

B e r i c h t

des Landeskirchenamtes

betr. Gebäudemanagement in den Kirchenkreisen der hannoverschen Landeskirche

Hannover, 17. April 2015

In der Anlage übersenden wir der Landessynode den erbetenen Bericht des Landeskirchenamtes über das Gebäudemanagement in den Kirchenkreisen der hannoverschen Landeskirche. Er nimmt Bezug auf den Zwischenbericht des Umwelt- und Bauausschusses der 24. Landessynode, der dem Plenum zur X. Tagung im Juni 2012 mit dem Aktenstück Nr. 98 A vorgelegen hatte.

Das Landeskirchenamt  
Dr. Springer

Anlage

## I.

## Auftrag

Die 24. Landessynode hatte während ihrer X. Tagung in der 50. Sitzung am 14. Juni 2012 im Zusammenhang mit der Verhandlung über den Zwischenbericht des Umwelt- und Bauausschusses betr. Gebäudemanagement in den Kirchenkreisen der hannoverschen Landeskirche (Aktenstück Nr. 98 A) auf Antrag des Ausschusses, ergänzt durch einen Zusatzantrag des Synodalen Bade, folgende Beschlüsse gefasst:

*"1. Im Finanzausgleichsgesetz ist festgelegt, dass die Kirchenkreise verpflichtet sind, ein Gebäudemanagement zu betreiben. Wesentlicher Bestandteil hierbei ist das Flächen-/Gebäudemanagement mit dem Ziel, den Gebäudebestand dem tatsächlichen Bedarf anzupassen und gegebenenfalls umfassend zu reduzieren.*

*Das Landeskirchenamt wird gebeten, zur übernächsten Synodentagung einen Vorschlag zur Schaffung von Richtlinien dafür vorzulegen, dass Kirchenkreise verpflichtet werden, eine Gebäudebedarfsplanung zu erstellen und diese zeitnah umzusetzen. Der Umwelt- und Bauausschuss soll in die Überlegungen und Beratungen einbezogen werden.*

*2. Die derzeitigen Bestimmungen der Kirchengemeindeordnung (wirtschaftliches Handeln gemäß § 56) werden als nicht ausreichend konkret angesehen, um eine zeitnahe Umsetzung von Vorgaben des Gebäudemanagements der Kirchenkreise zu gewährleisten.*

*Das Landeskirchenamt wird gebeten, zur übernächsten Synodentagung einen Vorschlag zur Konkretisierung und Präzisierung der bereits derzeit bestehenden Möglichkeiten vorzulegen. Für fehlende notwendige Richtlinien soll gleichzeitig ein Vorschlag vorgelegt werden. Der Umwelt- und Bauausschuss soll in die Überlegungen und Beratungen einbezogen werden.*

*3. Der Umwelt- und Bauausschuss vertritt die Auffassung, dass nicht für originär kirchliche Aufgaben benötigte Gebäude (Wirtschaftseinheiten, Renditeobjekte) nur dann im Eigentum einer kirchlichen Körperschaft verbleiben dürfen, wenn ihre Wirtschaftlichkeit unter Zugrundelegung der II. Berechnungsverordnung nachgewiesen wird.*

*Das Landeskirchenamt wird gebeten, zur übernächsten Synodentagung einen Vorschlag zur Umsetzung dieser Forderung vorzulegen. Der Umwelt- und Bauausschuss soll in die Überlegungen und Beratungen einbezogen werden.*

*4. Zur Schaffung von Rechtsklarheit und Transparenz hält es der Umwelt- und Bauausschuss für erforderlich, Regelungen zu Baufragen, die derzeit in verschiedenen Rechtsnormen zu finden sind, in einer Rechtsvorschrift ('Baugesetzbuch') zusammenzufassen.*

*Zur Vorbereitung dieses Vorhabens wird das Landeskirchenamt gebeten, eine Übersicht über die derzeit vorhandenen Vorschriften zu erstellen und zu klären, für welche Bereiche Konkretisierungs- und Regelungsbedarf besteht. In der Tagung der Landessynode im Sommer 2013 soll ein Zwischenbericht und ein Vorschlag für die weitere Vorgehensweise vorgelegt werden."*

(Beschlussammlung der X. Tagung der 24. Landessynode Nr. 2.8)

## II.

## Ausgangslage

Gebäudemanagement gehört zu den wichtigen Steuerungsaufgaben, die im Rahmen des landeskirchlichen Finanzausgleichsrechtes den Kirchenkreisen zugewiesen ist. Die weit überwiegende Zahl der Kirchenkreise hat diese Aufgabe angenommen und widmet sich der Umsetzung mit besonderer Aufmerksamkeit und Aktivität. Dazu haben insbesondere auch die Sondermittel beigetragen, die die 24. Landessynode für die Jahre 2013 und 2014 bereitgestellt hatte, um entsprechende Impulse für den Auf- und Ausbau eines Gebäudemanagements in den Kirchen(kreis)ämtern zu setzen. Dadurch hat sich die Situation in den Kirchenkreisen, ihren Verwaltungen und damit auch in der ganzen Landeskirche gegenüber der in dem Zwischenbericht des Jahres 2012 noch zugrunde gelegten Ausgangslage ganz erheblich verändert.

Mit den Aktenstücken Nr. 112 und Nr. 112 A hatte bereits die 23. Landessynode Empfehlungen für das Gebäudemanagement in den Kirchengemeinden und Kirchenkreisen ausgesprochen. Das Landeskirchenamt hat mit dem "Leitfaden zum Gebäudemanagement" im Jahre 2009 nochmals Zielvorstellungen und mögliche Handlungsschritte aufgezeigt. Durch die mit Mitteln der Landessynode im Herbst 2011 im Landeskirchenamt eingerichtete Projektstelle "Gebäudemanagement in der Landeskirche" wurden die Überlegungen, Planungen und Umsetzungen der Kirchenkreise methodisch und systematisch begleitet und unterstützt.

Am Ende der Amtsperiode der 24. Landessynode war eine Beratung und Diskussion über den Zwischenbericht des Umwelt- und Bauausschusses nicht mehr möglich. Stattdessen wurde die Thematik der 25. Landessynode mit dem Aktenstück Nr. 3 A als Material überwiesen.

Nach Abstimmung und Beratung der Thematik und des aktuellen Sachstandes mit dem Umwelt- und Bauausschuss der 25. Landessynode nehmen wir zu den Einzelpunkten wie folgt Stellung:

## III.

## Einzelthemen

1. Richtlinien zur Erstellung einer Gebäudebedarfsplanung in den Kirchenkreisen

Das übereinstimmende Ziel der Landessynode und des Landeskirchenamtes ist der Aufbau eines strukturierten Gebäudemanagements in den Kirchenkreisen.

Dazu hatte die Landessynode zum einen die erforderlichen Rechtsänderungen beschlossen, indem nach der Aufnahme des "Gebäudemanagements" als Steuerungsaufgabe der Kirchenkreise gemäß § 19 Finanzausgleichsgesetz (FAG) ab dem Jahr 2014 auch die "Gebäudebedarfsplanung" als weitere Aufgabe benannt wurde. Zum anderen hatte die Landessynode im Herbst 2012 Sondermittel zum Ausbau und zur Umsetzung des Gebäudemanagements in den Verwaltungsstellen der Kirchenkreise bereitgestellt.

Grundlage für die Vergabe dieser Mittel sollte die Erstellung eines Gebäudebedarfsplanes im jeweiligen Kirchenkreis sein. Die Eckpunkte und Voraussetzungen für diesen Plan sowie für den Abruf der bereitgestellten Sondermittel sind der Rundverfügung K 5/2013 zu entnehmen. Die Fördermittel sollten vorrangig für die Personalkosten eines Gebäudemanagers oder einer Gebäudemanagerin eingesetzt werden, nachrangig jedoch auch für Investitionsmaßnahmen am Kernbestand kirchlicher Gebäude im Kirchenkreis.

Ein Gebäudebedarfsplan soll für den Bereich jeweils eines Kirchenkreises den langfristigen Bedarf an Kerngebäuden für die kirchliche Arbeit aufzeigen. Nach Erfassung und Analyse des aktuellen Gebäudebestandes soll dieser bewertet und anschließend der künftige Raum- und Gebäudebedarf festgelegt werden, möglichst nach Gebäudetypen differenziert. In die Gesamtbetrachtung müssen dann neben den objektbezogenen Kriterien (Zustand, Standort, Nutzung) auch die prognostizierten sonstigen Rahmenbedingungen (Gemeindeentwicklung, inhaltliche Schwerpunktsetzung, Stellenplanung, Fusion/Kooperation) einfließen, um daraus einen konkreten objekt- und gemeindebezogenen Handlungsbedarf in den einzelnen Kirchengemeinden bzw. im Kirchenkreis zu entwickeln.

Alle Kirchenkreise der Landeskirche haben fristgerecht Anträge auf Zuweisung aus den Sondermitteln gestellt, die nach der Zahl der Dienstwohnungen im Kirchenkreis verteilt werden. Die meisten Kirchenkreise haben mit diesen Mitteln auch zusätzliche Stellen für Gebäudemanager bzw. Gebäudemanagerinnen geschaffen und für eine pragmatische Ausstattung der Stellen gesorgt. Zugleich hat die Mehrzahl der Kirchenkreise eine Optimierung der Verzahnung der (hauptberuflichen) Gebäudemanager mit den entsprechenden Kirchenkreisausschüssen, in denen über Stellenplanung, Finanzplanung oder Gebäudeplanung beraten wird, in den Blick genommen oder schon umgesetzt. Die Ergebnisberichte der Kirchenkreise, die die Voraussetzung für den Abruf der zweiten Rate der Sondermittel sind, liegen zum Teil schon vor, zum Teil werden sie bis zur Jahresmitte 2015 nachgereicht. Sie müssen dann zentral ausgewertet werden, um

für die Landeskirche einen Überblick über die Situation der Gebäudebedarfsplanung in den Kirchenkreisen zu entwickeln.

Erst nach der Auswertung wird eine Einschätzung dazu vorliegen, ob die Kirchenkreise den Empfehlungen der Landeskirche zu den Verfahrensschritten und den Kriterien gefolgt sind oder nicht. Gegebenenfalls muss danach beraten werden, ob neue Impulse erforderlich sind.

Damit sind aus Sicht des Landeskirchenamtes die gegenwärtig nötigen, angemessenen und umsetzbaren Impulse gegeben, um die Kirchenkreise zur Entwicklung und Aufstellung einer Bedarfsplanung je für ihren Bereich anzuregen. Die Formulierung von weiteren zentralen Richtlinien der Landeskirche erscheint aus Sicht des Landeskirchenamtes zum gegenwärtigen Zeitpunkt weder hilfreich noch erforderlich, zumal die konkreten Handlungsfelder und Konsequenzen aus den zu erstellenden Bedarfsangaben in den Kirchenkreisen durchaus unterschiedlich sind und sich damit einer einheitlichen und flächendeckenden Vorgabe entziehen.

## 2. Umsetzung von Vorgaben des Gebäudemanagements durch die Kirchenkreise/Rechtlicher Rahmen

Anlass dieses Beschlusses war die Sorge, dass mit den vorhandenen Regelungen zur Verwaltung des kirchlichen Vermögens und hier insbesondere zur Verwaltung des Immobilienvermögens die Ziele des Gebäudemanagements der Kirchenkreise nicht angemessen unterstützt werden.

Das Gebäudemanagement ist nach § 19 FAG Teil der Finanzplanung des Kirchenkreises. Insoweit obliegt es zunächst den Kirchenkreisen, die für ein Gebäudemanagement notwendigen Regelungen im Rahmen des Finanzausgleichsrechtes des Kirchenkreises selbst zu treffen. Es würde der mit dem Finanzausgleichsgesetz verbundenen Übertragung der Verantwortung auf die Ebene der Kirchenkreise grundsätzlich widersprechen, wenn zum Umgang mit Immobilien (die Teil des kirchlichen Vermögens sind), neben den allgemeinen Zielen des Finanzausgleiches umfassende und detaillierte Vorgaben durch die Landeskirche gemacht würden.

Zusätzliche rechtliche Regelungen zur Umsetzung des Gebäudemanagements sind aus Sicht des Landeskirchenamtes auch nicht erforderlich, da das bestehende Recht den Kirchenkreisen einen ausreichenden Spielraum zur Konkretisierung bietet. Der hier den Kirchenkreisen gegebene Gestaltungsspielraum wird derzeit allerdings noch nicht ausreichend genutzt. So ist z. B. zu hinterfragen, welche Wirkung Regelungen in

Finanzsatzungen haben, die die Einnahmen aus der Anlage von Erlösen aus der Veräußerung nicht benötigter unwirtschaftlicher Gebäude anders behandeln als die Einnahmen aus den gleichen Gebäuden, wenn diese im Eigentum von Kirchengemeinden verbleiben. Hier sehen die Finanzsatzungen vielfach vor, dass im ersten Fall die Einnahmen an den Kirchenkreis abzuführen sind und im zweiten Fall bei der Kirchengemeinde verbleiben. Eine unterschiedliche Behandlungen des Immobilien- und des Kapitalvermögens findet sich vielfach auch bei den Regelungen in Finanzsatzungen zur Gewährung von Ergänzungszuweisungen. Im Gegensatz zu vorhandenem Kapitalvermögen sehen die Finanzsatzungen eine "Einbringung" vorhandenen, nicht benötigten und oft unwirtschaftlichen Immobilienvermögens "vor" der Gewährung von Ergänzungszuweisungen, z. B. bei der Finanzierung von Baumaßnahmen, nicht vor.

Das Landeskirchenamt hält es zum gegenwärtigen Zeitpunkt weder für sachgerecht noch für notwendig, im Bereich des Gebäudemanagements bzw. der Immobilienverwaltung weitere Regelungen zur Vermeidung nicht sachgerechter bzw. zur Umsetzung sachgerechter Maßnahmen und Beschlüsse zu schaffen. Die in den §§ 67 bis 69 der Kirchengemeindeordnung (KGO) beschriebenen Maßnahmen sind völlig ausreichend. Danach kann der Kirchenkreis Maßnahmen und Beschlüsse von Kirchengemeinden überprüfen und diese, wenn sie rechtswidrig oder nicht sachgerecht sind, beanstanden. Beanstandete Maßnahmen dürfen in diesem Fall nicht vollzogen und müssen auf Verlangen rückgängig gemacht werden. Bei Weigerung eines Kirchenvorstandes kann mit Zustimmung des Landeskirchenamtes die Ersatzvornahme angeordnet werden. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang darauf, dass bisher noch in keinem einzigen einschlägigen Fall ein Antrag auf Ersatzvornahme gestellt worden ist.

### 3. Wirtschaftlichkeitsberechnung – II. Berechnungsverordnung

Die allgemeinen Bestimmungen zur wirtschaftlichen Verwaltung des kirchlichen Vermögens gem. § 56 KGO und die Ausführungen in Ziffer 3.1 der Durchführungsbestimmungen zur Rechtsverordnung über die Verwaltung kirchlichen Grundbesitzes und Richtlinien zur Verwaltung des kirchlichen Vermögens bestimmen, dass für die kirchliche Arbeit nicht benötigte oder nicht geeignete Gebäude nur dann im Eigentum verbleiben sollen, wenn dies wirtschaftlich vorteilhaft ist, d. h. wenn dieses Vermögen angemessene Erträge erbringt. Hiernach verfügt ein Kirchenkreis neben den o. g. Möglichkeiten der Einflussnahme über die Finanzsatzung über ausreichende Möglichkeiten, um unwirtschaftlichen Entscheidungen einer Kirchengemeinde entgegen zu treten.

Das Landeskirchenamt hat in Anlehnung an die II. Berechnungsverordnung ein Muster für eine entsprechende Renditeberechnung entwickelt und den Kirchen(kreis)ämtern zur Verfügung gestellt, um die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit eines – für die kirchliche Arbeit nicht benötigten - Gebäudes zu erleichtern. Die Schaffung zusätzlicher Regelungen zur Berechnung der Wirtschaftlichkeit ist aus Sicht des Landeskirchenamtes nicht erforderlich.

Eine Renditeberechnung nach der II. Berechnungsverordnung (BV) selbst ist hier nicht das geeignete Instrument zur Ermittlung der Wirtschaftlichkeit. Die II. BV enthält nur Vorgaben zur Berechnung einer Kostenmiete im sozial- bzw. öffentlich geförderten Wohnungsbau und nicht zur Berechnung der Rendite eines vorhandenen Gebäudes durch erzielte Mieteinnahmen. Für die im Bereich des Gebäudemanagements anstehenden Renditeüberlegungen sind außerdem die nach der II. BV erforderlichen, sehr aufwendigen Ermittlungen und Berechnungen nicht erforderlich. Das vom Landeskirchenamt entwickelte Muster hat die verschiedenen Kostengruppen der II. BV aufgenommen und sieht im Übrigen ein sehr vereinfachtes Berechnungsverfahren vor. Die konkreten Kriterien für eine Renditeberechnung wird der jeweilige Kirchenkreis im Rahmen seiner Verantwortung festlegen müssen. Eine zentrale landeskirchliche Vorgabe wäre wegen der nach dem Finanzausgleichsrecht übertragenen Verantwortung auf den Kirchenkreis hier nicht sachgerecht.

#### 4. Zusammenfassung der Vorschriften zu Baufragen ("Baugesetzbuch")

Der im Beschluss der Landessynode zum Ausdruck kommende Wunsch, die für Bauangelegenheiten relevanten Vorschriften zur besseren Handhabung und Transparenz an einer Stelle zusammenzufassen, ist grundsätzlich nachvollziehbar. Allerdings unterliegt das kirchliche Rechtssystem aufgrund der häufig wechselnden Anforderungen und Bedürfnisse einer ständigen Veränderung. Dabei gibt es unterschiedliche "Hierarchien" von Rechtsvorschriften, die neben grundlegenden Vorgaben, Rechten und Pflichten auch Durchführungs- oder Auslegungshinweise enthalten (Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Verfügungen). Aus Sicht des Landeskirchenamtes ist es nicht sachgerecht und zielführend, alle vorhandenen Regelungen im Bau- und Gebäudemanagementbereich auf einer Hierarchiestufe als Gesetz ("Baugesetzbuch") zusammenzufassen. Jede geringfügige Änderung eines Aspektes würde dann gleich eine Änderung des Gesamtwerkes in einem langwierigen Beteiligungsverfahren nach sich ziehen. Dies ist unökonomisch und wird im Übrigen weder im staatlichen Bereich noch in anderen Gliedkirchen praktiziert.

Selbst wenn es zu einer Zusammenfassung der bau- und gebäudemanagementrelevanten Vorschriften käme, gäbe es daneben aber angrenzende Rechtsbereiche (Vermögensrecht, Finanzausgleichsrecht, Orgelvorschriften etc.), die in Teilen auch einbezogen werden müssten. Im Zusammenhang mit der Beratung über Baumaßnahmen fragen Kirchenvorstände oft auch Rechtsgrundlagen über den Umgang mit Grundstücksverkaufserlösen nach, sodass letztlich auch dieser Bereich mit in ein "Gesamtesetz" aufgenommen werden müsste. Aus Sicht des Landeskirchenamtes würde das den Rahmen für ein umfassendes, aber dennoch übersichtliches Gesamtwerk völlig sprengen.

Stattdessen wird auf die im Jahr 2009 vom Landeskirchenamt für die von den Kirchenvorständen zu berufenden Baubeauftragten herausgegebene "Informationsmappe für Baubeauftragte" hingewiesen. Inzwischen liegt eine 2. Auflage (2012) mit aktualisiertem Inhalt vor. Diese "Infomappe" enthält neben Kurzinformationen zu den verschiedensten einschlägigen Themen rund um kirchliche Gebäude auch eine systematische Übersicht aller relevanten (z.T. auszugsweise abgedruckten) Vorschriften sowie Formulare und Vordrucke aus dem Bau- und Finanzbereich, die für ein Grundverständnis der Abläufe und Inhalte im Baubereich nötig oder nützlich sind. Damit erfüllt sie pragmatisch den Wunsch nach einer weitgehenden Übersicht für alle interessierten Personen über geltende Regeln oder Vorschriften.

Die "Infomappe" wurde flächendeckend an alle Kirchengemeinden verteilt. Sie kann in Papierform bei den Ämtern für Bau- und Kunstpflege oder im Landeskirchenamt bezogen werden. Sie steht aber auch im Intranet zum Download bereit. Die Mitglieder des Umwelt- und Bauausschusses haben je ein Exemplar dieser "Infomappe" erhalten. Das Landeskirchenamt hält die in dieser "Infomappe für Baubeauftragte" zusammengestellten Regelungen als Überblick für hilfreich, aber auch für ausreichend. Ein eigenes "Baugesetzbuch" soll deshalb aus systematischen Gesichtspunkten nicht geschaffen werden.