeit als Steuerungsinstrument genommen.

Durch den Landessynodalausschuss wurden dem Ausschuss zusätzlich die Eingabe des Kirchenkreisverbandsvorstandes Osnabrück-Stadt und -Land vom 14. Februar 2013 (Aktenstück Nr. 11 Q, II) und der Antrag des Kirchenkreistages des Ev.-luth. Kirchenkreises Harzer Land vom 6. Mai 2013 (Aktenstück Nr. 10 Q) auf Aufhebung der Sparvorgaben des Aktenstückes Nr. 98 der 23. Landessynode für die Kirchenkreisämter zur Beratung überwiesen.

Der Ausschuss hat sich in seiner 24. Sitzung am 23. August 2011, in seiner 29. Sitzung am 17. Juli 2012, in seiner 32. Sitzung am 13. November 2012, in seiner 39. Sitzung am

27. August 2013 mit dem Thema befasst und in seiner 41. Sitzung am 28. Oktober 2013 den Entwurf dieses Aktenstückes beraten.

## II.

### Zur Entwicklung der Personalkosten

Das Landeskirchenamt hat sich zunächst bemüht, die Entwicklung der Vollzeitstellen bei den Kirchenkreisämtern darzustellen, getrennt nach dem aus Kirchensteuer finanzierten und dem durch Umlagen finanzierten Bereich. Der Fachausschuss der Kirchenkreisämter hat aber darum gebeten, statt einer stellenbezogenen Betrachtungsweise die Entwicklung der Personalkosten insgesamt zu erheben, da das Finanzausgleichsgesetz von einer dezentralen Ressourcenverantwortung ausgeht. Der Ausschuss hat sich dieser Anregung angeschlossen.

Im Jahr 2003 gab es 45 Kirchenkreisämter. Ein Vergleich der Finanzierungen der Jahre 2003 bis 2011 ist anhand der vorgelegten Zahlen für 37 im Haushaltjahr 2003 vorhandenen, ehemaligen Ämter möglich. Aus diesen 37 im Haushaltjahr 2003 vorhandenen Ämtern wurden durch Fusionen im Haushaltjahr 2011 28 Ämter gebildet.

Die folgende Tabelle dokumentiert die Entwicklung der Kosten bei diesen 37 (Stand im Jahr 2003) bzw. 28 Ämtern (Stand im Jahr 2011). Ausgewiesen sind einerseits jeweils die Summe bei den Gesamtausgaben, den Personalkosten, den eingesetzten Kirchensteuermitteln und der Verwaltungskostenumlage (VKU). Anschließend wurden die Daten aufgeschlüsselt in 36 bzw. 27 Ämter in der Fläche der hannoverschen Landeskirche einerseits sowie den Stadtkirchenverband andererseits, weil dort die Entwicklung im Berichtszeitraum signifikant anders verlief als bei den übrigen Ämtern:

	2003	2011	Veränderung	
	Euro	Euro	Euro	%
<b>Gesamtausgaben</b>	39 135 648,52	41 723 465,99	2 587 817,47	6,61
ohne Stadtkirchenkanzlei	34 833 293,61	36 170 130,36	1 336 836,75	3,84
Stadtkirchenkanzlei	4 302 354,91	5 553 335,63	1 250 980,72	29,08
<b>Personalkosten</b>	29 124 141,92	33 368 344,38	4 244 202,46	14,57
ohne Stadtkirchenkanzlei	25 585 471,37	28 616 284,00	3 030 812,63	11,85
Stadtkirchenkanzlei	3 538 670,55	4 752 060,38	1 213 389,83	34,29
<b>Kirchensteuermittel</b>	23 585 056,53	21 373 300,17	-2 211 756,36	-9,38
ohne Stadtkirchenkanzlei	22 071 926,53	19 277 018,65	-2 794 907,88	-12,66
Stadtkirchenkanzlei	1 513 130,00	2 096 281,52	583 151,52	38,54
<b>Einnahmen aus VKU</b>	9 559 138,15	14 680 851,35	5 121 713,20	53,58
ohne Stadtkirchenkanzlei	7 740 416,62	12 516 237,53	4 775 820,91	61,7
Stadtkirchenkanzlei	1 818 721,53	2 164 613,82	345 892,29	19,02

Die bereinigten Gesamtausgaben haben sich für diese Vergleichsgruppe von 39,14 Mio. Euro im Jahr 2003 um ca. 2,58 Mio. Euro auf ca. 41,72 Mio. Euro erhöht. Die Steigerung geht fast zur Hälfte auf die Stadtkirchenkanzlei zurück, sodass sich die Gesamtkosten den anderen, ehemals 36 Kirchenkreisämter um ca. 1,3 Mio. Euro erhöht haben.

Die Personalkosten sind von ca. 29,12 Mio. Euro um ca. 4,24 Mio. Euro auf 33,37 Mio. Euro gestiegen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die tarifliche Steigerung bei den Personalkosten in den Jahren 2003 bis 2011 bei 16,5 % lag.

Der Bedarf an Kirchensteuermitteln zur Deckung der allgemeinen Ausgaben der Verwaltungsstellen ist um 9,4 %, ohne Einbeziehung der Ausgaben für die Stadtkirchenkanzlei um 12,7 % gesunken.

Die Einnahmen aus Verwaltungskostenumlagen sind von ca. 9,56 Mio. Euro im Jahr 2003 auf ca. 14,68 Mio. Euro und somit um 53,6 % gestiegen. Im Durchschnitt finanzierten die Ämter im Jahr 2011 mit den Einnahmen aus der Verwaltungskostenumlage etwa ein Drittel ihrer Gesamtausgaben.

Einen unmittelbaren Zusammenhang der Kostenentwicklung mit den erfolgten Fusionen lässt sich anhand der Zahlen nicht belegen. Eine bloße Zusammenlegung der Leitung schafft noch keine echte Fusion von Ämtern. Ohne inhaltliche Standards für die Verwaltungsabläufe wird die Unterschiedlichkeit auch unter einem gemeinsamen Dach bestehen bleiben.

Der Stadtkirchenverband hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass im Planungszeitraum der Jahre 2013 bis 2016 insgesamt 6,5 Stellen im Verwaltungsbereich wegfallen werden und dass die Stadtkirchenkanzlei ab dem Jahr 2013 nur noch rund 1,67 Mio. Euro aus der landeskirchlichen Zuweisung erhält.

Andererseits belegen die aktuellen Bedarfsermittlungen durch externe Beraterfirmen in einigen Ämtern eine erhebliche Minderausstattung. In zwei weiteren Ämtern wurde der Stellenbestand als angemessen eingestuft, sodass dort auch kein Potenzial für eine zukünftige erhebliche Personalreduzierung unter den gegebenen Aufgabenstellungen für diese Ämter vorhanden ist.

Angesichts der veränderten Aufgabenstellung der Ämter sind die pauschalen Aussagen des Aktenstückes Nr. 98 der 23 Landessynode, die von einer Reduzierung des Personals in den Kirchenkreisämtern um über 200 Stellen bis zum Jahr 2020 ausgingen, in dieser

Form nicht umsetzbar. Der Umfang der Ausstattung der Ämter mit Personal und die konkret von den Ämtern zu leistenden Aufgaben werden nicht durch Vorgaben der Landeskirche, sondern durch die Stellenpläne der Kirchenkreise geregelt. Auch beim Thema Verwaltung bestätigt sich, was der Ausschuss für Schwerpunkte und Planung kirchlicher Arbeit im Aktenstück Nr. 52 K in Abschnitt III. 3 für die personalwirtschaftlichen Ziele der Landeskirche festgestellt hat, dass nämlich die am alten System der Zuweisungen orientierten Zahlenaussagen in dieser Form überholt sind. Das bisherige System stammt aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des Finanzausgleichsgesetzes und muss deshalb insgesamt angepasst werden.

Wie bei anderen Beratungsaufträgen stellte es sich auch hier als sehr personalintensiv heraus, zeitnah verlässliche Zahlen über die Situation in den Kirchenkreisen zusammenzustellen. Bei der Dezentralisierung von Aufgaben im Zuge des Finanzausgleichsgesetzes wurde kein zentrales Berichtswesen mit einheitlichen Parametern eingeführt. So gibt es keine Kennzahl "Personalausgaben für die Verwaltung", die im Rahmen der Stellenplanung mitzuteilen wäre. Das Berichtswesen nach dem Finanzausgleichsgesetz wurde nur teilweise und vielfach mit einer erheblichen zeitlichen Verzögerung umgesetzt. Offenbar hat sich eine Berichtskultur in der hannoverschen Landeskirche bislang nur in Ansätzen entwickelt, und auf landeskirchlicher Ebene fehlen die Kapazitäten, um ein effizientes Berichtswesen zu entwickeln, das von den Kirchenämtern mit vertretbarem Aufwand gehandhabt werden kann und das den kirchenleitenden Organen verlässliche Informationen für Steuerungsentscheidungen zur Verfügung stellt. Infolgedessen wird das Interesse der Landessynode und anderer kirchenleitender Organe an verlässlichen Zahlen sowohl bei den Ämtern, die diese Zahlen bereitstellen müssen, als auch im Landeskirchenamt als zusätzlicher belastender Faktor in einer Situation der Überforderung empfunden.

Der Ausschuss hat sich vom Landeskirchenamt über die Arbeit in den Vergleichsringen berichten lassen, wie sie im kommunalen Bereich inzwischen zum Standardrepertoire gehören. Der Ausschuss für Schwerpunkte und Planung kirchlicher Arbeit hält die Arbeit in diesen Ringen für eine wichtige Maßnahme im Zuge der Qualitätssicherung und Qualitätssteigerung. Allerdings ist ein zentrales Merkmal der Vergleichsringarbeit die Freiwilligkeit der Teilnahme. Insofern sind Vergleichsringe keine Steuerungsinstrumente.

Die Verwaltungsreform, verstanden als Vereinfachung von Abläufen und Abschaffung überflüssiger Verwaltungsakte, ist nach Auffassung des Ausschusses in den letzten Jahren nicht entscheidend weitergekommen. Ursachen dafür liegen u.a. in der aktuellen Überlastung der Ämter durch die Einführung der Doppik und durch die Fusionen.

Der Ausschuss für Schwerpunkte und Planung kirchlicher Arbeit stellt fest: Es gibt nach wie vor Defizite bei der Vergleichbarkeit der Verwaltungskosten und der - allein wegen der unterschiedlichen Art der Aufgabenerledigung - zu leistenden Aufgaben. Für die Entscheidungsträger in den Kirchenkreisen wäre eine solche Vergleichbarkeit aber erforderlich, wenn sie über die personelle Ausstattung ihres Kirchenamtes entscheiden sollen. Die Verantwortung liegt im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes in den Planungsbereichen. Dennoch ist zu fragen, welche Hilfestellungen hier notwendig sind. Nach Auffassung des Ausschusses ist bei der Beschaffung von Computerprogrammen und -systemen künftig ein stärkerer Zentralismus notwendig. Nur so kann es gelingen, die notwendigen Kennzahlen im automatisierten Verfahren zu erstellen, damit den Verwaltungsaufwand zu senken und die notwendige Transparenz und den erforderlichen Aufwand in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen.

### III.

#### Investitionskosten für die Ämterfusionen

Das Landeskirchenamt hat dem Ausschuss die folgende Aufstellung über die Kosten der bereits abgerechneten Fusionen vorgelegt:

Kirchenamt	Art der Baumaßnahme	Gesamtkosten Euro	Anteil der Landeskirche Euro
Aurich (Wittmund, Norden)	Neubau an neuem Standort	2 750 000	1 330 000
Celle (Soltau, Walsrode)	Umbau des ehemaligen Predigerseminars	3 109 000	1 397 000
Leer (Emden)	Anbau an das Amt	509 195	150 000
Wunstorf (Nienburg, Stolzenau)	Anbau an das Amt	1 960 000	970 000
Hildesheim (Bockenem, Elze)	Ankauf	254 624	249.000
Hildesheim (Hildesheim-Sarstedt)	Ausbau Dachgeschoss und kleiner Anbau	650.000	195 000
Verden (Rotenburg, OHZ)	Ankauf und Umbau	1 878 750	759 000
Hamel (Holzminden 2017)	Ankauf und Umbau	1 034 700	310 400
	<b>Summe</b>	<b>12 146 269</b>	<b>5 360 400</b>

Noch nicht abgerechnet, aber bereits fertiggestellt sind die Ämter in Sulingen (Diepholz, Syke-Hoya) mit Baukosten in Höhe von 3,04 Mio. Euro und in Gifhorn (Wittingen, Wolfsburg) in Höhe von 3,1 Mio. Euro.

**IV.**

**Antrag**

Der Ausschuss für Schwerpunkte und Planung kirchlicher Arbeit stellt folgenden Antrag:

Die Landessynode wolle beschließen:

*Die Landessynode nimmt den Bericht des Ausschusses für Schwerpunkte und Planung kirchlicher Arbeit betr. Wirtschaftlichkeit des Zusammenschlusses von Kirchenkreisämtern (Aktenstück Nr. 44 C) zustimmend zur Kenntnis.*

Dr. Hasselhorn  
Vorsitzender