

Evaluation des Projektes

Wirtschaftliches Handeln in der Kirche (WH)

Evangelische Landeskirche Württemberg

**Zusammenfassung und Auszüge aus der
Gutachterlichen Stellungnahme**

**der Professoren Edmund Fischer und Dr. Jürgen Fischer,
Hochschule für öffentliche Verwaltung, Kehl**

1 Beauftragung mit der Evaluation

1.1 Auftrag und Auftragsgrundlage

Die Evangelische Landeskirche in Württemberg (ELK) beauftragte die Kommunalberatung Kehl auf der Grundlage des Angebots vom 15. April 2009 mit der Durchführung einer Evaluation des Projekts „Wirtschaftliches Handeln“ (WH).

Folgende Fragen sollen in der Evaluation aufgegriffen werden:

- Werden die neuen (veränderten) Informationen aus dem neuen Finanzmanagement und Rechnungswesen für Entscheidungen genutzt?
- Wie beeinflussen die Informationen das Entscheidungsverhalten?
- Was bewirken die Informationen des neuen Finanzmanagements?
- Kommt es dadurch zu Änderungen bzw. Qualitätsverbesserungen in der täglichen Arbeit?

1.2 Ziel der Evaluation

Das zentrale Ziel der Evaluation ist die Beurteilung des aktuellen und zukünftigen Nutzens des Projekts WH für die ELK. Die Beurteilung des Nutzens erfolgt vor dem Hintergrund der mit dem Projekt ursprünglich verfolgten Ziele „Transparenz“, „Partizipation“ und „Nachhaltigkeit“.

Somit ist in einem **ersten Schritt** zu überprüfen, ob und inwieweit das Projekt WH die Erreichung dieser Ziele befördert hat bzw. befördern kann?

Zu diesem Zweck bedarf es zunächst einer weitergehenden Konkretisierung dieser Zielsetzungen. Verfolgt man den Entwicklungsprozess des Projektes anhand ausgewählter Dokumente bis hin zur im Jahr 2003 erlassenen Haushaltsordnung für die Landeskirche, können diese Ziele wie folgt umrissen werden:

Transparenz bedeutet im Projektverständnis die Verknüpfung von inhaltlicher Arbeit und Finanzen. Es soll deutlich werden, welche Mittel die Landeskirche für einzelne Bausteine kirchlicher Arbeit einsetzt. Es geht hierbei um Transparenz nach innen (kirchliche Entscheidungsgremien) und nach außen (Kirchenmitglieder und Öffentlichkeit).

Partizipation bedeutet im Projektverständnis die weitgehende Beteiligung von Gemeindegliedern und Entscheidungsträgern bei der inhaltlichen Ausrichtung der kirchlichen Körperschaften und am sachgerechten Einsatz der finanziellen Mittel.

Nachhaltigkeit bezieht sich in erster Linie auf nachhaltiges Wirtschaften. Es soll verhindert werden, dass von der Substanz gelebt wird und dass Lasten auf künftige Generationen verlagert werden. Wirtschaftlich handeln bedeutet im Projektverständnis, das angestrebte Ziel mit den eingeplanten Mitteln zu erreichen.

In einem **zweiten Schritt** sollen Hinweise auf notwendig erscheinende Entwicklungsbedarfe des Projekt WH formuliert werden, die unmittelbar aus den Untersuchungsergebnissen abgeleitet werden können.

Mögliche Entwicklungsbedarfe aus der Evaluation können Ausbau, Umbau oder Rückbau des Projekts WH sein. Hierzu kann die Evaluation erste Hinweise geben.

Darüber hinaus hat eine Konkretisierung einzelner über den Projektauftrag hinausgehender, aber inhaltlich notwendiger Entwicklungsmaßnahmen - etwa in den Bereichen Steuerungsinstrumente, Informationstechnik oder Prozesse - zu erfolgen. Dies ist nicht Gegenstand dieser Evaluation.

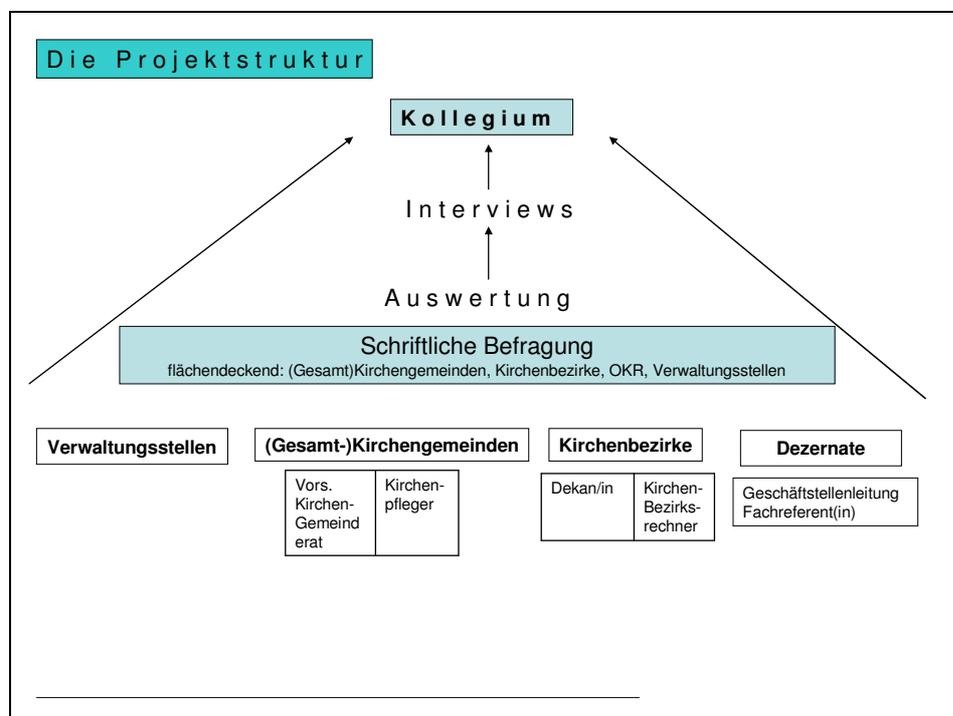
2 Durchführung und Methodik der Evaluation

2.1 Projektstruktur

Das Projekt WH erfasst alle Ebenen der Landeskirchen. Die Evaluation hat diesem Tatbestand Rechnung zu tragen. Aus diesem Grunde sind alle Ebenen der Landeskirche einbezogen. Die folgende Abbildung verdeutlicht die Untersuchungsstruktur.

Im Zentrum steht eine flächendeckende schriftliche Befragung aller

- (Gesamt-)Kirchengemeinden
- Kirchenbezirke
- Verwaltungsstellen
- Dezernate des Oberkirchenrates.



Die Fragebögen sind zielgruppenspezifisch ausgerichtet. Insgesamt wurden 3.436 Fragebögen wie folgt versandt:

- 1556 Fragebögen Kirchenpfleger
- 1506 Fragebögen Pfarrer/Vorsitzende des KGR
- 200 Fragebögen Oberkirchenrat
- 51 Fragebögen Dekane
- 51 Fragebögen Kirchenbezirksrechner
- 50 Fragebögen für Gesamtkirchengemeinderatsvorsitzende
- 22 Fragebögen Verwaltungsstellen

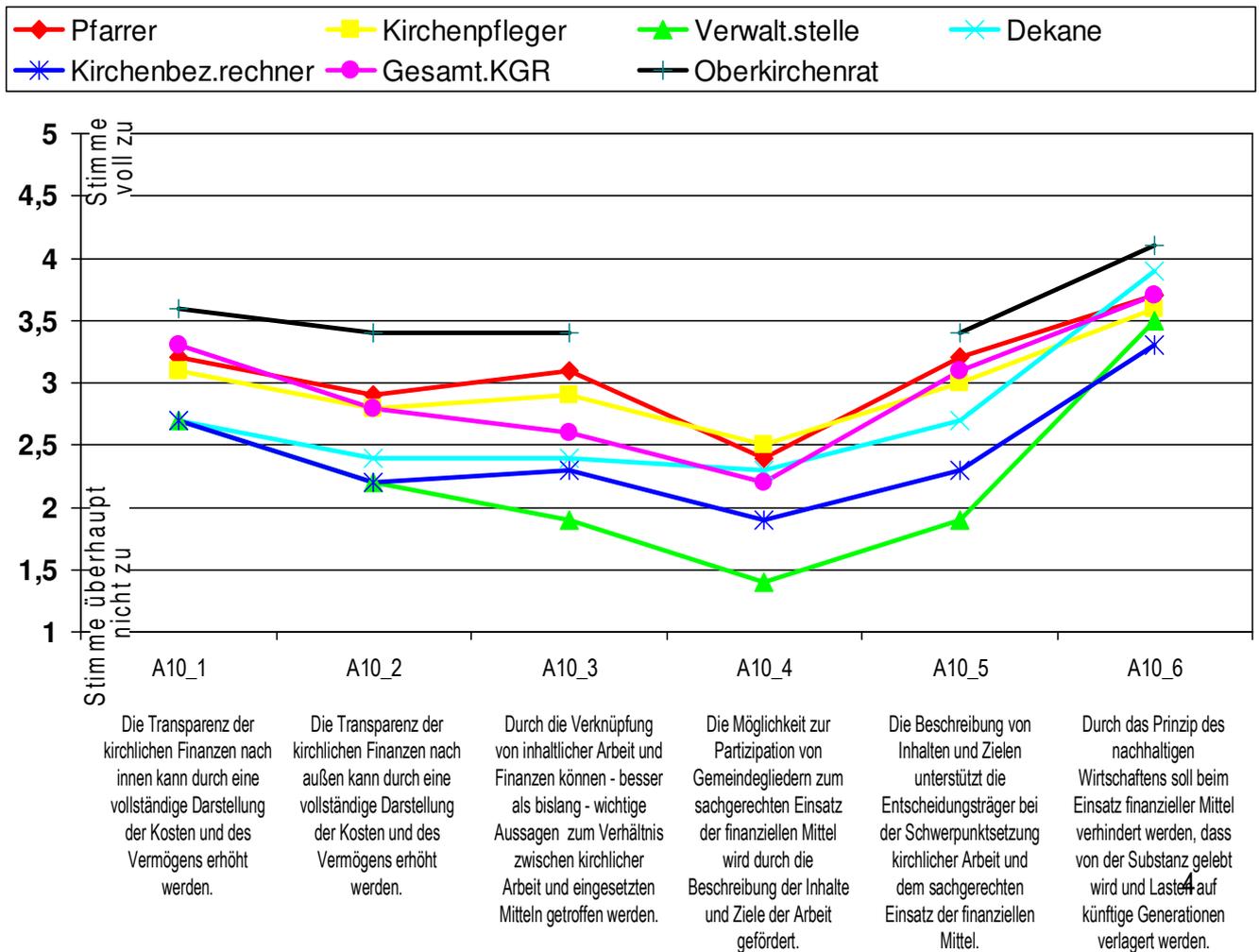
Der Rücklauf der Fragebögen stellt sich insgesamt wie folgt dar:

Zielgruppe	Versand	Rücklauf	Quote %
Pfarrer/Vorsitzende des KGR	1.506	417	27,7
Kirchenpfleger	1.556	457	29,4
Gesamtkirchengemeinderatsvorsitzende	50	29	58
Dekane	51	26	51
Kirchenbezirksrechner	51	30	58,8
Verwaltungsstellen	22	18	81,8
Oberkirchenrat	200	48	24
Gesamt	3.436	1.025	29,8

Somit ergibt sich eine Gesamtrücklaufquote von ca. 30 %. Diese Rücklaufquote kann aufgrund der Komplexität und des Umfanges der Fragebögen als außerordentlich zufriedenstellend bezeichnet werden. Mit über 1.000 erfassten Meinungs- und Stimmungsbildern aus allen Bereichen und Ebenen der Landeskirche lassen sich hinreichend valide Aussagen zu den zentralen Fragestellungen der Evaluation gewinnen.

Nachfolgend werden die wichtigsten Ergebnisse zu den in allen Fragebögen gemeinsam enthaltenen Fragestellungen dargestellt:

(A10) Hauptziele des Projektes Wirtschaftliches Handeln sind Transparenz, Partizipation und Nachhaltigkeit. Wie schätzen Sie folgende Aussagen ein?



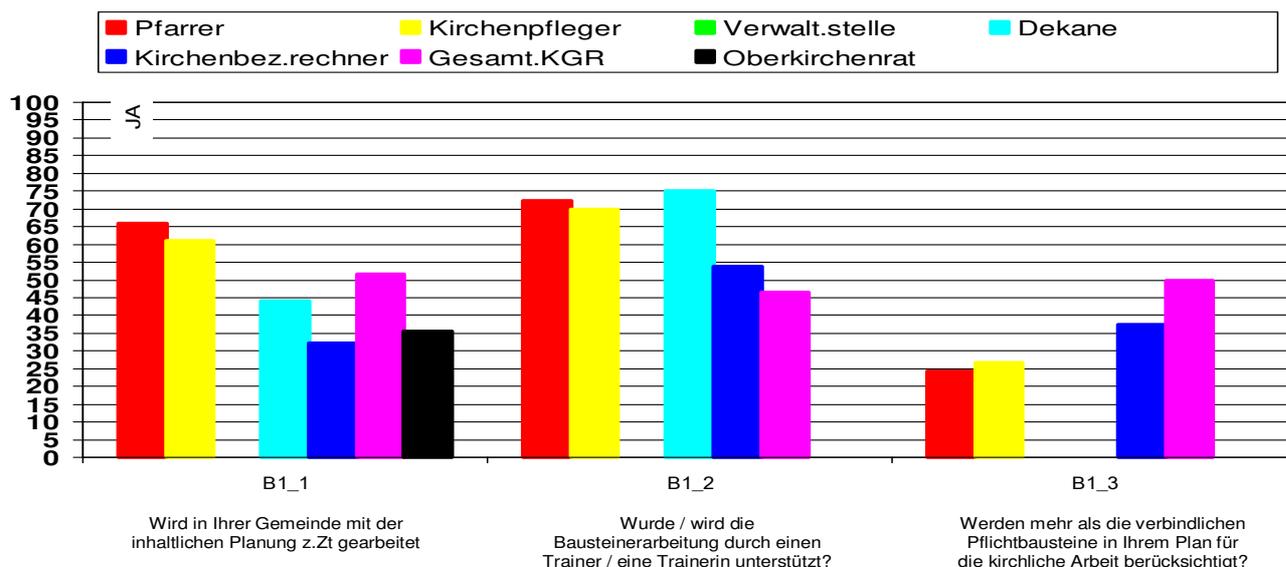
Zusammenfassung der Aussagen:

- Die Zustimmung zu den Hauptzielen des Projekts WH ist nur teilweise gegeben.
- Bei den Verwaltungsstellen und den Kirchenbezirksrechnern liegt eine tendenziell stärker ablehnende Einschätzung vor.
- Bei allen Befragten wurde deutlich, dass das Ziel der besseren Partizipation der Gemeindeglieder nicht im Zusammenhang mit der inhaltlichen Planung gesehen wird.
- Die Mitarbeitenden des Oberkirchenrats bewerten die Hauptziele deutlich positiver.

Im Hinblick auf die Ziele des Projekts Wirtschaftliches Handeln zeigt sich besonders in den Einschätzungen der Verwaltungsstellen eine eher kritische Bewertung. Ebenfalls skeptisch äusserten sich die Kirchenbezirksrechner. Wenn wir die Mittellinie (Wert 3) als eher neutralen Zustimmungspunkt verstehen, zeigte sich bei

den befragten Verwaltungsstellen wie auch bei den Kirchenbezirksrechner bei den meisten Zielen keine ausdrückliche Zustimmung, dass diese Ziele erreicht seien. Besonders auffallend sind hier die Einschätzungen zur : besseren Partizipation der Gemeindeglieder. Hier sehen beide Gruppen die Ziele eher nicht erreicht. In der Gesamtsich fällt auf, dass die befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus dem Oberkirchenrat die Zielerreichung deutlich positiv bewerten.

(B1) Durchführung der inhaltlichen Planung



6

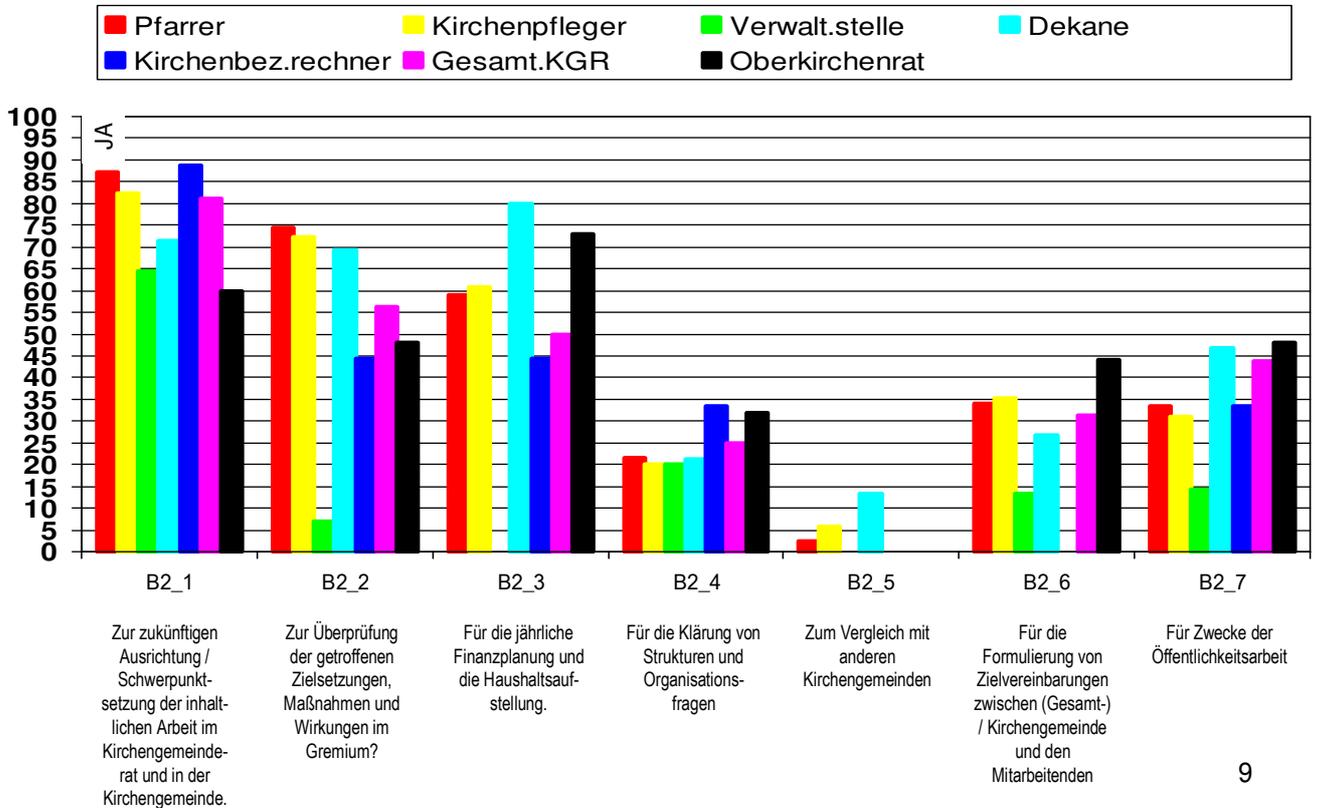
Zusammenfassung der Aussagen:

- Ca. zwei Drittel der Kirchengemeinden setzen die inhaltliche Planung ein.
- Bei der Umsetzung der inhaltlichen Planung wurde von 70% der Kirchengemeinden die Unterstützung der Bausteinmoderator/innen in Anspruch genommen.
- In den Kirchenbezirken wird die inhaltliche Planung in geringerem Umfang (40%) eingesetzt.
- In den meisten inhaltlich planenden Kirchengemeinden wird mit den Pflichtbausteinen gearbeitet, nur ca. 25 % beplanen weitere Bausteine.

Fast 2/3 der befragten Vorsitzenden des KGR und der Kirchenpfleger berichten, dass in ihren Gemeinden mit der inhaltlichen Planung gearbeitet wird. Angesichts der Tatsache, dass dies nicht verbindlich vorgeschrieben ist, kann dieser Wert als erfreulich bewertet werden. Etwas geringer ausgeprägt ist die Umsetzung der inhaltlichen Planung bei den Dekanen/innen, Kirchenbezirksrechner/innen und den Vorsitzenden der Gesamtkirchengemeinderäte. Hier wird, ebenso wie im Oberkirchenrat, weniger häufig mit der inhaltlichen Planung gearbeitet. In vielen Kirchengemeinden wird jedoch vorrangig mit den Pflichtbausteinen geplant. Nur in ca. 25 % der befragten Gemeinden wurden mehr als die verbindlichen Pflichtbausteine berücksichtigt.

6

(B2) Wofür verwenden Sie die inhaltliche Planung?



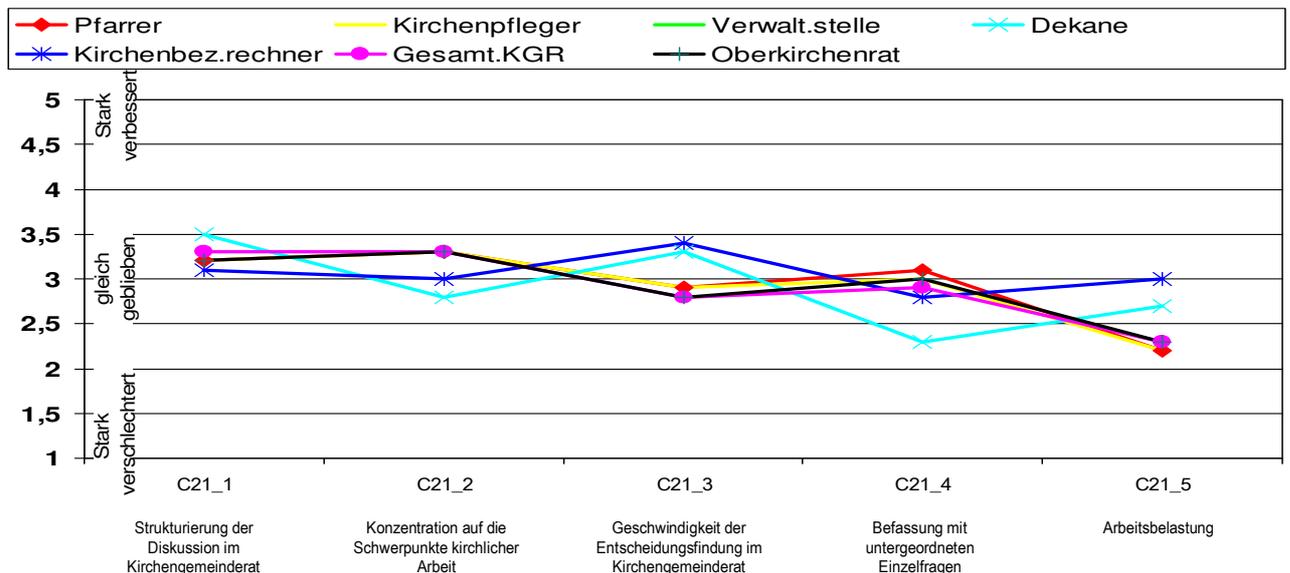
Zusammenfassung der Aussagen:

- In den Kirchengemeinden wird die inhaltliche Planung eher zur Zielsetzung (85%), Zielüberprüfung (75%) und die jährliche Finanzplanung (60%) genutzt.
- Die Dekanate nutzen die inhaltliche Planung vorrangig für die Finanzplanung (80%), die Zielplanung und die Überprüfung der Zielerreichung (70%).
- Die Vorsitzenden der Gesamtkirchengemeinderäte nutzen sie primär zur Zielsetzung.
- Der Oberkirchenrat setzt sie für die jährliche Finanzplanung (ca. 75%) ein.
- Die Verwaltungsstellen sind der Meinung, dass die Kirchengemeinden sie primär für die Zielsetzung nutzen (65%).

In wenigen Gemeinden wird die inhaltliche Planung für ein Benchmarking mit anderen Gemeinden genutzt. Es dominiert überwiegend der Verwendungszweck einer verbesserten zukünftigen Ausrichtung und Schwerpunktsetzung. Aus der Perspektive der Dekanate wird die inhaltliche Planung ebenso wie im Oberkirchenrat sehr stark für die jährliche Finanzplanung genutzt. Dieser Anwendungszweck dominiert bei beiden Gruppen. Zur Kontrolle und Überprüfung getroffener Zielsetzungen und Maßnahmen wird die inhaltliche Planung in den Kirchengemeinden und Dekanaten genutzt. Der Einsatz der inhaltlichen Planung im Rahmen von Zielvereinbarungsprozessen mit den Mitarbeiter/innen und zum Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit ist bei etwa 1/3 der Befragten zu finden. Interessanterweise

nutzen besonders die Dekanate, die Vorsitzenden der Gesamt-KGR und die Mitarbeitenden des Oberkirchenrats die inhaltliche Planung auch für die Öffentlichkeitsarbeit.

(C21) Durch das Instrument der inhaltlichen Planung haben sich die folgenden Aspekte in unserer Arbeit verändert



11

Zusammenfassung der Aussagen:

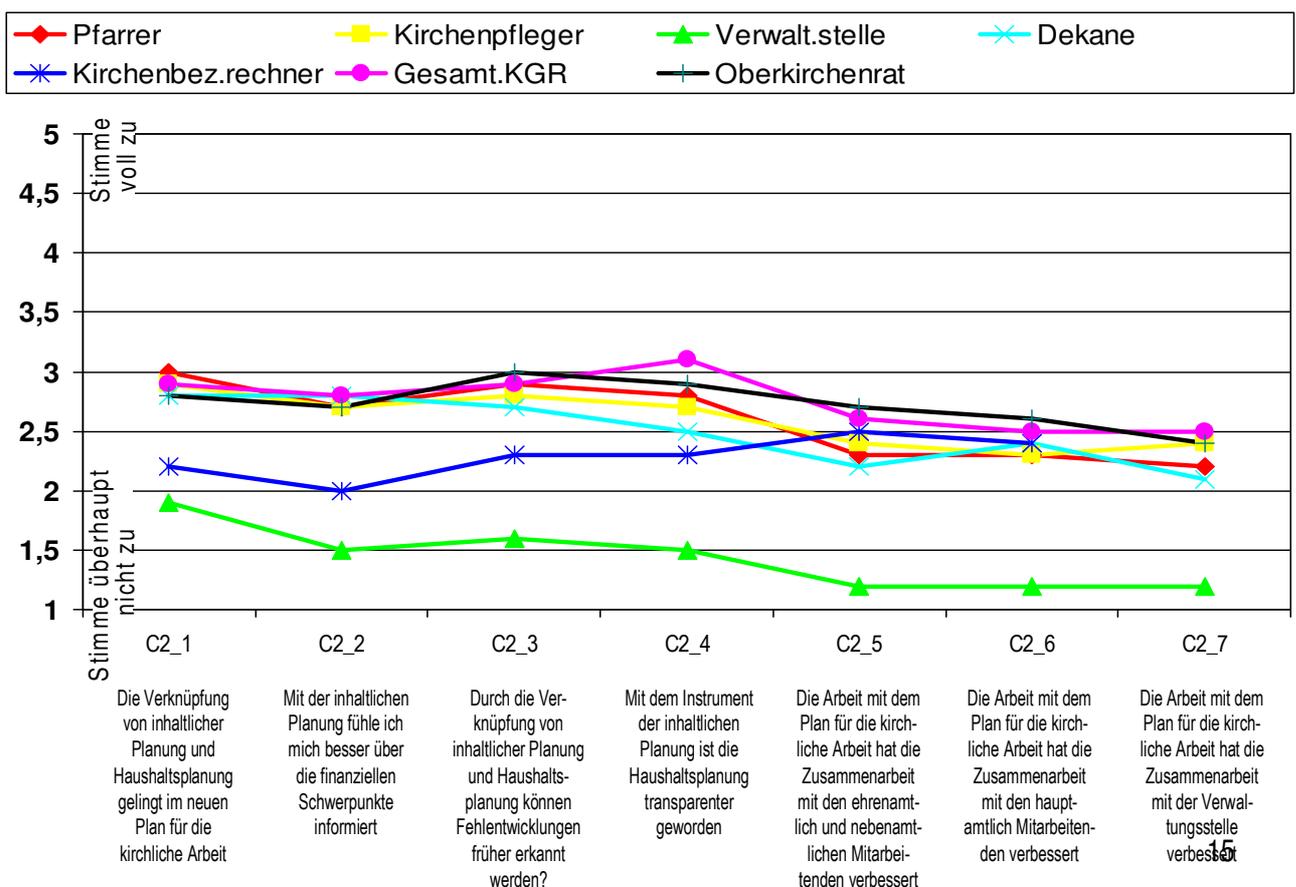
- Weitgehend werden eher geringe positive Veränderungen wahrgenommen, die Einstufungen liegen für die Punkte Strukturierung der Diskussion, Konzentration auf die Schwerpunkte kirchlicher Arbeit und Geschwindigkeit der Entscheidungsfindung im Bereich "gleich geblieben" bei 3 und 3,5.
- Aus der Sicht der Dekane hat sich die Befassung mit untergeordneten Einzelfragen eher verschlechtert.
- Mit Ausnahme der Dekane und Kirchenbezirksrechner schildern alle anderen Befragten eher eine Verschlechterung der Arbeitsbelastung.
- Weitgehend werden bei den Punkten Nachhaltigkeit und Diskussion um den Ressourcenverbrauch, Beteiligung der Gemeindeglieder Öffentlichkeitsarbeit, Strukturierung der Visitation eher geringe positive Veränderungen wahrgenommen, die Einstufungen liegen zwischen 3 und 3,5:
Aus der Sicht der Dekane und Kirchenbezirksrechner hat sich der Informationsstand für das Gremium eher verschlechtert.

Mit der Frage C21 sollten die Wirkungen der inhaltlichen Planung erfasst werden. Die mittlere Linie markiert hierbei keine Veränderung. Die Linie zwischen 1 und 2,5 markieren eher eine Verschlechterung während die Linien zwischen 3,5 und 5 eine Verbesserung anzeigen. Im Gesamtbild fällt auf, dass in den meisten Fragekomplexen keine Verbesserung / Verschlechterung wahrgenommen wurde. Die einzelnen Kurven liegen sehr dicht im Bereich zwischen 2,5 und 3,5 und können

somit kaum als wichtige Veränderungen interpretiert werden. Lediglich die Dekanate haben den Eindruck, dass durch die inhaltliche Planung eine Verschlechterung durch eine Befassung mit Einzelfragen zu beobachten sei. Die deutlichsten Abweichungen zeigen sich bei der Frage zur Arbeitsbelastung. Hierbei sind sich die Pfarrer, Kirchenpfleger, Vorsitzenden des Gesamt-KGR und die Mitarbeitenden des Oberkirchenrats in ihrer Einschätzung einig, dass die sich die Arbeitsbelastung leicht verschlechtert habe.

Auch bei den weiteren Fragen zu den möglichen Veränderungen zeigt sich das gleiche Bild: der Gesamttenor lautet, es hat sich nicht so viel verändert. Wenn überhaupt eine leichte Tendenz erkennbar ist, dann die, dass die Ergebnisse alle leicht über 3.0 liegen und somit eine sehr schwache Verbesserung anzeigen. Eine sehr interessante Ausnahme zeigt sich bei der Frage nach dem Informationsstand der Kirchengemeinderäte. Hier waren sowohl die Dekane/innen wie auch die Kirchenbezirksrechner/innen der Meinung, dass sich der Informationsstand der Kirchengemeinderäte durch die inhaltliche Planung eher verschlechtert habe.

(C2) Inwieweit treffen Ihrer Einschätzung nach die folgenden Aussagen zu?

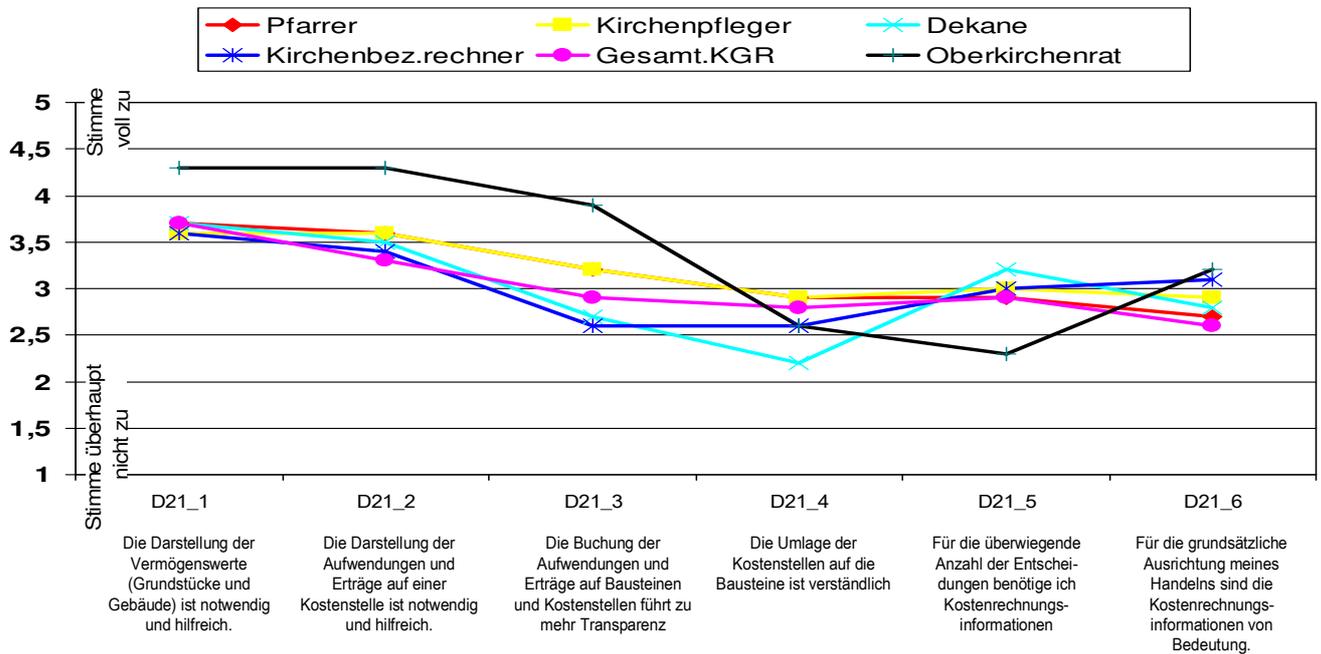


Zusammenfassung der Aussagen:

- Bei den Verwaltungsstellen und Kirchenbezirksrechnern liegt eine deutlich negative Einschätzung zu den Effekten der Reform vor.
- Bei den Punkten Verknüpfung der inhaltlichen Planung mit der Haushaltsplanung gelingt, bessere Information über finanzielle Schwerpunkte, frühere Identifikation von Fehlentwicklungen und größere Transparenz der Haushaltsplanung liegt tendenziell eher eine Zustimmung zu den erhofften Effekten vor.
- Bei den Punkten Verbesserung der Zusammenarbeit mit den ehrenamtlichen und den hauptamtlichen Mitarbeitenden und den Verwaltungsstellen liegt eher eine negative Einschätzung vor.

Mit den Fragen zu C2 sollten der Erreichungsgrad für die gesetzten Umstellungsziele bewertet werden. Zu den positiv formulierten Aussagen sollten die Befragten zustimmen bzw. nicht zustimmen. Im Gesamtbild fällt auf, dass die Einschätzung der Verwaltungsstellen hinsichtlich der erwünschten Verbesserungen sehr kritisch ausfällt. So sind sie nicht der Meinung, dass durch den Plan für die kirchliche Arbeit die Zusammenarbeit mit den ehren-, neben- und hauptamtlichen Mitarbeitenden verbessert wurde. Auch habe sich ihrer Meinung nach die Zusammenarbeit mit den Kirchengemeinden nicht verbessert. Etwas abgemildert kritisch äusserten sich auch die Kirchenbezirksrechner. Sie sind ähnlich wie die Verwaltungsstellen nicht unbedingt der Meinung, dass die inhaltliche Planung zu einer besseren Information über die finanziellen Schwerpunkte führte. Die restlichen Gruppen äusserten sich eher verhalten skeptisch zu den eingetretenen Verbesserungen (Werte unter 3).

(D21) Inwieweit treffen Ihrer Einschätzung nach die folgenden Aussagen zu?

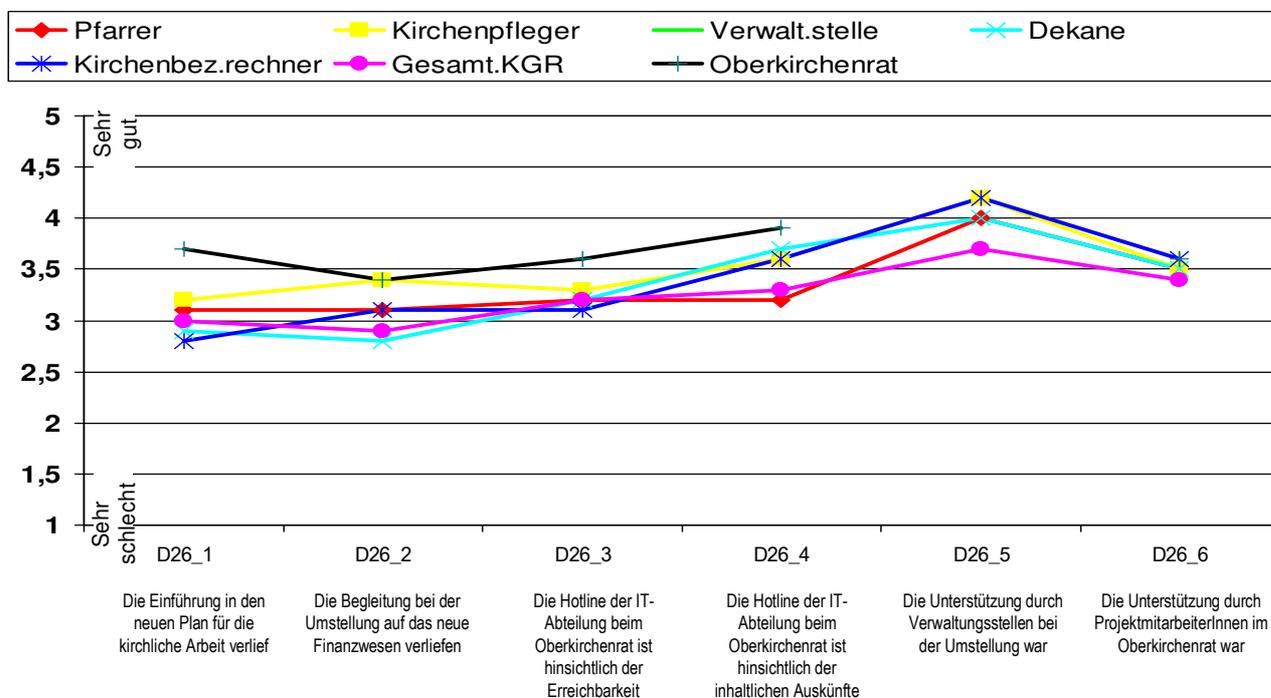


Zusammenfassung der Aussagen:

- Beim Oberkirchenrat liegt mit Ausnahme beim Punkt Relevanz der Kostenrechnungsinformationen für Entscheidungen eine eher zustimmende Einschätzung vor.
- Bei den Punkten Darstellung der Vermögenswerte ist notwendig und hilfreich und Darstellung der Aufwendungen und Erträge ist hilfreich liegt eine tendenzielle Zustimmung vor.
- Bei den Punkten mehr Transparenz durch Buchung der Aufwendungen und Erträge auf Bausteine und Kostenstellen, Umlage der Kostenstellen auf die Bausteine ist verständlich, für Entscheidungen benötige ich Kostenrechnungsinformationen und für die grundsätzliche Ausrichtung sind Kostenrechnungsinformationen von Bedeutung liegt eine teilweise Zustimmung vor.

Im Hinblick auf die Relevanz der Finanzdaten zeigt sich in der Gesamtbetrachtung, dass besonders die Mitarbeitenden des Oberkirchenrats hier eine hohe Relevanz sehen. Diese Einschätzung wird in den Gemeinden und Kirchenbezirken nur bedingt geteilt. So wird von den restlichen Gruppen die Darstellung der Vermögenswerte eher als hilfreich angesehen und auch die Darstellung der Aufwendungen und Erträge auf einer Kostenstelle wird als tendenziell hilfreich erlebt (Werte um 3,5 = eher zustimmend). Aber schon die Frage, ob die Buchung der Aufwendungen und Erträge auf Bausteinen zu mehr Transparenz führt, wird nur teilweise zugestimmt. Abschliessend sei noch auf ein interessantes Einzelergebnis eingegangen: Gerade die Mitarbeitenden des Oberkirchenrats stimmen eher nicht der Aussage zu, dass für Entscheidungen Kostenrechnungsinformationen benötigt werden.

(D26) Bitte bewerten Sie den Prozess der Einführung und Umstellung des neuen Finanz- und Rechnungswesens



19

Zusammenfassung der Aussagen:

- Der Einführungsprozess wird im mittleren Bereich bis eher gut bewertet.
- Die Unterstützung durch die Hotline beim Oberkirchenrat wird eher positiv bewertet.
- Die Unterstützung durch die Verwaltungsstellen und die Projektmitarbeitenden im Oberkirchenrat wird positiv bewertet.

Der Einführungsprozess wird rückblickend mittelmäßig bis eher gut beschrieben. Diese Bewertung ist für einen so umfassenden Umstellungsprozess erfreulich. Die Einschätzungen der verschiedenen Gruppen liegen um den Wert 3,0 mit einer Tendenz in Richtung gut. Besonders positiv wurde die Unterstützung der Verwaltungsstellen bei der Einführung wahrgenommen, hier lagen die Mittelwerte bei 4,0 was mit einem vollen gut umschrieben werden kann. Auch die Hotline beim Oberkirchenrat und die Unterstützung durch die Projektmitarbeiter/ innen wurde als eher gut bewertet.

Allgemeine Bewertung und Empfehlungen zur Weiterentwicklung

Die Bestandsaufnahme des Reformprozesses in der ELK Württemberg zeigt ein für derartige Reformprozesse durchaus typisches Verlaufsbild: Das Projekt WH wurde aus der Erkenntnis heraus initiiert, dass die ökonomische/finanzielle Dimension kirchlichen Handelns stärker in das Blickfeld der Entscheidungsträger rücken sollte

12

(hier: Ziel der Schaffung von Transparenz; Verknüpfung von inhaltlicher Planung und Finanzen).

Es galt, ein Informationssystem aufzubauen, was diesem Transparenzziel Rechnung trägt. Dies musste zwangsläufig bedeuten, die in der Landeskirche vorhandene hohe Professionalität in kirchlichen und sozialen Angelegenheiten zu ergänzen um eine ökonomische Professionalität. Diese ökonomische Professionalität drückt sich aus in Finanzdaten, Kostendaten, Kennzahlen und weiteren betriebswirtschaftlichen Informationen, die bislang in dieser Weise nicht generiert und bereitgestellt wurden.

Die kirchlichen Entscheidungsträger stellt dies vor die Herausforderung, sich fortan in ihren Entscheidungsprozeduren nicht ausschließlich mit kirchlichen und sozialen Kriterien auseinanderzusetzen - eine an sich bereits hochkomplexe Angelegenheit. Auch ökonomische Kriterien bestimmen fortan, deutlicher als bislang, kirchliche Entscheidungsprozeduren. Eine ebenfalls nicht wenig komplexe Angelegenheit. Es kam bei vielen Beteiligten die Frage auf, ob hierdurch die ökonomische Dimension fortan kirchliches Handeln zu bestimmen habe.

Auf der Ebene der Entscheidungsträger entsteht so der Eindruck, dass kirchliche Entscheidungen allzu ökonomielastig werden. Bei den Mitarbeitern entsteht der Eindruck der deutlichen Arbeitszunahme, da nun eine Vielzahl von Daten zu verarbeiten ist, die bislang nicht Gegenstand der Arbeit waren.

Die Mitarbeiter auf allen Ebenen sind gleichzeitig aufgefordert, die erforderlichen Daten zu ermitteln, zu erheben und zu verarbeiten. Auch hier nimmt in einer solchen Entwicklung naturgemäß die Menge und Komplexität der Arbeit zu. Dies gilt vor allem in der Einführungs- und Umsetzungsphase.

Zusammengefasst könnte man sagen, es handelt sich bei allen Beteiligten um eine Art „ökonomisches Völlegefühl“. Dies soll in der folgenden Abbildung durch den Verlauf der Kurve zwischen den Punkten „Beginn und Ende der Projektphase“ angedeutet werden.

All dies gehört zu dem eingangs genannten „typischen Verlaufsbild“ einer derartigen Reform. Es handelt sich keinesfalls um Erscheinungsbilder eines fehlgeleiteten Reformprozesses!

Vielmehr bedeutet dies am Ende eines jeden Projektes die Vornahme einer kritischen Bestandsaufnahme der Projektergebnisse. Das Projekt muss in den Dauerbetrieb überführt werden. Diese Überführung muss einhergehen mit der für den Dauerbetrieb geeigneten Justierung der eingeführten Instrumente und Prozesse. Die Alltagstauglichkeit muss unter Beweis gestellt werden.

Zusammenfassung

Bezogen auf die der Untersuchung zugrundeliegenden Fragen

- *Werden die neuen (veränderten) Informationen aus dem neuen Finanzmanagement und Rechnungswesen für Entscheidungen genutzt?*

- *Wie beeinflussen die Informationen das Entscheidungsverhalten?*
- *Was bewirken die Informationen des neuen Finanzmanagements?*
- *Kommt es dadurch zu Änderungen bzw. Qualitätsverbesserungen in der täglichen Arbeit?*

kann folgendes festgestellt werden:

Auch wenn viele Akteure im Reformprozess zentrale Reformziele unterstützen und wesentliche neue Informationen grundsätzlich für sinnvoll erachten, muss derzeit eine insgesamt eher verhaltene Nutzung dieser Informationen für Entscheidungszwecke konstatiert werden. Besonders gravierend erscheint in diesem Zusammenhang die Erkenntnis, dass offensichtlich für die obersten Führungs- und Entscheidungsebenen der Landeskirche (Oberkirchenrat, Kollegium, Synode) das zentrale Instrument der inhaltlichen Planung und dessen Verknüpfung mit den Finanzen noch keine zentrale Bedeutung gewinnen konnte.

Die Einführung eines neuen Finanz- und Rechnungswesens und eines neuen Steuerungssystems sind kein Selbstzweck. Der Erfolg derartiger Reformen ist alleine daran zu messen, ob und inwieweit die neuen Informationen von den Entscheidungsträgern genutzt werden und deren Entscheidungsverhalten auf Dauer beeinflussen. Hierauf muss das Augenmerk in der nächsten Zeit gerichtet werden.

Zur Stabilisierung und Verankerung des neuen Plans für die kirchliche Arbeit mit inhaltlicher Planung und Finanzplanung und deren Verknüpfung sollten die zuvor genannten Aspekte einer ernsthaften und konstruktiven Überprüfung unterzogen werden. Die folgende Abbildung fasst dies nochmals zusammen:

