

Mitteilungsblatt Nr.6

15. November 1968

Im Mitteilungsblatt 2/2015 haben wir einen Auszug des folgenden Textes abgedruckt.

Hier nun die vollständige Variante für Sie zum Nachlesen.

Zentralisierung von Verwaltungsaufgaben (Lk. Amtmann Müller)

I.

Seit dem Erscheinen der „Empfehlungen der Verwaltungskommission zur Organisation der Verwaltung in den Kirchengemeinden und Kirchenkreisen der Evangelischen Kirche von Westfalen“ (KABL: III. Teil Seite 13) werden auch in unseren Reihen die Fragen einer besseren und rationelleren Organisation der kirchlichen Verwaltung lebhaft diskutiert.

Obwohl die Verfasser der Empfehlungen natürlich vorwiegend die Verhältnisse in der Westfälischen Kirche vor Augen hatten, die dadurch gekennzeichnet sind, daß viele Kirchengemeinden über keine eigene Verwaltung verfügen, sich bisher auch keiner Verwaltung haben anschließen können und daher mit ehren- und nebenamtlichen Kräften arbeiten, standen ihnen bei ihren Überlegungen vielleicht auch die Verhältnisse in der Rheinischen Kirche vor Augen, in der es bei der weitaus größeren Zahl von Kirchengemeinden eigene Verwaltungen, zahlreiche Gemeindeverbände und für die Kirchengemeinden von 17 Kirchenkreisen 12 Kreiskirchliche Rentämter gibt.

Die Empfehlungen gehen uns nicht unmittelbar an, sollten für uns aber Anlaß sein zu prüfen, wie wir den Anforderungen des anbrechenden „Computer-Zeitalters“ begegnen können und ob die westfälischen Vorschläge ein brauchbares Konzept für die Bewältigung der auf uns zu kommenden Probleme darstellen.

Zunächst ist zuzugeben, daß die Empfehlungen der westfälischen Verwaltungskommission durch ihre klare Konzeption und die Einheitlichkeit des Organisationsschemas bestechend wirken. Beim weiteren Nachdenken zeigt es sich jedoch, daß diese einfache Konzeption zugleich auch der schwache Punkt der Empfehlungen ist.

II.

Bevor man sich kritisch mit den Empfehlungen auseinander setzt, muß man drei Gesichtspunkte berücksichtigen:

1. Während auf kommunaler Ebene durch Zusammenschlüsse, Gebietsveränderungen und Neugliederungen größere Gebietskörperschaften geschaffen werden, die durch Konzentration größere und leistungsfähigere Verwaltungseinheiten zum Ziele haben und dadurch ohne Zweifel der Forderung nach vernünftiger Planung, größerer Rationalisierung und größtmöglicher Ersparnis von Kosten besser entsprechen können als bisher, ist die gegenteilige Tendenz vorhanden und rechtlich festgelegt. Durch die Bestimmung der rheinischen Kirchenordnung (Artikel 11 Abs. 2), daß Kirchengemeinden mit mehr als fünf Pfarrstellen zu teilen sind, entstehen viele kleine Kirchengemeinden als selbstständige Verwaltungseinheiten. Man ist sich von Anfang an im Klaren darüber gewesen, daß dies aus theologischen Gründen verfolgte Prinzip einen höheren Verwaltungsaufwand erfordert und dadurch mehr kostet. Diese geistlichen Gründe stehen einer Verwaltungsreform in dem Stile, wie er im staatlichen und kommunalen Bereich praktiziert wird, entgegen.
2. Der kirchlichen Verwaltung kommt eine dienende Funktion zu und nicht die einer dritten Gewalt wie beim Staat. In Artikel 102 der Kirchenordnung Rheinland (fast gleichlautend mit Artikel 52 der westfälischen Kirchenordnung) heißt es, daß das Presbyterium nach Bedarf haupt- und nebenamtliche Mitarbeiter für die Verwaltung bestellt. In größeren Gemeinden können die Verwaltungsgeschäfte einem Gemeindeamt übertragen

werden, das der Aufsicht des Presbyteriums untersteht. Man muss ganz deutlich sehen, daß der Verwaltung diese nachrangige Bedeutung (sie steht unter Abschnitt C der Kirchenordnung „andere Dienste“ fast an letzter Stelle) gewollt zugewiesen worden ist. Man mag einwenden, das sei überholt oder durch die tatsächliche Entwicklung widerlegt. Noch steht es so in der Kirchenordnung und im Bewußtsein vieler Presbyterien rheinischer und auch westfälischer Kirchengemeinden. Zwar fordern fortschrittliche Laien und Theologen einen Strukturwechsel in der Kirche und auch eine Beteiligung der Mitarbeiter an der Leitung der Gemeinde, auch Synoden und Kirchentage beschäftigen sich intensiv mit diesem Thema; ob dabei am Ende aber der Verwaltung eine gewichtigere Funktion zukommen wird und darf, ist völlig offen.

3. Bei allen Überlegungen über eine Zusammenfassung und Vereinheitlichung von Verwaltungsaufgaben muss man sich darüber im Klaren sein, daß solchen Bestrebungen wegen der erwähnten Gegebenheiten Grenzen gesetzt sind, die in naher und wohl auch noch in ferner Zukunft selbst durch das beste Organisationsschema nicht übersprungen werden können. Ob diese Grenzen jemals – lediglich aus Kostenersparnisgründen – unbeachtete bleiben sollten, wage ich zu bezweifeln. Es wird kaum bestritten werden können, daß aus der in der Kirchenordnung so betonten Eigenverantwortlichkeit des Presbyteriums für alle Angelegenheiten der Kirchengemeinde auch die Lebendigkeit der Gemeinde wachsen kann. Alle auf großräumigere Strukturen zielenden Bestrebungen in der Kirche, die das Gemeindeprinzip ablösen wollen, werden dies zu bedenken haben.

Man muß also zunächst fragen, ob die westfälischen Empfehlungen diese drei Gesichtspunkte genügend berücksichtigen. Ich meine, daß sie dies nicht tun. Die in den Vorschlägen enthaltenen Verwaltungsmodelle gehen davon aus, daß eine Vielzahl von Kirchengemeinden, die verfassungsrechtlich und tatsächlich jede für sich eine selbstständige Körperschaft und Verwaltungseinheit darstellen, zu einer großen Verwaltungseinheit zusammengeschlossen werden können. Es wird übersehen, daß die Kirchengemeinden unterschiedlich in Bekenntnis, Struktur und Tradition, ein kräftiges Eigenleben entwickeln. Je kleiner die Gemeinde ist, je eher kann sie nach den Vorstellungen der Kirchenordnung die Keimzelle für die geistliche Lebendigkeit sein. Daß sich die Eigenart jeder Gemeinde bis in die Beschlüsse über Verwaltungsangelegenheiten hinein auswirken und daher eine natürliche Schranke gegen das Streben nach Verwaltungsvereinfachung und –vereinheitlichung darstellt, ist eine Erfahrungssache. Man kann deshalb nicht so tun, als seien mit einem Zusammenschluß von Kirchengemeinden in einem Kreiskirchenamt alle verwaltungsmäßigen Probleme überschaubar und ohne Schwierigkeiten zu lösen. Es werden nicht nur die Verwaltungsprobleme, sondern das gesamte gemeindliche Leben weniger überschaubar sein. Wäre Verwaltung nur Routine und eine Frage der richtigen Organisation, die fernab von der „Front“ – sozusagen vom grünen Tisch aus – von qualifizierten Fachkräften so einwandfrei gehandhabt werden könnte, daß der Gemeinde außer einer zustimmenden Beschlußfassung nichts mehr zu tun übrig bliebe, dann wären in der Tat schon jetzt viele Gemeindeämter und Mitarbeiter der Verwaltung überflüssig und fehl am Platze. Gerade wir sollten die folgenden Sätze beherzigen, wenn wir uns Gedanken über eine neue Gestalt der kirchlichen Verwaltung machen:

1. „Die schöpferische Verwaltungskunst fängt da an, wo das Gesetz aufhört.“
2. „Wie alle Kunst, ist auch das Verwalten nicht so sehr Sache des nüchternen Verstandes, sondern des mitfühlenden Herzens.“
3. Wahre Verwaltungskunst ist nicht Technik und Routine, sondern letzten Endes liebendes Verstehen und selbstloses Dienen“.

(Fundstelle: „Der Verwaltungsbeamte“, Heft 2 Verwaltungskunde Seite 11 /13)

Ich halte es für ausgeschlossen, daß eine Mammutverwaltung zum Beispiel für 50 Kirchengemeinden und 100 Pfarrstellen, die sämtliche Verwaltungsgeschäfte abwickeln soll, nicht ein Eigengewicht von erdrückender Größe entwickelt, dem sich Presbyterien, Pfarrer und Kirchmeister hilflos ausgeliefert sehen. Ich bezweifle, daß es in einem solchen Gebilde mit den in den Modellen angegebenen Mitarbeiterzahlen möglich sein sollte, alle verwaltungsmäßigen Entscheidungen von 50 Presbyterien sachgerecht vorzubereiten und auszuführen. Ich habe den Eindruck, daß bei der Ausarbeitung dieser Empfehlungen die Erfahrungen von Kirchengemeinden in großen Gemeindeverbänden nicht genügend berücksichtigt

worden sind. Die Verwirklichung solch großer Modelle wird entweder dazu führen, daß die Verwaltung eine beherrschende Position erhält oder dazu, daß Kirchengemeinden enttäuscht sind, weil ihnen nicht so viel Büro- und Verwaltungsarbeit abgenommen worden ist, wie sie sich das durch den Anschluß an eine große Verwaltung erhofft hatten. Mit einer solchen Entwicklung wäre niemandem gedient. Man sollte alles nur Mögliche tun, um die kleinen Gemeinden zu stärken; denn von ihrer Lebendigkeit und Standfestigkeit wird die Kirche in Zukunft noch mehr abhängen als bisher. Der an einer zentralen Stelle vorhandene große Geldhahn ist leichter zu sperren als viele kleine Geldhähne an vielen Stellen. Schließlich sollten alle verwaltenden Maßnahmen sich davor hüten, die Gemeinden zu entmündigen. Das Ergebnis einer solchen Entmündigung kann nur die Interesselosigkeit sein.

III.

Die nächste Frage, die wir an die westfälischen Empfehlungen richten müssen, ist, ob sie in den vorgesehenen Verwaltungsmodellen die Vielfalt der kirchlichen Verwaltungsarbeit berücksichtigt. Besonders in Großstädten und auf Ebene des Kirchenkreises sind der Kirche nach dem letzten Kriege viele Aufgaben zugefallen, die nicht in die „klassischen“ Verwaltungszweige der Kirche einzuordnen sind. Ich denke an die vielfältige Arbeit des Hilfswerks und der Inneren Mission, die in den Gemeindediensten zusammengefasst ist, an die Schularbeit (Schulen und Internate), an Altersheime, Krankenhäuser, Jugendheime, Freizeitheime usw. Die Empfehlungen sagen dazu lediglich, daß solche Einrichtungen (Heime, Friedhöfe usw.) jederzeit in das Modell eingefügt werden können. Unklar bleibt dabei, in welcher Weise das geschehen kann. Es wird immerhin die Möglichkeit nicht ausgeschlossen, solche Einrichtungen zentral zusammenzufassen und außerhalb des Kreiskirchenamtes zu verwalten. Die Verwaltung der genannten Einrichtungen setzt besondere Fach- und Sachkenntnisse voraus. Man geht hierbei wohl von der Annahme aus, daß diese Einrichtungen einer eigenen Verwaltung bedürfen und nicht leicht in das Organisationsschema einzubauen sind. Bei der Planung für die Zukunft dürfen diese Einrichtungen aber nicht außer Betracht bleiben.

IV.

Die Empfehlungen erstrecken sich, wie sich aus der Überschrift ergibt, nicht nur auf die Verwaltung von Kirchengemeinden, sondern auch auf die Verwaltung der Kirchenkreise. Versucht man jedoch herauszufinden, wie sich die Verfasser der Empfehlungen die Übernahme der Verwaltungsgeschäfte von Kirchenkreis, Gesamtverband und Finanzgemeinschaft (Gemeindeverbände) im Einzelnen vorstellen, bleibt vieles unklar. Den Überschriften zu den einzelnen Verwaltungsmodellen ist zu entnehmen, daß das Kreiskirchenamt eine gemeinsame Verwaltung für Gemeinden und den Kirchenkreis einschließlich Finanzgemeinschaft oder Gesamtverband oder Kirchensteuerverteilungsstelle sein soll. Überrascht ist man dann, in den Erläuterungen auf Seite 20 (Ziffer 8) der Empfehlungen zu lesen, daß hier nur von einer Haushaltsabteilung für den Kirchenkreis, die Finanzgemeinschaft oder den Gesamtverband die Rede ist. Wo die anderen Verwaltungsangelegenheiten bearbeitet werden sollen, ob innerhalb des Kreiskirchenamtes oder außerhalb in besonderen Dienststellen, bleibt offen, obwohl die Überschriften aller Modelle den Eindruck erwecken, es würden alle Verwaltungszweige auch dieser Stellen mit einbezogen.

In der Anmerkung auf Seite 23 unter dem Modell eines Kreiskirchenamtes für mehrere Kirchenkreise heißt es: „Dieses Modell stellt eine gemeinsame Verwaltungsdienststelle für mehrere Kirchenkreise dar. Die Kirchenkreise werden in ihrer verfassungsmäßigen Selbstständigkeit nicht berührt. Sie können jedes für sich eine Finanzgemeinschaft oder einen Gesamtverband bilden oder eine Kirchensteuerverteilungsstelle unterhalten. Das Kreiskirchenamt ist lediglich ausführende Verwaltungsdienststelle und arbeitet für jeden Kirchenkreis nach dessen Finanzordnung. „Aus dieser Anmerkung könnte man den Eindruck haben, als sei beim Kirchenkreis tatsächlich nur an die Übernahme der Haushalts- und Kassengeschäfte gedacht. Dies muss man aber wiederum nach dem Wortlaut der Zusammenfassung des Abschnitts 2 auf Seite 21 bezweifeln. Dort heißt es: „Dieses Verwaltungsmodell führt zu einer voll ausgebauten Verwaltung im kirchlichen Bereich, wobei alle Verwaltungsaufgaben von Fachleuten erledigt werden.“ Es liegt eigentlich auch in der Linie der Vorschläge, daß beim Kreiskirchenamt nicht nur alle Verwaltungsaufgaben der Kirchengemeinden, sondern auch die des Kirchenkreises, der Gesamtverbände und Gemeindeverbände erledigt werden.

Obwohl die Empfehlungen sich zu diesem Punkte nicht klar äußern, ist es angebracht, an dieser Stelle kurz zu unterbrechen, welche Folgen eine solche Zusammenfassung haben könnte. Bei der Übernahme aller Verwaltungsaufgaben des Kirchenkreises würden dem Kreiskirchenamt auch Aufsichtsfunktionen, und bei der Übernahme von Aufgaben eines Gesamtverbandes oder mehrerer Gemeindeverbände finanzielle Verteilungsfunktionen zufallen. Kann man – darf man – beide Funktionen verbinden? Ist man sich darüber klar, welche Machtzusammenballung in einer solchen Verwaltung möglich wäre? Wie könnte eine solche Verwaltung im Stande sein, die vielen gegensätzlichen Meinungen, divergierenden Interessen und natürlichen Spannungsverhältnisse, die schon innerhalb eines Gemeindeverbandes und sogar einer Kirchengemeinde häufig auftreten, auszugleichen oder zu ignorieren, ganz zu schweigen von der Unmöglichkeit, innerhalb einer Dienststelle zugleich die Weisungen eines Presbyteriums und die unter Umständen dagegen sprechenden Beschlüsse des Kreissynodalvorstandes auszuführen?

V.

An einigen Stellen der Empfehlungen ist die Rede von sparsamer Verwaltung und von der Möglichkeit der Kostenersparnis bei der Verwirklichung der Verwaltungsmodelle. Man muß, wenn man mit dieser Möglichkeit argumentiert, untersuchen, ob das auch für solche Kirchengemeinden zutrifft, für die die Empfehlungen auch gedacht sind, nämlich für die bisher durch ehren- oder nebenamtliche Kräfte verwalteten, die sich an ein im Modell dargestelltes Kreiskirchenamt anschließen sollen. Erfahrungsgemäß steigen sowohl die Personalkosten als auch die sächlichen Verwaltungskosten im Vergleich zu den Kosten, die eine nebenamtlich verwaltete Kirchengemeinde aufzubringen hat. Man kann den bisher nebenamtlich verwalteten Kirchengemeinden für den Fall eines Anschlusses an ein Kreiskirchenamt keine Kostenersparnis in Aussicht stellen.

VI.

Schließlich ist zu fragen, ob die Empfehlungen, die sich schon abzeichnende Entwicklung auf dem Gebiet der elektronischen Datenverarbeitung bereits berücksichtigen. Auf diese Möglichkeit wird auf Seite 15 unter der Überschrift „Einsatz technischer Hilfsmittel“ kurz eingegangen. Konkrete Hinweise sind darin nicht enthalten. Sie würden zum jetzigen Zeitpunkt auch schwerlich gegeben werden können. Die Entwicklung ist im Raum der Kirche erst im letzten Jahr in Gang gekommen und zeichnet sich zum jetzigen Zeitpunkt nur in Umrissen ab.

Aus den Informationen, die uns bisher zugänglich sind, läßt sich allerdings schon eines mit Sicherheit sagen: Angesichts der Leistungsfähigkeit der elektronischen Datenverarbeitungsanlagen für gewisse Sachgebiete der Verwaltung ist das Kreiskirchenamt nach den Vorstellungen der westfälischen Verwaltungskommission zu klein. Die elektronische Datenverarbeitung verlangt, wenn Fehlinvestitionen vermieden werden sollen, nach großräumigen Lösungen, und nur für Teilbereiche der Verwaltung. Der Einsatz solcher Maschinen ist nur für die Massenverarbeitung kurzlebiger Daten, d.h. für die Kirche nur in größeren Bereichen – also über den Kirchenkreis hinaus – rationell. Die Planungen der EKD sind auf eine Einsatzmöglichkeit im kirchlichen und diakonischen Bereich abgestellt; sie berücksichtigen also von vorneherein auch die Besonderheiten der diakonischen Einrichtungen und ihrer Verwaltungen. Es ist wahrscheinlich, daß sich aus diesen Planungen ganz neue Organisationsformen ergeben.

Mir scheinen die westfälischen Empfehlungen gerade im Blick auf die sich hier abzeichnende Entwicklung für die Verhältnisse in der Rheinischen Kirche, die weiterhin anders liegen als in Westfalen, keine brauchbaren Lösungen zu bieten.

VII.

Was kann denn nun im Blick auf die grundsätzlich zu bejahende Notwendigkeit einer Verwaltungsvereinfachung und – zentralisierung innerhalb der Grenzen, die uns gezogen sind, getan werden? Ich will einige Möglichkeiten hier skizzenhaft andeuten:

1. Für drei der großen Hauptbereiche der Verwaltung (Personalwesen, Finanzwesen, Meldewesen) sind auf der Ebene der EKD Projektgruppen eingesetzt, die mit Unterstützung landeskirchlicher Planungsgruppen prüfen werden, inwieweit die elektronische Datenverarbeitung in diesen Verwaltungsbereichen der Kirche und Diakonie genutzt werden kann. Auf jeden Fall ist mit Vorschlägen zu rechnen, die großräumige Lösungen

anstreben (vgl. Rundverfügung des Landeskirchenamtes vom 28.10.1968 Nr. 24704). Durch diese Entwicklung wird jedoch – das kann man schon jetzt voraussehen –, die Gemeindenahe kirchliche Verwaltung herkömmlicher Art nicht abgelöst, sondern nur entlastet.

2. Es ist sicherlich von Vorteil, wenn im Blick auf die bereits angelaufene Entwicklung weitere „Buchführungszentralen“ gebildet werden, so wie die Kreiskirchlichen Rentämter in unserer Landeskirche sie ja schon seit langem darstellen. In den weitgehend ländlichen Gebieten, in denen solche Rentämter bestehen, sollten sich alle Kirchengemeinden mit ihren Buchungsarbeiten anschließen bzw. zusammenschließen.
3. Ob die kreiskirchlichen Rentämter, die zum Teil ja eine sehr große Zahl von Kirchengemeinden betreuen (bis zu 80), sich zu Verwaltungsämtern für alle Verwaltungsangelegenheiten ausbauen lassen, wenn es sich um diese Größenordnungen handelt, ist mir fraglich. Hier kann man auch nur schrittweise vorgehen, etwa in der Weise, daß Rentämter zunächst Beratungsfunktionen in Grundstücks- und Bauangelegenheiten übernehmen, sofern die personellen Voraussetzungen gegeben sind. Mir scheint es zweckmäßig zu sein, daß die innerhalb des Rheinischen Verbandes gebildete Arbeitsgruppe (Automationsausschuß), die aus Verwaltungsleitern von Gemeindeverbänden und Rentämtern besteht und im gegenseitigen Erfahrungsaustausch sicherlich zu wertvollen Arbeitsergebnissen kommen wird, ihre Arbeit intensiviert.
4. In einer Stadt könnte man mehrere kleine Gemeindeämter zusammenfassen, sofern das räumlich möglich ist und echte Kostenersparnisse bringt. In Gegenden, in denen Verwaltungen vorhanden sind, die bereits mit einem größeren Buchungsautomaten arbeiten, sollten sich andere Gemeindeämter mit ihren Buchungsarbeiten anschließen. Die am Rande oder in der Nähe einer Großstadt liegenden Kirchengemeinden sollten sich einer in der Stadt liegenden leistungsfähigeren größeren Verwaltung anschließen. Ich meine, daß solche kleinen Schritte anderen Lösungsvorschlägen vorzuziehen sind, wobei allerdings am Ende für die Bereiche der Verwaltung, die nicht von der Datenverarbeitung erfasst werden können, eine Lösung stehen müßte, die nicht zu große, aber leistungsfähige und vor allem gemeindenahe Verwaltungen zum Ziele hat.
5. Zu prüfen wäre auch, ob sich bestimmte Bereiche der Verwaltung im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten (Verbandsgesetz) aus der Eigenverantwortlichkeit der Einzelgemeinde herauszulösen und größeren Verbänden übertragen lassen. Ich denke vor allem an das Friedhofswesen (in Kassel hat man z.B. mit einem Zusammenschluß aller kirchlichen Friedhöfe gute Erfahrungen gemacht), aber auch an die Möglichkeit, die Verwaltung von kirchlichen Kindergärten im Bereich einer Großstadt einer besonderen Institution zu übertragen (Beispiel: Elberfelder Erziehungsverein). Wieviel nutzlose Zeit vertun viele Gemeinden immer wieder mit den gleichen Problemen! Ähnliches wäre denkbar in anderen Bereichen (Krankenhäuser, Altersheime), ohne daß dadurch die geistliche Verantwortung der Kirchengemeinde geschmälert würde.

Bei der Vielfältigkeit unserer Gemeinden in Struktur, Geschichte und finanziellem Vermögen oder Unvermögen läßt sich schwerlich ein einheitliches Konzept entwickeln, das für alle gilt. Man muss immer und überall die örtlichen Gegebenheiten und Voraussetzungen prüfen. Wo leistungsfähige Verwaltungen vorhanden sind, sollte man sie nicht zerschlagen um einer neuen und größeren Verwaltung willen, sondern sie weiter auszubauen suchen, indem man weiteren Kirchengemeinden, die keine eigene Verwaltung besitzen, die Möglichkeit des Anschlusses bietet. Ein breiter Erfahrungsaustausch wäre auch notwendig über den inneren Organisationsablauf in der kirchlichen Verwaltung, den ich hier bewußt ausgeklammert habe.

VIII.

Die Empfehlungen der westfälischen Verwaltungskommission erheben die zu bejahende Forderung, Fachkenntnisse und fachliche Erfahrung rationeller einzusetzen. Mir ist es fraglich, ob man diese Forderung nur durch ein einheitliches Konzept und mit einem Organisationsschema verwirklichen kann. Mir scheint es zweckmäßiger zu sein, die bestehenden Schwierigkeiten und unterschiedlichen Verhältnisse in alle Überlegungen einzubeziehen. Sie werden dazu nötigen, mehrere Wege zu beschreiten, um das gesteckte Ziel zu erreichen.