

Der Beirat der GKV  
empfiehlt der Synode folgenden Beschlussvorschlag  
zur Neuausrichtung der Verwaltung

Die Synode beschließt:

1. Die Verwaltung der Ev.-Luth. Kirche in Oldenburg muss weiterentwickelt und neu ausgerichtet werden.
2. Dazu sollen drei Kirchenverwaltungsverbände mit je einem Kirchenkreisamt (für jeweils 2 Kirchenkreise und die jeweiligen Kirchengemeinden und Einrichtungen) und eine eigenständige Verwaltung des OKR gebildet werden.
3. Der OKR übernimmt die strategische Planung des Verwaltungshandeln, die Einbringung der notwendigen gesetzlichen Regelungen und Verordnungen sowie die erforderliche Aufsicht.
4. Die Verwaltungsstrukturkonzeptionen anderer Landeskirchen, insbesondere der Ev.-Luth. Landeskirche Hannovers, sind dabei zu Rate zu ziehen.
5. Die Kirchenbüros als Einrichtungen der Kirchengemeinden sind besser auszustatten.
6. Der Oberkirchenrat wird beauftragt, der 49. Synode zu ihrer 11. Tagung im Frühjahr 2025 einen konkreten Umsetzungsbeschluss für die weiterentwickelte Verwaltungsstruktur vorzulegen. Der Beirat der GKV ist zu beteiligen. Ebenso ist die MAV zu beteiligen.

Stellungnahme des Beirats der GKV  
zur Neuausrichtung der Verwaltung der ELKiO

### 1. Grundsätzliches

Der Beirat der GKV hat sich ausführlich mit dem von OKR i.R. Detlev Fey verfassten Gutachten zur „Neuausrichtung der Verwaltung der Ev.-luth. Kirche in Oldenburg“ befasst.

Der von der ELKiO an den Gutachter erteilte Auftrag wird von ihm wie folgt beschrieben (S. 8):

*„Die Ev.-Luth. Kirche in Oldenburg hat mich um eine Analyse der gesamten Verwaltung in der ELKiO gebeten. Aufbauend auf den Erkenntnissen aus der Analyse soll ich zukunftsorientierte Handlungsempfehlungen für die künftige Struktur und Ausstattung der Verwaltung entwickeln. Die künftige Struktur soll bestehende Probleme möglichst beseitigen, Stabilität gewährleisten und den Verbrauch finanzieller Ressourcen für die Verwaltung begrenzen.“*

Eine „Analyse der gesamten Verwaltung“ ist in sich vernünftig. Ob das Gutachten diesem Anspruch gerecht wird und ob die Synode den Schlussfolgerungen des Gutachters zu folgen vermag, ist zu klären.

Eine zentrale Rolle in dem Gutachten kommt der Analyse der vom Gutachter identifizierten

Probleme zu. Dabei kommt der Gutachter zu dem Ergebnis, dass die Zentralisierung einer Verwaltung an einem Standort die vorgefundenen Probleme zu lösen vermag (vgl. S. 5, 4.a und an vielen weiteren Stellen).

Unter Punkt VII. im Gutachten werden die problematischen Befunde aufgeführt.

Diese Ausführungen sind daraufhin zu prüfen, ob sie durch eine zentrale Verwaltung abgestellt werden können.

## 2. Problematische Befunde laut Gutachten

VII. Nr. 1. Personelle Diskontinuität in Leitungsfunktionen:

Als Manko der Verwaltung wird angesprochen, dass es in den vergangenen 15 Jahren einen hohen Wechsel in der Führung der GKV gegeben hat. Die Ausführungen schließen mit der Erkenntnis, dass eine erfolgreich arbeitende Verwaltung deutlich mehr Kontinuität in der Leitung benötigt.

Hierzu ist zu sagen: Eine Leitungskontinuität ist unabhängig davon, ob es eine zentrale Verwaltungseinheit gibt oder eine dezentrale Verwaltungsform besteht. Mehrere Wechsel in der Leitung der GKV waren wohl auch begründet mit der Überforderung durch die komplexe Vermischung von strategischen Aufgaben, Leitung der Verwaltung des OKR sowie der Leitung der Verwaltung der Kirchengemeinden und Kirchenkreise. Daraufhin ist eher eine Trennung dieser Leitungsbereiche zu empfehlen.

VII. Nr. 2. Heterogenität, verzichtbarer Koordinierungsbedarf:

Hier wird aufgeführt, dass aufgrund der bestehenden fünf Regionalen Dienststellen eine umfangreiche Koordination des Verwaltungshandelns erforderlich ist, um ein einheitliches Verwaltungshandeln der GKV zu erreichen.

Dieses Koordinierungsproblem wird dann jedoch nicht konkret aufgezeigt. Ausschließlich der Hinweis auf die Schulung im IT-Bereich wird dargestellt. Die dort gemachten Defizite dürften durch eine klare Handlungsvorgabe vermeidbar sein.

Auch im Rahmen einer zentralen Verwaltung würde es diese Koordinierungsprobleme geben, damit in allen Bereichen gleich gearbeitet wird.

VII. Nr. 3. Defizite in Bezug auf Wahrnehmung, Führung, Empathie:

Auch die Ausführungen unter diesem Punkt sprechen nicht für die Einführung einer zentralen Verwaltung. Es handelt sich um die Darstellung einer reinen Führungsproblematik, die es in jeder Verwaltungsstruktur geben kann.

VII. Nr. 4. Belastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter:

Alle Ausführungen unter diesem Punkt sind nicht bedingt durch das Bestehen von fünf Regionalen Dienststellen. Sie werden vom Gutachter vielmehr auf Defizite in der zentralen Leitung der Gemeinsamen Verwaltung und durch Defizite bei den von dort gemachten Vorgaben zurückgeführt. Es ist also auch aus diesem Befund wieder eher eine Trennung der Leitungsbereiche (Verwaltung des Oberkirchenrates und Regionale Verwaltungen) abzuleiten,

so dass im OKR die Möglichkeit besteht, die strategischen Aufgaben zu lösen und die erforderlichen und stimmigen Vorgaben zu entwickeln.

#### VII. Nr. 5. Kleinteiligkeit, Störanfälligkeit:

Aufgrund der derzeitigen Struktur wird vorgetragen, dass Arbeitsbereiche zu kleinteilig organisiert sind. Es wird jedoch nicht dargestellt, dass die „Kleinteiligkeit“ tatsächlich zu einem negativen Verwaltungshandeln geführt hat. Wenn behauptet wird, die Kleinteiligkeit führe zu einer permanenten Störanfälligkeit, hätte ganz konkret untersucht werden müssen, ob es eine solche Störanfälligkeit in den Regionalen Dienststellen tatsächlich mit Auswirkungen auf die Verwaltungsarbeit gegeben hat.

#### VII. Nr. 6. Unklare Kompetenzen:

Auch eine Zentralverwaltung bräuchte klare Vorgaben durch eine klare Zuständigkeitsverordnung. Die hier gemachten Ausführungen sind somit für jede Verwaltungsform wichtig. Dies gilt umso mehr, als jede Form der Verwaltungsstruktur sich damit auseinander zu setzen hat, dass die drei kirchlichen Ebenen (Kirchengemeinden, Kirchenkreise, Oberkirchenrat) miteinander in ein Verhältnis zu setzen sind.

#### VII. Nr. 7. Zuständigkeit der GKV für die Verwaltung des OKR:

Die hier gemachten Ausführungen sprechen gerade nicht für eine Zentralisierung, sondern dafür, dass die Verwaltung des Oberkirchenrats eigenständig wird.

#### Fazit:

Die ermittelten problematischen Befunde sind in aller erster Linie nicht durch das Bestehen von fünf Regionalen Dienststellen begründet, sondern haben andere Ursachen. Die aufgezeigten Probleme können auch bei einer zentralen Verwaltung entstehen. Der Beirat empfiehlt deshalb als Schlussfolgerung aus den problematischen Befunden eher eine Trennung der Leitung der Verwaltung der ELKiO (strategische Aufgaben, Leitung der Verwaltung des OKR) sowie der Leitung der Regionalen Verwaltung (Verwaltung der Kirchengemeinden und Kirchenkreise), wie sie durch den Gutachter auch als Variante in Erwägung gezogen wird (vgl. S. 5, 4.b Satz 1 und S. 18, 7. und S. 26, 5. Modell 2.). Aus den Befunden ergibt sich zudem nicht, dass eine Zentralisierung der regionalen Kirchenverwaltung nötig ist. Vielmehr ergeben sich aus der geforderten Zentralisierung selbst eine Reihe von Problemen.

### 3. Problematik der Zentralisierung

#### Umsetzungsproblematik:

Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass es eine zentrale Verwaltung geben muss. Die Befürwortung einer solchen zentralen Verwaltungseinheit bedeutet aber auch, dass sich aus dem Gutachten ergeben muss, dass eine Umstellung der Verwaltung auf eine solche zentrale Einheit auch tatsächlich unter Berücksichtigung aller derzeitigen Problemlagen möglich ist, ohne dass die Verwaltung der Ev.-Luth. Kirche in Oldenburg Schaden nimmt.

Zu dieser wichtigen Frage verhält sich das Gutachten äußerst zurückhaltend. Dabei ist diese Frage von zentraler Bedeutung.

Derzeitige Situation in den Regionalen Dienststellen:

Der Beirat der GKV hat alle fünf Regionalen Dienststellen aufgesucht und dort Informationen eingeholt. Dies erfolgte völlig unabhängig von der Begutachtung durch Herrn Fey. In allen Regionalen Dienststellen wurde mitgeteilt, dass aufgrund der Einführung der Doppik große Arbeitsrückstände bestehen. Die Eröffnungsbilanzen waren zu erstellen und dann die Jahresabschlüsse. Zu dieser Mehrarbeit hinzu kamen Personalfluktuationen. Dies alles führt dazu, dass in jeder Regionalen Dienststelle derzeit Arbeitsrückstände von mehreren Jahren bestehen.

Wie sich diese Arbeitsrückstände auf eine vollständige Neuordnung der Verwaltung auswirken werden, hat das Gutachten nicht geprüft.

Es ist vielmehr ersichtlich, dass das Gutachten über diese Problematik vollständig hinweggeht. Es heißt nur, dass in der Realisierungsphase eine Belastung für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gegeben ist. Es wird daneben nur auf längere Arbeitswege eingegangen. Die längeren Arbeitswege werden mit 30–40 Minuten maximal angegeben. Dies ist schlicht Schönfärberei.

Personalsituation:

Die Personalsituation wird in dem Gutachten in keiner Weise realistisch beurteilt. Es wird zwar einerseits erklärt, dass einzelne Mitarbeitende den Wechsel nicht mit durchführen werden und ein Know-How-Verlust dadurch gegeben sein kann. Es wird aber auch davon gesprochen, dass vor Ort neue Mitarbeitende rekrutiert werden können.

Mit der Frage, wie dauerhaft an einem Standort einer Zentralverwaltung tatsächlich Fachkräfte gewonnen werden können, beschäftigt sich das Gutachten nicht. Gerade in Oldenburg gibt es einen großen Verdrängungswettbewerb bei Arbeitsstellen im Bereich der Verwaltung. Eine neue Zentralverwaltung müsste sich diesem Wettbewerb angesichts eines knapper werdenden Arbeitsmarktes stellen. Angesichts dieser schwierigen Situation muss grundsätzlich die Frage geklärt werden, ob nicht bei einer Verwaltung in ihrer jetzigen Form auf einen sehr viel größeren Arbeitskräftemarkt in der Fläche zurückgegriffen werden kann.

Im Hinblick auf die Personalsituation sieht der Gutachter für eine zentrale Verwaltungseinheit selbst erhebliche Probleme (vgl. S. 28, XIII. B. Nr. 1+2).

Kostenfrage:

Zu den Kosten der Umstrukturierung, Bildung einer Zentralverwaltung an einem Standort, werden durch den Gutachter keine konkreten Aussagen gemacht. Unter XIII. B. Nr. 3 in dem Gutachten wird hierzu kurz ausgeführt. Der Gutachter erkennt, dass es deutliche Mehrkosten gibt. Es ist nicht seine Aufgabe gewesen, und dies konnte er auch nicht, diese tatsächlichen Mehrkosten zu ermitteln. Es empfiehlt sich jedoch dringend, sich mit der Kostenproblematik zu beschäftigen.

Bisher war jede Maßnahme einer Umstrukturierung letztendlich teurer als vorher eingeschätzt. Gleiches gilt im Übrigen für die vom Gutachter behauptete Kosteneinsparung. Hier macht der Gutachter sehr konkrete Vorgaben. Er ermittelt bereits das Einsparungspotenzial 20 Vollzeitstellen und die Reduzierung der Raumkosten durch Verringerung der Büroflächen um 2.000 m<sup>2</sup> sowie eine sich daraus ergebende Einsparung von

1,8 Mio. € jährlich. Diese Zahlen sollten auf jeden Fall sehr genau untersucht werden.

Historische Entwicklung der Verwaltung:

Bei der vom Gutachter vorgeschlagenen Änderung der Verwaltung hin auf eine Zentralverwaltung sind weitere Überlegungen mit einzubeziehen:

Bei der großen Verwaltungsreform im Jahre 2008 sollte eine Verwaltung für die Kirchengemeinden geschaffen werden. Die den Kirchenkreisen zugeordneten Regionalen Dienststellen sollten als Verwaltungseinheit der Kirchenkreise angesehen werden. Mit einer Zentralverwaltung entfernt man sich von diesem Grundgedanken.

Bei einer Zentralverwaltung würde diese Bindung aufgelöst. Die Beziehung der Verwaltungsmitarbeitenden zu den Kirchengemeinden und zu den Kirchenkreisen ginge zurück. Dies bedeutet aber auch, dass die Beziehung der Kirchengemeinden zu ihrer Verwaltung in eine andere Situation gestellt wird. Es muss befürchtet werden, dass eine Entfremdungssituation eintritt, die die Akzeptanz der Kirchengemeinden für die Verwaltung und Verwaltungsentscheidungen negativ beeinflusst.

Kirchliches Verwaltungshandeln:

Auch das kirchliche Verwaltungshandeln ist kirchliches Handeln, das vor Ort so zur Kenntnis genommen wird. Mit der Konzentrierung des gesamten kirchlichen Verwaltungshandelns an einem Ort, gibt die Ev.-Luth. Kirche in Oldenburg eine kirchliche Aktivität in der Fläche auf. Wenn daneben noch berücksichtigt wird, welche weiteren Aufgaben von kirchlichen Handlungsfeldern (Gebäude) es in Zukunft geben wird, sollte man sehr genau überlegen, welche Rückzüge sich die Kirche tatsächlich leisten kann.

#### 4. Alternative: Drei Kirchenkreisämter

Der Gutachter geht nur sehr kurz unter VIII. auf die kirchlichen Verwaltungsstrukturen in den anderen Landeskirchen ein. Das ist aus Sicht des Beirats ein großes Manko.

Tatsache ist, dass es in fast keiner Landeskirche eine zentrale Verwaltungsstruktur gibt. Vielmehr sind die kirchlichen Verwaltungen in den Landeskirchen durchweg so strukturiert, dass ein oder mehrere Kirchenkreise sich einer eigenen Verwaltung bedienen. Dies geschieht in der Ev.-Luth. Kirche in Hannover über Kirchenkreisverbände. 56 Kirchenkreise sind hier Träger von 22 Kirchenkreisämtern, die jeweils die Kirchengemeinden von 2-3 Kirchenkreisen verwalten.

Die Kirchenkreise in Hannover sind im Durchschnitt kleiner als die Kirchenkreise der ELKiO. Im Umkehrschluss bedeutet dies: Durch den bereits erfolgten Zusammenschluss der RDS Ammerland und der RDS Oldenburg, den bereits in Umsetzung befindlichen Zusammenschluss der RDS Delmenhorst/Oldenburg Land mit der RDS Oldenburger Münsterland und einen möglichen Zusammenschluss der RDS Friesland Wilhelmshaven mit der RDS Wesermarsch könnten drei Kirchenkreisämter entstehen, die jeweils die im Gutachten als erforderlich angesehenen 35-40 VBE beschäftigen. Diese Kirchenkreisämter wären größer als die Verwaltungsämter in Hannover. Dass eine solche Lösung effizient ist, räumt auch der Gutachter ein, wenn er unter VIII ausführt:

*„Um eine kirchliche Verwaltung der mittleren Ebene mit den Standardaufgaben Finanzen, Bau, Personal, Kindertagesstätten, Liegenschaften sowie Friedhöfe sachgerecht auszustatten, werden mindestens 35 bis 40 VBE benötigt, um einerseits die erforderliche Expertise und andererseits Redundanzen für Vertretungssituationen zur Verfügung zu haben (so z.B. die Vorgaben der Ev. Kirche im Rheinland für die Neuorganisation der mittleren Verwaltungsebene im Jahr 2018)“*

Der konkrete Vorschlag des Beirats ist, drei regionale Kirchenkreisämter (Verwaltung der Kirchengemeinden und Kirchenkreise) sowie eine gesamtkirchliche Verwaltung (strategische Aufgaben, Verwaltung des OKR) zu bilden.

Die Verwaltungsstruktur der Kirchenkreisämter hat sich in der hannoverschen Kirche und in den anderen Landeskirchen bewährt und ist dort kontinuierlich weiterentwickelt worden. Sie entspricht dem Geist unserer Kirchenordnung und unserer kirchlichen Struktur. Dabei ist der große Vorteil dieser Lösung, dass sie bei uns auf gewachsene Strukturen aufsetzen kann. Gleichzeitig muss für diese Lösung das „Rad nicht neu erfunden werden“, da die gesetzlichen Grundlagen, die Kennzahlen und die Zuständigkeitsverordnungen der hannoverschen Kirche oder anderer Kirchen weitestgehend übernommen werden können.

Im Rahmen der gesetzlichen Regelungen agieren diese Kirchenkreisämter selbständig in einem Kirchenverwaltungsverband, dem die jeweiligen Kirchenkreise und Kirchengemeinden angehören. Die Kirchenverwaltungsverbände sind Anstellungsträger der Verwaltungsmitarbeitenden. Dies schafft Identifikation und sorgt für sachgerechtes Verwaltungshandeln im Blick auf die in den Kirchengemeinden und Kirchenkreisen zu lösenden Aufgaben.

Der Oberkirchenrat wird wieder neu in die Lage versetzt, in Bezug auf das Verwaltungshandeln seinen originären Aufgaben, der strategischen Planung, der Einbringung von gesetzlichen Regelungen und der Aufsicht nachzukommen.

Auch diese Lösung sieht, im klar definierten Rahmen, weiterhin zentrale Dienste vor. Auch hier kann auf die in der hannoverschen Kirche und in den anderen Landeskirchen gefundenen Lösungen zurückgegriffen werden.

Diese Struktur ist in der Lage, die großen Zukunftsfragen, wie die Gebäudeentwicklung und die Umsetzung der Klimaschutzmaßnahmen, die vor Ort stattfinden, verwaltungsseitig zu begleiten.

Sie beachtet zudem die oben kritisch zu dem Modell der Zentralisierung ausgeführten Aspekte „Umsetzungsproblematik“, „Derzeitige Situation in den Regionalen Dienststellen“, „Personalsituation“, „Kostenfrage“, „Historische Entwicklung der Verwaltung“ und die allgemeinen Ausführungen zum „kirchlichen Verwaltungshandeln“ und führt sie einer konstruktiven und zukunftsweisenden Lösung zu.

19.02.2024

Jost Richter und Lars Dede  
für den Beirat der GKV