

Sachstandsbericht Doppik

Als im November 2011 die 11. Synode nach einer längeren Beratung den Beschluss zum Wechsel des Buchhaltungssystems von der Kameralistik auf die Doppik gefasst hatte, waren die damit verbundenen und bevorstehenden Anstrengungen für alle Ebenen der EKHN bestenfalls zu erahnen. Zu diesem Zeitpunkt lagen – wenn überhaupt – nur wenige Erfahrungswerte aus abgeschlossenen, vergleichbaren Umstellungsprojekten anderer Landeskirchen und Bistümer oder öffentlicher Verwaltungen vor. Dies führte anfangs zu einer deutlichen Unterschätzung des Projektes und den damit verbundenen Herausforderungen. In der Folge entstanden große Probleme insbesondere für die Pilotkassengemeinschaften und die ihnen angeschlossenen Kirchengemeinden und Dekanate, die die Wahrnehmung des Projektes lange Zeit geprägt haben. Auch heute noch existieren Probleme, die eine Unzufriedenheit in den umgestellten Regionen mit sich bringt. Sie gilt es zu bewältigen. Der aktuelle Newsletter führt hierzu einiges aus. Gleichwohl sollte aber auch gewürdigt werden, was mittlerweile erreicht wurde.

Die flächendeckende Einführung der Doppik in der EKHN schreitet in großen Schritten voran. Rund drei Viertel der Kassengemeinschaften wurden in den vergangenen fünf Jahren stufenweise auf die Doppik umgestellt. In den kommenden 14 Monaten werden – vorerst mit Ausnahme des Evangelischen Regionalverbandes (ERV) Frankfurt und Offenbach – auch die letzten beiden Regionalverwaltungsverbände das neue Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen einführen. Damit rückt der Projektabschluss eines der **größten und komplexesten Projekte in der EKHN** in greifbare Nähe.

Im Projektverlauf und mit dem damit einhergehenden Erkenntnisgewinn hat sich gezeigt, dass es sich bei dem Doppik-Projekt nicht nur um die Ablösung einer Software für das Finanzwesen handelt. Vielmehr hat sich gezeigt, dass die Einführung des kaufmännischen Rechnungsstils zu einem Paradigmenwechsel und einem grundlegenden Wandel in den Verwaltungsprozessen führt. Verbunden ist dies mit hohen Anforderungen an die Mitarbeitenden in den Verwaltungen und an Ehrenamtliche, die sich als Mitglieder von Vorständen der Kirchengemeinden oder Regionalverwaltungsverbänden ebenfalls mit den Auswirkungen der Umstellung konfrontiert sehen. Die vormals bestehenden Arbeitsabläufe und deren Regelungen, angefangen von der Haushaltsplanung über die Finanzbuchhaltung bis hin zum Haushaltsausgleich im Rahmen des Jahresabschlusses, waren grundlegend anzupassen oder gar neu zu entwickeln. Dies zeigt, dass es sich bei der Umstellung um ein **weitreichendes hochkomplexes Organisationsprojekt** handelt. Im Projektverlauf wurden deshalb bisher über 800 Seiten zur fachlichen Ausgestaltung der Doppik in Form von Fachkonzepten, Prozessbeschreibungen, Handbüchern, Leitfäden und Handreichungen erstellt. Diese tragen zur Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Projekts bei.

Wie jedes komplexe Projekt ist auch die Realisierung des Doppik-Projekts in der EKHN ganz bestimmten Herausforderungen ausgesetzt. So verlangt die Doppik-Einführung mittels Standard-Software der EKHN, als bewusst sehr partikuläre Organisation, eine Harmonisierung und Angleichung der Prozesse und Strukturen ab. Des Weiteren wurden bestimmte Verbesserungsbedarfe und Anforderungen erst im Projektverlauf erkannt. Gleichzeitig sind diese nicht immer in der gewünschten Zeitdauer und mit den geplanten Ressourcen umsetzbar. Dem gegenüber stehen sehr unterschiedliche Erwartungshaltungen der Betroffenen, die regelmäßig aufeinander abgestimmt werden müssen.

Um die Herausforderungen der Doppik-Umstellung meistern zu können, sind die Mitarbeitenden der Kassengemeinschaften auf die Unterstützung des Doppik-Projekts angewiesen. Dieses leidet allerdings **seit Beginn unter personellen Engpässen**, insbesondere in den für den operativen Regelbetrieb relevanten Teilprojekten.

Die Personalausstattung des Doppik-Projekts fällt im Vergleich zu ähnlichen Projekten in anderen Landeskirchen oder öffentlichen Verwaltungen deutlich geringer aus. Des Weiteren stellen sich im Projektverlauf immer wieder längere Vakanzen bei Stellenbesetzungen ein, v. a. bedingt durch die aktuelle Arbeitsmarktlage. Gleichzeitig sind die Stellen von einer relativ hohen Fluktuation betroffen, so dass bislang zu keinem Zeitpunkt des Projekts die angestrebte Stellenausstattung vollständig erreicht wurde. Dies führte und führt nach wie vor zu Schwierigkeiten in der Sicherstellung von Kontinuität über den Projektverlauf hinweg. Ein ähnliches Bild zeichnet sich auch in einigen Regionalverwaltungen ab und ist insge-

samt einer der Hauptgründe für verschiedene zeitliche Verzögerungen. Zusätzlich konkurrieren verschiedene Parallelprojekte und -veränderungen, wie bspw. die Umsetzung der rechtlichen Anforderungen aus der Umsatzsteuergesetzgebung oder die des kirchlichen Energiebeschaffungsgesetzes, um dieselben Ressourcen.

Diese Herausforderungen bestanden und bestehen regelmäßig im gesamten Projektverlauf und spitzen sich gerade zum Projektende hin zu. Aber auch unabhängig hiervon ist es durchaus üblich, dass verbliebene Aufgaben nach dem Projektende in der Linienorganisation umgesetzt werden. Als Beispiele können hier sicherlich die Erstellung von Eröffnungsbilanzen und erster Jahresabschlüsse, aber auch die Verbesserung von Arbeitsabläufen genannt werden. Sie finden sich sowohl in kirchlichen Umstellungsprojekten als auch in jenen der öffentlichen Verwaltungen.

Insgesamt ist die Doppik-Umstellung mit zumindest temporär höherem Aufwand verbunden, bspw. durch Produktivitätsverluste im Rahmen der Transformation, aber auch durch andere unterschiedliche Aufwandstreiber. Dem muss von allen Beteiligten konstant - und teilweise auch mühevoll - entgegengewirkt werden. Mittelfristig ist zu erwarten, dass sich durch eine Routinisierung der neuen Abläufe sowie durch die geplante Evaluation der implementierten Verwaltungsprozesse und einer fortschreitenden Digitalisierung, der aktuell höhere Aufwand im laufenden Betrieb – zumindest teilweise – reduziert. Durch die Umsetzung von Automatisierungen in der MACH-Software, wie bspw. E-Rechnungen und elektronische Workflows, soll zukünftig Aufwand eingespart werden.

Der Umstellungsprozess auf die Doppik bedeutet erfahrungsgemäß für jede Organisation eine immense Kraftanstrengung und erfolgt daher in mehreren aufeinanderfolgenden Iterationsphasen. Dies bedeutet für die EKHN, in ihrer Größe und mit ihren vielfältigen Einheiten, dass u. a. durch den zeitlich gestaffelten Rollout parallel ein unterschiedlicher Stand an Projektfortschritten in den jeweiligen Einrichtungen besteht. So sind in den Pilotkassengemeinschaften bereits erste Eröffnungsbilanzen erstellt und geprüft und die Arbeiten an den ersten Jahresabschlüssen angelaufen, während andere Kassengemeinschaften den Fokus auf das Tagesgeschäft legen und die verbliebenen Kassengemeinschaften noch umgestellt werden müssen.

Unter diesen Bedingungen ergeben sich zwangsläufig immer wieder Schwierigkeiten in der Abgrenzung zwischen den laufenden Kosten für den regulären Betrieb und den Kosten, die durch das Projekt verursacht werden.

Trotz allen Herausforderungen ist es mit der 2015 neu etablierten Projektorganisation gelungen, inzwischen 8 von 11 Kassengemeinschaften auf die doppische Rechnungslegung umzustellen. Dies bedeutet konkret, dass mittlerweile neben der Gesamtkirche für 24 Dekanate mit insgesamt 853 angeschlossenen Kirchengemeinden und damit ca. **75% der Kirchengemeinden der EKHN doppisch gebucht wird**. Dies ist nicht zuletzt der Partizipation und des Engagements der Mitarbeitenden aller Verwaltungsebenen der EKHN zu verdanken.

Unabhängig von den verschiedenen Ausgangssituationen der Regionalverwaltungen im Umstellungsprozess bewältigen alle bereits umgestellten Kassengemeinschaften das doppische Tagesgeschäft. Das bedeutet bspw., dass im Zuge der Neuausrichtung des Projekts die enormen Arbeitsrückstände in den Pilotkassengemeinschaften mittlerweile abgearbeitet werden konnten. Die Piloten haben dem Rechnungsprüfungsamt bereits rd. 50 Eröffnungsbilanzen zur Prüfung vorgelegt. Gleichzeitig werden vereinzelt zusammengefasste Jahresabschlüsse für die Jahre 2015-2018 vorbereitet. Dabei sollen die durch die Kirchenleitung beschlossenen Vereinfachungsmöglichkeiten einen effizienten Erstellungsprozess ermöglichen. Die Eröffnungsbilanz der Gesamtkirche wurde durch die Herbstsynode 2017 bestätigt, dem ersten kaufmännischen Jahresabschluss 2015 wurde auf der Herbstsynode 2018 Entlastung erteilt. Die Arbeiten an den Jahresabschlüssen 2016 sind bereits weit fortgeschritten, die für das Jahr 2017 haben ebenfalls begonnen. Eine detaillierte Darstellung der Fortschritte der einzelnen Kassengemeinschaften lassen sich dem aktuellen Doppik-Newsletter Nr. 4 (Stand November 2019) entnehmen.

Vergleicht man die Situation der EKHN mit anderen kirchlichen, kommunalen oder staatlichen Doppik-Einführungen, so kann sie bezogen auf die Projektlaufzeit als vergleichbar bewertet werden. Wird als

Maßstab die Dauer bis zur Erstellung der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse gewählt, ergibt sich sogar ein deutlich positives Bild. Erfahrungsgemäß dauerte die Erstellung der Eröffnungsbilanzen in verschiedenen Kommunen teilweise bis zu zehn Jahre und bei vergleichbaren evangelischen Landeskirchen die Dauer bis zur Erstellung der Jahresabschlüsse auf kirchengemeindlicher Ebene mindestens ähnlich lange. Auch das Land Hessen hat beispielsweise als erstes Flächenland in Deutschland erst 11 Jahre nach dem Grundsatzbeschluss über die Modernisierung der Haushaltsführung seine erste Eröffnungsbilanz vorgelegt.

Die Einführung der Doppik dient keinem Selbstzweck, sondern ist **zentraler Bestandteil des Modernisierungsbestrebens der EKHN**. In Zeiten rückläufiger Mitgliedszahlen werden für die deutschen Kirchen und damit auch für die EKHN langfristige Weichenstellungen zur mittel- und langfristigen Steuerung der Ressourcenströme notwendig. Die Einführung der Doppik ermöglicht eine vollständige Erfassung des Ressourcenverbrauchs des kirchlichen Handelns und stellt zusätzliche sachgerechte Daten als Steuerungsinformation allen Ebenen der EKHN zur Verfügung. Dies schafft Transparenz über die Vermögens-, Schulden- und Ertragslage nach außen und dient einer besser fundierten Finanzplanung im Hinblick auf Investitions- und Personalentscheidungen nach innen.

Erster Beleg für den Nutzen der Doppik sind die mit der Eröffnungsbilanz ermittelten Daten zu den zukünftigen Versorgungsaufwendungen und dem daraus abgeleiteten Vorsorgebedarf. Ohne die Einführung der Doppik müssten all diese notwendigen, steuerungsrelevanten Informationen anderweitig mühsam zusammengetragen, erfasst und ausgewertet werden oder durch andere technische oder organisatorische Systeme sichergestellt werden.

Langfristig wird die Doppik ein zukunftsfähiges Finanz- und Rechnungswesen gewährleisten. Vermutlich hätte die neue Umsatzsteuerpflicht von juristischen Personen öffentlichen Rechts ab dem Jahr 2021 (gemäß §2b UstG) ohnehin mindestens eine Erweiterung, wenn nicht gar eine Ablösung der bestehenden kameralen Finanzwesen-Software notwendig gemacht.

Mit der Realisierung der beiden noch ausstehenden Umstellungen der Regionalverwaltungen Starkenburg-Ost zum 01.01.2020 und Rhein-Lahn-Westerwald zum 01.01.2021 wird das Doppik-Projekt planmäßig im Jahr 2021 abgeschlossen sein.

Neben den bislang erzielten Ergebnissen bestehen aber auch weiterhin fachliche Herausforderungen. Dazu zählen u. a. die ausstehende Umstellung des ERV Frankfurt und Offenbach, die in einem eigenen Projekt realisiert wird, genauso wie die Überführung notwendiger dauerhafter Aufgaben in eine Linienorganisation. Damit verbunden ist das Ziel, dauerhafte Aufgaben auf ein Maß möglichst analog zu denen der abgelösten Kameralistik zu begrenzen.

Budget

Im Haushaltsentwurf für das Jahr 2020 sind die in diesem Jahr erforderlichen Ressourcen für das Projekt eingeplant. Mittel für das Jahr 2021 sind mit Ausnahme von Mitteln, die für den ERV Frankfurt und Offenbach vorgesehen sind, noch nicht berücksichtigt, sondern werden mit dem Haushalt 2021 beantragt werden. Infolge des beabsichtigten Projektendes im Jahr 2021 sind keine Projektkosten mehr für die Jahre 2022 ff. vorgesehen.

Mit Stand Oktober 2019 liegen die bisher geleisteten Aufwendungen für das Doppik-Projekt bei 16,3 Mio. EUR. Zum Jahresende 2019 wird der Mittelverbrauch auf prognostizierte **rund 17,0 Mio. EUR** ansteigen. Im Haushaltsentwurf für das Jahr 2020 sind für das Doppik-Projekt beantragt:

3,43 Mio. EUR im Budgetbereich 8.6 (unmittelbare Projektmittel)

0,13 Mio. EUR im Budgetbereich 13 (Personalverstärkung im Rechnungsprüfungsamt)

Summe 3,56 Mio. EUR

Die Betriebskosten der neuen MACH-Software sind bereits seit einigen Jahren den laufenden Haushaltsausgaben im Budgetbereich 1 zugeordnet, wie dies auch für die KFM-Aufwendungen galt. Die Betriebskosten werden infolge des nun bereits erreichten Doppik-Umstellungsstands nicht mehr den Projektkosten zugeordnet, sondern stellen reguläre Haushaltsausgaben dar.

In der Summe wären nach derzeitiger Planung Ende 2020 somit rund 20,6 Mio. EUR von dem ursprünglich im Herbst 2016 von der Kirchensynode bewilligten Gesamtbudget von **21,4 Mio. EUR** verausgabt. Das Gesamtbudget wird mit dem voraussichtlichen Ist-Ergebnis 2019 und den für 2020 geplanten Mitteln damit **nicht überschritten**.

Aus heutiger Projektsicht kann - allerdings erst mit dem Haushaltplan für das Jahr 2021 – eine Aufstockung der Projektmittel um bis zu 600.000 EUR auf dann **22,0 Mio. EUR** notwendig werden, um das Projekt mit den bisherigen Arbeits- und Projektmanagementstrukturen geordnet zu Ende führen zu können. Diese Notwendigkeit ist derzeit noch nicht abschließend abzusehen, da auch in der noch verbleibenden Projektlaufzeit Unwägbarkeiten auftreten können.

Mit diesen Mitteln ist allerdings nicht die Umstellung des Rechnungswesens im ERV Frankfurt und Offenbach zu bewältigen. Die **Doppik-Einführung im ERV Frankfurt und Offenbach** musste aus dem gesamtkirchlichen Doppik-Projekt ausgegliedert werden, weil seit Beginn der gemeinsamen vorbereitenden Arbeiten des ERV Frankfurt und Offenbach und der Kirchenverwaltung die besonderen Anforderungen im ERV Frankfurt und Offenbach immer deutlicher wurden. Besonderheiten erstrecken sich z. B. einerseits auf größtenbedingt zusätzliche Softwareanwendungen, andererseits auf die großen Fachbereiche mit zahlreichen Einrichtungen, u. a. die bei der verfassten Kirche angebundene Diakonie in Frankfurt und Offenbach. Hieraus resultieren besondere und zahlreiche Anforderungen dritter Zuschussgeber bezüglich Verwendungsnachweisen, die nach Vorgabe der Zuschussgeber standardisiert und elektronisch abgewickelt werden müssen. Der ERV Frankfurt und Offenbach verfolgt die Doppik-Einführung nunmehr in einem eigenen Projekt. Im Haushaltsentwurf der EKHN für 2020 ist eine pauschale Kostenbeteiligung von **2 Mio. EUR** hierfür als Verpflichtungsermächtigung eingeplant. Diese trägt einen Sperrvermerk, damit sich die Kirchenleitung und der Finanzausschuss der Kirchensynode vor einer Zusage von Mitteln von der Belast- und Vertretbarkeit der Umsetzungsplanung des ERV Frankfurt und Offenbach überzeugen können.

Auch wenn die Verbesserungen durch die Doppik-Einführung erst nach Projektabschluss vollständig sichtbar sein werden, können durchaus bereits positive Ergebnisse den Projektzielen gegenübergestellt werden. Die EKHN, mitsamt aller im Projekt involvierter Mitarbeitenden, ist ihrem **Ziel einer zukunftsfähigen Finanzverwaltung** einen Schritt nähergekommen. Dabei muss ein gemeinsames Verständnis nicht nur für die Vorteile der Doppik, sondern auch für die Herausforderungen, die solch ein langwieriger Transformationsprozess mit sich bringt, geschaffen werden.

Federführende Referenten: Ltd. OKR Striegler, OHR Heine, OKR Hinte, Dr. Sheikhan