

Z w i s c h e n b e r i c h t

des Landeskirchenamtes

betr. Neuordnung des kirchlichen Rechnungswesens; Umstellung von der kameralen Rechnungslegung auf die Doppik

Hannover, 17. November 2015

Anliegend übersenden wir den Zwischenbericht des Landeskirchenamtes betr. Neuordnung des kirchlichen Rechnungswesens; Umstellung von der kameralen Rechnungslegung auf die Doppik.

Das Landeskirchenamt
Dr. Springer

Anlage

Anlage**I.****Beschlüsse der Landessynode und Grundlagen der Doppik**

Auf Grundlage der Beschlüsse des Finanzbeirats der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) aus dem Jahr 2005, in denen die Eckpunkte einer umfassenden Reform des kirchlichen Finanzmanagements der evangelischen Kirchen in Deutschland beschlossen wurden, hat die 23. Landessynode der Evangelisch-lutherischen Landeskirche Hannovers die Einführung der kirchlichen Doppik für alle Körperschaften in der Landeskirche im Jahr 2007 beschlossen. Die Grundzüge der Reform sind im Aktenstück Nr. 180 der 23. Landessynode dargelegt.

In der 24. Landessynode wurde mit dem Aktenstück Nr. 34 und den gefassten Beschlüssen im Jahr 2009 der Reformprozess bestätigt und der weitere Weg für die Einführung der Doppik beschlossen. Im Jahr 2013 wurde mit dem Aktenstück Nr. 34 A des Finanzausschusses die Frist des Einführungsprozesses der Doppik für alle Körperschaften in der Landeskirche bis zum 1. Januar 2019 zeitlich verlängert sowie dem Landeskirchenamt der Auftrag erteilt, die Standardisierung des Verwaltungshandelns im Bereich Finanzwirtschaft zu fördern.

Im Kern der Reform stehen folgende Ziele:

1. Die Darstellung des gesamten Vermögens und der Schulden
2. Die periodengerechte Darstellung des Ressourcenaufkommens und des Ressourcenverbrauchs
3. Der Wechsel von der Input- zur Outputsteuerung

Die Darstellung des periodengerechten Ressourcenverbrauchs erfordert, dass im jeweiligen Haushalt nicht nur die Finanzströme, sondern auch der Werteverzehr und die zukünftig zu erfüllenden Verpflichtungen berücksichtigt werden. Damit sollen etwa der Werteverzehr aus der Abnutzung von Gebäuden und zukünftige Pensionsverpflichtungen dargestellt werden.

Der Blickwinkel der periodengerechten Darstellung des Ressourcenaufkommens und -verbrauchs aller Vermögensbestandteile führt dazu, dass nicht eine reine Geldbetrachtung vorgenommen wird, sondern eine Betrachtung der Änderung des Gesamtvermögens eingenommen wird. Gerade in Zeiten zurückgehender Kirchensteuermitteln haben die kirchlichen Körperschaften so die Möglichkeit Risiken und Chancen in der Steuerung stärker zu berücksichtigen.

Der Wechsel von der Input- zur Outputsteuerung ist die Änderung der Zurverfügungstellung von Mitteln hin zu einer bewussten Planung inhaltlicher kirchlicher Arbeit mit der Benennung von Zielen und der nachgelagerten Frage, mit welchen Mitteln diese Ziele erreicht werden. Inhaltlich wird dieses Reformziel in der Evangelisch-lutherischen Landeskirche Hannovers auf der Ebene der Kirchenkreise mit dem Finanzausgleichrecht erfüllt. Dazu ist es notwendig, dass die inhaltliche Planung mit der Finanzplanung zusammengeführt wird. Das Rechnungswesen muss deshalb in seinem Aufbau so beschaffen sein, dass eine spätere Zusammenführung inhaltlicher Planung mit Finanzdaten möglich ist. Basis hierfür ist die in der Doppik enthaltene periodengerechte Darstellung des Ressourcenverbrauchs.

II.

Tätigkeiten und Arbeitsergebnisse des zentralen Projektteams seit dem Jahr 2013

Das Projektteam zur Einführung der Doppik in der Landeskirche besteht mittlerweile aus sechs Personen. Durch ständige Beratung der Kirchenämter vor Ort kennen die Kollegen und Kolleginnen die aktuellen Fragestellungen und können in der Regel kurzfristige Hilfestellungen anbieten.

Seit dem Jahr 2013 wurden - auch aufgrund des Beschlusses der Landessynode, Standards zu unterstützen - folgende Tätigkeiten erledigt:

- Das Doppikprojekt hat dem Finanzausschuss und dem Fachausschuss der Kirchenämter mehrfach den Stand der Doppikeinführung berichtet. Es gibt regelmäßig Informationen, vor allem zu Standards und konzeptionellen Fragen auf den Jahrestagungen der Verwaltungsleiter, der Rechnungsprüfung und bei anderen zentralen Veranstaltungen.
- Es wurde neben einer Anpassung aller Ämter an einen standardisierten Kontenrahmen eine einheitliche Darstellung der Rücklagen etabliert.
- Es werden laufend Schulungsangebote für Verwaltungsmitarbeitende angeboten für die fachlichen Inhalte, für Softwareschulungen und zu Einzelthemen, die an das Projektteam herangetragen werden (z.B. Regelungen zu Verwendungsnachweisen und deren Umsetzung).
- Neben der Organisation gemeinsamer Treffen aller Ämter zu spezifischen Themen werden Tagungen mit der Akademie Loccum durchgeführt. Die nächste Tagung vom 1. bis 3. Februar 2016 hat das Thema "Doppik und Steuerung".

- Der Buchungsleitfaden wurde überarbeitet und den Kirchenämtern zur Verfügung gestellt.
- Durchführungsbestimmungen zum Haushaltsrecht wurden erarbeitet und werden inklusive der Vorschläge für die Überarbeitung der Haushaltsordnung voraussichtlich Ende 2015 zur Mitberatung an den Fachausschuss der Kirchenämter weitergeleitet.
- Durch Einführung eines Ticketsystems (zunächst im Testbetrieb) wird die Bearbeitung offener Fragestellungen aus den Ämtern deutlich professionalisiert. Sowohl die Qualität als auch die Reaktionszeit für der Rückmeldungen konnte deutlich verbessert werden.
- Es wurde eine zentrale IT-Umgebung für das Rechnungswesen bereitgestellt, um die Ämter vom stetig komplexer werdenden IT-Betrieb zu entlasten. Zwei Drittel der Ämter haben diese, für die Kirchenkreise kostenfreie Leistung, in Anspruch genommen.
- Die Überführung der Datenbanken in das zentrale Hosting konnte Mitte des Jahres 2015 plangerecht abgeschlossen werden. Die Ämter, in denen das Rechnungswesen in einer eigenen IT-Infrastrukturen vor Ort aufgebaut wurde, müssen nicht nur höhere finanzielle Belastungen tragen. Sie sind auch deutlich beratungsintensiver bei der Abstimmung von Updates, Fortentwicklungen und Fehlerbehebungen.
- Ab Ende des Jahres 2013 wurde die Einführung einer grundlegend neuen Softwareversion für das Rechnungswesen projektiert und, im Zeitplan liegend, Mitte des Jahres 2015 abgeschlossen. Über die erfolgreiche Umstellung wurde in der Fachpresse berichtet. Damit erhalten die Ämter eine neue technologische Basis, die ihnen verbesserte Anwender-möglichkeiten bietet und besser fortentwickelt werden kann.
- Das Berichtswesen für Ehrenamtliche wurde ausgebaut. Auf die wichtigsten Daten des Rechnungswesens können z.B. Finanzbeauftragte extern zugreifen. In einigen Kirchenkreisen kommen diese Informationsmöglichkeiten bereits flächendeckend zum Einsatz. Diese Berichtsmöglichkeit wird im Jahr 2016 hinsichtlich ihrer Gestaltung und Handhabbarkeit noch erweitert.
- Aufgrund der Erfahrungen aus dem produktiven Betrieb der Doppik wurden während einer Doppik-Tagung in Loccum kirchenspezifische Anpassungen der Software definiert und seit dem Jahr 2013 gemeinsam mit dem Software-Hersteller entwickelt. Die zusätzlichen Funktionen wurden den Kirchenämtern im Juli 2015 vorgestellt und werden nun sukzessive vom Doppik-Projektteam in die Verwaltungen ausgerollt. Hierzu gehören u.a.:
 - o Automatischer Versand von Standardberichten an E-Mail-Adressen von z.B. Finanzbeauftragten,

- Zinsberechnung und -verteilung für die Geldanlagen in den Rücklagen- und Darlehnsfonds,
- Automatisierung von Kollektenbuchungen von der Kirchengemeinde bis zur Landeskirche,
- Vereinfachungen bei der Buchung von Spenden durch automatische Zuordnungen,
- Standardisierte Haushaltsplanausdrucke mit allen Anforderungen des Haushaltsrechtes,
- Standardisierte Jahresabschlussausdrucke mit allen Anforderungen des Haushaltsrechtes,
- Erweiterung der Buchhaltungsfunktionalitäten, dass besser mit der Vielzahl der angeschlossenen Kirchengemeinden umgegangen werden kann,
- Standardisierung von Rollen und Rechten innerhalb der Software, um den administrativen Aufwand zu verringern.

Neben diesen umstellungsbedingten Aufgaben wurden weitere Änderungen des Rechnungswesens an die Landeskirche herangetragen und bewältigt. So gehen etwa die ELStAM-Einführung und die SEPA-Einführung von IBAN und BIC auf Änderungen im Lohnsteuerabzugsverfahren und im internationalen Zahlungsverkehr zurück und sind nicht durch die Doppik-Einführung induziert.

Mit den gesamten Verbesserungen kann erhebliche Verwaltungsarbeit eingespart werden. Diese können ihre volle Wirkung an Vereinfachung und Arbeitserleichterung aber nur dann entfalten, wenn die entwickelten inhaltlichen Standards der Buchhaltung eingehalten werden, damit z.B. Standardberichte funktionieren. Hier scheint noch erhebliche Überzeugungsarbeit notwendig, die in der Fläche gewachsenen lokalen Standards in eine Einheitlichkeit zu überführen.

Neben den Tätigkeiten des Doppik-Projektteams wurden weitere Standards und Arbeitserleichterungen erarbeitet, die bei Nutzung sowohl die Umstellung auf die Doppik als auch den weiteren Betrieb entlasten. Zur Umstellungserleichterung zählen Prüfungsstandards des Rechnungsprüfungsamtes und Regelungen für zusammengefasste Prüfungen von Altjahren, um ein zügiges Abarbeiten vorangegangener offener Jahresabschlüsse zu ermöglichen. Für die laufende Arbeit ist eine neue Zahlstellenverordnung und eine von der Landeskirche finanzierte technische Lösung bereitgestellt worden, um die Abrechnung der Zahlstellen zu automatisieren.

III.

Aktueller Stand der Projekte in der Landeskirche

Seit Beginn der Berichterstattung im Jahr 2013 sind die Umstellungsarbeiten weiter vorangeschritten. Neben der technischen Umstellung weiterer Kirchenämter konnten insbesondere die Arbeiten an den ersten Eröffnungsbilanzen weitergeführt werden.

Die Entwicklung zur Erstellung der ersten **Eröffnungsbilanzen** in den Kirchenkreisen und Kirchengemeinden ist positiv und erfolgt in enger Abstimmung zwischen zentralem Projektteam, Rechnungsprüfungsamt und den Kirchenämtern. Die erstmalige Zusammenstellung aller Vermögensteile der kirchlichen Körperschaften ist einmalig ein erheblicher Aufwand, dessen Umfang auch von der Qualität bisheriger Vermögensübersichten abhängt. Mit ausreichend örtlichen Personalressourcen könnten weitgehend alle Eröffnungsbilanzen für die in der Doppik gebuchten Rechtsträger kurzfristig fertiggestellt werden. In vielen Verwaltungen fehlen lediglich wenige Bearbeitungsschritte, um die noch offenen Jahresabschlüsse fertigstellen zu können. Eine zu späte Bearbeitung der Eröffnungsbilanz verzögert den gesamten Umstellungsprozess, vor allem wenn auch noch die konsequente Projektplanung vor Ort ins Stocken gerät.

Einige Verwaltungen arbeiten neben fertiggestellten und geprüften Eröffnungsbilanzen auch an der Erstellung der offenen **Jahresabschlüsse**. So hat z.B. das Kirchenkreisamt Osterode flächendeckend geprüfte Jahresabschlüsse vorgelegt und ist - wie die Landeskirche selbst - im laufenden Betrieb angekommen. Auch andere Kirchenämter sind auf dem Weg, die Rückstände - die z.T. auch schon in der Kameralistik bestanden - zeitnah aufzuarbeiten. Kritisch ist oft, dass nur wenige bzw. einzelne Mitarbeitende in den Verwaltungen für diesen Prozess verantwortlich sind. Der Projektfortschritt gerät leicht ins Stocken, wenn diese Personen über längere Zeit ausfallen.

Bei den seit dem Jahr 2013 neu auf die Doppik **umgestellten Kirchenämtern** lässt sich feststellen, dass diese Projekte deutlich besser strukturiert ablaufen und erheblich schneller im regulären Betrieb ankommen, als die vorhergehenden Projekte. Der Grund für diese Verbesserungen sind, neben der größeren Erfahrung und den Fortentwicklungen des Projektes, die vermehrten Vorgaben landeskirchlicher Standards, eine in den neuen Ämtern aufgebaute leistungsfähigere Projektstruktur sowie eine verbesserte kircheninterne Beratung durch das landeskirchliche Projektteam. Die meisten Schwierigkeiten existieren in den zuvor umgestellten Ämtern - z.T. bis heute - dort, wo nicht zu einem einheitlichen Stichtag alle Rechtsträger umgestellt, sondern einzelne Rechtsträger zu unterschiedlichen Zeitpunkten umgestellt wurden. Für die noch umzustellenden Kirchenäm-

ter ist die Projektplanung auf Grundlage dieser Erkenntnisse noch einmal überarbeitet und mit dem Fachausschuss der Kirchenämter abgestimmt worden. Neben einem eher durch das Projektteam und externe Berater geführten technischen Einführungs- und Schulungsplan hat die Landeskirche zur Unterstützung der Projektsteuerung in den Ämtern einen einheitlichen übergreifenden Projektplan bereitgestellt.

Die Einführung der Doppik allein wird nicht zu Einsparungen in der Verwaltung führen. In einigen Bereichen und je nach Aufbau- und Prozessorganisation können auch Mehraufwände entstehen. Die Einführung geht jedoch mit einer deutlichen **Qualitätsverbesserung** im Bereich der Finanzdaten einher. Diese Qualitätsansprüche werden nicht nur aus Transparenzgründen von außen an die Landeskirche herangetragen, sondern sind auch wichtige Vorarbeiten für zukünftige interne Steuerungsnotwendigkeiten bei zurückgehenden finanziellen Ressourcen.

IV. Weitere Umsetzung

Mit allen Kirchenkreisen, deren Verwaltungen bisher nicht mit der Einführung der Doppik begonnen haben, sind Gespräche zu verbindlichen Zeitplanungen für die Doppik-Einführung geführt worden. Hier wurde die gesamte Arbeitsbelastung der Ämter (z.B. Fusionen) in die Überlegungen miteinbezogen. Aufgrund dieser Gespräche ist davon auszugehen, dass eine Einführung der Doppik bis zum 1. Januar 2019 flächendeckend gelingt. Da die meisten noch betroffenen Ämter den spätesten Zeitpunkt wählen, hat das Projektteam derzeit ausreichend Ressourcen, den aktuell in Umstellung befindlichen Ämtern angemessene Hilfestellung geben zu können.

Bei der Landeskirche selbst sind in den nächsten Jahren sukzessive die unselbständigen Einrichtungen in der Buchhaltung anzupassen, sodass - den Anmerkungen des Oberrechnungsamtes folgend - perspektivisch die bisher separat geführten Einrichtungen in einer Buchhaltung und einer einheitlichen Vermögensdarstellung zusammengeführt werden können.

Überlegungen, die über die Einführung des kirchlichen Rechnungswesens hinausgehen und das Thema "Steuerung" berühren, sind in den nächsten Jahren weiter zu konzipieren und mit Fachabteilungen und zuständigen Gremien in der Landeskirche abzustimmen. Hierzu zählen neben der Outputsteuerung, Regelungen zur Erwirtschaftung und Finanzdeckung von Abschreibungen, um den Ressourcenverbrauch des immobilien Vermögens

zu kompensieren. Eine Regelung für die Finanzdeckung der Abschreibungen war für das Jahr 2017 geplant. Aufgrund der Verlängerung des Einführungszeitplanes werden verbindliche Regelungen hierzu eingeführt, wenn alle Körperschaften vollständig auf die Doppik umgestellt sind. Das wird nicht vor dem 1. Januar 2019 gelingen. Unabhängig hiervon wird aber der Ressourcenverbrauch an den Gebäuden schon gegenwärtig über die Abschreibungen der in der Ergebnisrechnung dargestellt.

V.

Projektbudget

Die finanzielle Ausstattung des zentralen Projektes ist weitgehend im Plan. Von den ursprünglich geplanten Mitteln können die technischen Einführungsprojekte und Schulungsmaßnahmen in allen Kirchenämtern abgeschlossen werden.

In den Jahren von 2007 bis Mitte 2015 sind von rund 10 Mio. Euro Projektbudget ca. 6,9 Mio. Euro verausgabt. Neben den Anschaffungskosten für Softwarelizenzen, die die Landeskirche für die Kirchenkreise zentral finanziert, besteht der größte Teil der Aufwendungen aus Beratungsleistungen, die direkt den Ämtern zugutegekommen sind. Seit dem Jahr 2015 sind die zentralen Personalkosten des erweiterten Projektteams und die laufenden Kosten für den Betrieb des Rechnungswesens separat im landeskirchlichen Haushalt veranschlagt. Aufgrund der Verlängerung der Projektlaufzeit bis zum Jahr 2019 sind für die Haushaltsjahre 2017 und 2018 Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von jeweils einer Mio. Euro für die Einführung eingeplant worden.

Die Beratungsleistungen des Doppik-Projektteams und z.T. auch die inhaltliche und technische Ausgestaltung gehen über das reine Einführungsprojekt hinaus. Beratungen erfolgen mittlerweile auch zu Fragen der laufenden Buchhaltung, dem Umgang mit der Software, Personalwechselln, Datenüberführung bei Fusionen und Ausgründungen etc. Damit werden die Kirchenkreise auch in laufenden Buchhaltungsfragen inhaltlich und technisch beraten und können so stärker auf kostenintensive externe Berater verzichten.

VI.

Allgemeine Situation in den Verwaltungen und Anträge

Zwischen dem Fachausschuss der Kirchenämter und dem Landeskirchenamt ist klar, dass die Einführung der Doppik für die kirchliche Arbeit eine hohe Bedeutung hat und deshalb

bestmöglich umzusetzen ist. Der Fachausschuss hat stellvertretend für die Kirchenämter das Landeskirchenamt gebeten, eine stringentere und umfassendere Projektbegleitung vor Ort vorzunehmen und darauf hinzuwirken, dass die Umstellung finanziell noch stärker unterstützt werden kann. Daneben gibt es Forderungen an die Landeskirche, nicht nur im Umstellungsprozess zu beraten, sondern möglichst durch Gestellung von Personal laufende Verwaltungshilfe zu erbringen.

Vor Ort wird die Finanzverteilung - verständlicherweise - eher zugunsten der inhaltlichen kirchlichen Arbeit vorgenommen, sodass die finanziellen Ressourcen für die Verwaltung in der Regel nicht zunehmen. Gleichzeitig erhöhen sich die Anforderungen an die Verwaltungsarbeit auch aufgrund externer rechtlicher Regelungen und neuer Aufgabengebiete, die eine stringente Aufbau- und Prozessstruktur in den Verwaltungen erschweren kann.

Wie jede Veränderung ist die Umstellung des Rechnungswesens mit Ressourceneinsatz verbunden. Dieser lässt sich mit stringenter Projektsteuerung begrenzen. Die Anträge auf Finanzierung dieses Veränderungsprozesses, die aus unterschiedlichen Kirchenkreisen an die Landeskirche herangetragen werden, sind daher grundsätzlich sachlich verständlich. Einzelne Kirchenkreise hatten hierzu Anträge an die Landessynode gerichtet. Zudem gibt es Anfragen aus dem Fachausschuss der Kirchenämter, die Verwaltungen per Einzelzuweisung finanziell weiter zu unterstützen. Beides wird bei den Haushaltsplanberatungen für die Jahre 2017 und 2018 im Herbst 2016 zu entscheiden sein.

VII.

Fazit

Die Umstellung des Rechnungswesens ist sehr komplex und zeitintensiv. Das wird auch im Vergleich zu anderen Landeskirchen und Kommunen deutlich, die ähnliche Schwierigkeiten zu bewältigen haben.

Nicht nur die Finanzsoftware wird ausgetauscht, sondern auch etablierte Verfahren und Prozesse sind anzupassen und Aufbauorganisationen zu ändern. Insbesondere die Unterschiedlichkeit der Verwaltungspraxis verkompliziert Anpassungsprozesse. So zeigt sich einerseits, dass Probleme und Fragestellungen, die auch in der Kameralistik bereits bestanden, gelöst werden müssen und andererseits, wie unterschiedlich die rechtlichen Regelungen in der Fläche der Landeskirche (auch innerhalb bereits fusionierter Verwaltungen) gehandhabt werden.

In den letzten beiden Jahren ist die Doppik-Einführung deutlich vorangeschritten. Einzelne Kirchenkreise haben die Doppik-Einführung geschafft und befinden sich – wie die Landkirche auch – im laufenden Doppik-Betrieb, den es sicherlich auch noch zu verbessern gilt.

Dennoch bleiben die im Aktenstück Nr. 34 A aus dem Jahr 2013 vom Finanzausschuss skizzierten Fragestellungen und Probleme, die nicht zwangsläufig nur der Einführung der Doppik zugeschrieben werden können, bei vielen Rechtsträgern bestehen:

- " - *Prozesse und der Umgang mit Finanzdaten sind unzureichend standardisiert, jede Verwaltung hat eigene Regelungen getroffen, die Vielfalt der Auslegung des bisherigen kameraleen Haushaltsrechts ist groß.*
- *Es fehlen weiterhin qualifizierte Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, sowohl fachlich für die Doppik, als auch für den technischen Betrieb.*
- *Nicht in allen Verwaltungen wird das Projekt, wenn es begonnen wurde, stringent bearbeitet, dies ist auch oft Folge von Personalmangel und weiteren Prozessen wie Fusionen.*
- *Die Verlängerung der Projekteinführung in einzelnen Ämtern führen zu Doppelarbeit, wiederholt notwendigen Schulungen und Überziehung der geplanten Projektbudgets.*
- *Es existieren Vermittlungsprobleme zu Finanz- und Haushaltsdaten bei Mitarbeitenden und Ehrenamtlichen."*

Weitere Anforderungen werden auf die hannoversche Landeskirche zukommen, sodass der Einführungszeitplan für die Doppik bis zum 1. Januar 2019 eingehalten werden sollte. Mit den Eröffnungsbilanzen können auch die Kirchenkreise jetzt schon beginnen, die erst im Jahr 2019 umsteigen wollen.

Absehbar nach Einführung der Doppik umzusetzen sind:

- steuerrechtliche Änderungen für Betriebe gewerblicher Art (E-Bilanz),
- Annahme von E-Rechnungen,
- elektronische Verarbeitung von Rechnungen in den Ämtern,
- Kostenrechnung für Kindertagesstätten aufgrund externer Anforderungen.

Die Umsetzung und Durchsetzung von Standards ist weiter zu forcieren. Die Schwierigkeiten der Ämter, zusätzliche und vor Ort unterschiedliche Leistungen mit weniger Ressourcen erbringen zu müssen, werden bei Veränderungsprozessen deutlich. Künftig wird es erforderlich sein, kontinuierlich genügend Ressourcen für stetig neue Veränderungsprozesse vorzuhalten und eine dazu passende Struktur zu etablieren.