

10. Tagung der I. Landessynode  
der Evangelischen Kirche in Mitteldeutschland  
vom 21. bis 24. November 2012 in Erfurt

Drucksachen-Nr. 6/1-neu

## Einführung und Umsetzung einer neuen Systematik kirchlicher Handlungsfelder

Die Landessynode möge beschließen:

*Die Landessynode setzt eine Arbeitsgruppe zur Erarbeitung und Einführung einer neuen Systematik kirchlicher Handlungsfelder ein.*

*Dieser Arbeitsgruppe gehören an:*

- *der Ausschuss für Diakonie und soziale Fragen* *N.N.*
- *der Ausschuss Gottesdienst, Gemeindeaufbau und Theologie* *N.N.*
- *der Ausschuss ökumenische, gesamtkirchliche und Öffentlichkeitsfragen* *N.N.*
- *der Ausschuss Kinder, Jugend und Bildung* *N.N.*
- *der Haushalts- und Finanzausschuss* *N.N.*
- *der Rechts- und Verfassungsausschuss* *N.N.*
  
- *der Bischofskonvent* *N.N.*

*das Dezernat Personal*

*das Dezernat Finanzen*

*das Dezernat Bildung*

*das Dezernat Gemeinde*

*das Präsidialdezernat*

*(beratend KR Bolduan, KI Schuchardt, Melzig)*

*OKR Lehmann*

*OKR Große\**

*OKR'in Klein*

*KR Fuhrmann\**

*Dr. Gimmel*

*Aufgaben und Arbeitsweise der Gruppe sind verbindlich.*

*Grundüberlegungen sollen in der Arbeitsgruppe als Diskussionsgrundlage dienen.*

### I. Vorbemerkung

Die Strukturanpassung hatte zum Ziel, die im Zuge der Verhandlungen zur Vereinigung der EKKPS mit der ELKTh sich abzeichnende Erhöhung der Ausgaben im übergemeindlichen Bereich zu vermeiden und Einsparungen nachzuweisen bzw. innovative Ansätze zu ermöglichen.

Mit dem Bericht zur Strukturanpassung auf der 5. Tagung der I. Landessynode vom 17. bis 20. November 2010 in Kloster Drübeck wurde der Strukturanpassungsprozess abgeschlossen und das Ergebnis als verbindlicher Finanzierungsrahmen festgestellt.

Im Hinblick auf die Umsetzung einer **aufgaben- und ergebnisorientierten Planung und Bewirtschaftung der Handlungsfelder (Outputorientierung)**, zur Förderung der wirtschaftlichen

---

\* Geschäftsführung

Aufgabenerfüllung sowie zur Steigerung der finanziellen Eigenverantwortlichkeit im Rahmen eines Systems der dezentralen Verantwortung auf Grundlage von geeigneten Handlungsfeldern kirchlicher Arbeit wurde der Beschluss dahingehend erweitert, dass beginnend mit dem Haushaltsjahr 2013 die kirchlichen Handlungsfelder inhaltlich zu beschreiben sind und auf Effektivität und Effizienz hin zu betrachten sind.

Der Landeskirchenrat soll dazu einen Vorschlag über die Gestaltung dieses Prozesses zur Erarbeitung, Implementierung und Umsetzung bis zur Herbsttagung 2012 vorlegen.

Für den Gesamtprozess der Erarbeitung wurden von der Landessynode einige Kriterien vorgegeben. Dazu gehörte,

- dass die unterschiedlichen Handlungsfelder unter der Berücksichtigung von inhaltlichen und finanziellen Schwerpunktsetzungen zu beschreiben und die Prüfkriterien für die in den Handlungsfeldern beabsichtigten Wirkungen zu erarbeiten sind. Es sollte
- ein Zeitplan für die schrittweise Einführung und Umsetzung der Handlungsfelder erarbeitet werden. Dabei sollte
- berücksichtigt werden, dass die Aspekte zur Sicherung der Arbeitsergebnisse, die durch Zielvereinbarung und Controlling erreicht werden, einzuarbeiten sind. Des Weiteren sollte
- entschieden werden, welche Arbeitsebenen innerhalb der Kirche von dieser Handlungsfeldsystematik betroffen werden und
- ein breites Beteiligungsverfahren in diesem Prozess angestrebt werden.

Im Gegensatz zur heutigen Situation, die den Haushaltsplan lediglich als Ermächtigungsgrundlage „Geld auszugeben“ betrachtet und nicht darauf abzielt deutlich zu machen, für welchen Zweck, mit welchem Ziel und mit welchem Erfolg dies geschieht, soll dies künftig sichtbar gemacht werden.

Damit ergibt sich eine Beziehung zwischen den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln, dem Leistungserbringer (der künftig Budgethoheit haben wird) und den von diesem erbrachten Angeboten und Diensten.

Die innere Logik des Systems wird damit von der Innenperspektive auf die Außenperspektive umgestellt.

Der von der Landessynode im November 2010 erteilte Auftrag zielt genau darauf ab, ist aber so umfassend, dass man sich seiner Erfüllung nur in einem Stufenkonzept nähern kann, das über mehrere Jahre angelegt ist und Raum gibt für die Veränderung der inneren Logik und der Kultur in der EKM.

Eine entscheidende Voraussetzung für eine handlungsfeldorientierte Arbeitsweise von Kirchen ist die Übertragung echter Budgetverantwortung, die zwingend mit der Übertragung der Ergebnisverantwortung einhergehen muss. Nur so wird die notwendige Steuerungsfähigkeit erreicht.

Es reicht auch nicht, lediglich eine Dienstleistungssystematik zu entwickeln, sondern diese muss auch politisch und kulturell umgesetzt werden. Dies ist schon deshalb ein längerer Prozess, weil die Funktionslogik der Organisation Kirche sich im Vergleich zum Status quo verändert. Diese Veränderung bedarf sowohl des Konsenses unter Einbeziehung der entscheidenden Interessen- und Gremienpartner als auch intensiven Begleitung im Rahmen eines anspruchsvollen Veränderungsprojektes.

Bei allen konzeptionellen Überlegungen zur Einführung neuer Steuerungsmethoden ist der Zweck-Mittel-Relation ein besonderes Augenmerk zu widmen. Zweck ist und bleibt die Arbeit der Kirche im Sinne ihres theologisch definierten Auftrags. Steuerung und Planung sind dagegen nur Hilfsmittel und Instrumente, die dabei helfen sollen, die Wirksamkeit kirchlichen Handelns zu verbessern und einen verantwortungsvollen Umgang der Kirche mit den ihr anvertrauten finanziellen Ressourcen sicherzustellen. Hierzu bedarf es der Reduktion der Komplexität der Planungs-, Steuerungs- und Umsetzungsprozesse.

Die verwendeten Begrifflichkeiten entsprechen derzeit den in anderen Organisationen verwendeten, erheben aber nicht den Anspruch unveränderbar zu sein, sofern ihre Aussagekraft unangetastet bleibt.

## II. Aufgaben der Arbeitsgruppe

- Erarbeitung eines Vorschlags für die **zeitliche Taktung und inhaltliche Gestaltung eines Prozesses** zur Einführung der **aufgaben- und ergebnisorientierten Planung und Bewirtschaftung der Handlungsfelder (Outputorientierung)** auf der Ebene der Landeskirche
- **Herstellung eines belastbaren politischen Konsenses** darüber,
  - was inhaltlich unter Outputsteuerung zu verstehen ist und welchem theologisch legitimierten Zweck (Steigerung der Wirksamkeit kirchlichen Handelns – **gute Haushalterschaft**) das Instrument der Outputsteuerung dient.
  - dass Handlungsfelder im oben skizzierten Sinne ein unverzichtbares Hilfsmittel für die Einführung von Outputsteuerung sind (indem **Budgets** zukünftig den Handlungsfeldern zugewiesen werden und nicht mehr den Organisationseinheiten).
  - dass eine konsequente Orientierung an Handlungsfeldern gravierende Auswirkungen auf die Aufbau- und Ablauforganisation in der Landeskirche haben wird (im Sinne der Verankerung eindeutig zurechenbarer Ergebnisverantwortung).
- Einführung in die handlungsfeldorientierte Arbeitsweise unserer Kirche **schrittweise** zu ermöglichen und dabei der steuernden Funktion des Geldes über eine Festlegung von Zielen und der Überprüfung der Zielerreichung mehr Raum zu geben, als dies im gegenwärtigen, rein kameralen Denken der Fall ist.<sup>1</sup>
- Berücksichtigung der **mittleren Ebene** bei allen Überlegungen hinsichtlich der Auswirkungen einer künftigen Einführung auf dieser Ebene.
- Entwicklung eines Mechanismus zur Anpassung der Ausgaben (Budgets) an die Einnahmen unter Berücksichtigung verschiedener Szenarien, um die Mittelverteilung auf die verschiedenen Handlungsfelder planbarer zu gestalten (s. Anlage 3).
- Aufzeigen der Grenzen des Systems.

## III. Erste Überlegungen zur Schrittfolge

### 1. Schritt 1: Planung und Verabschiedung des Haushalts 2014 auf der Grundlage dezernatsbezogener Budgets (als Zwischenlösung und parallel zu Schritt 2)

- Zuweisung von Budgets als Handlungsrahmen an die jeweiligen Dezernate, verbunden mit dem Auftrag, die budgetierte Summe an Hand inhaltlicher Prioritäten auf die zugeordneten Haushaltsstellen zu verteilen.
- Ausführliche Vorstellung und Erörterung der Modellszenarien, auf deren Grundlage die Höhe und Bewirtschaftung der Budgets festgelegt wurde, in Kollegium und Landeskirchenrat.
- Einführung der Software KFM für das Kirchliche Finanzmanagement zur technischen Unterstützung der Planung und Bewirtschaftung des Haushalts in der Umstellungsphase.

---

<sup>1</sup> Die Kameralistik meint lediglich die Gegenüberstellung von Innen- und Außensystem und führt den Nachweis, dass die für die Aufgabenerfüllung eingesetzten Ausgaben mit den notwendigen Einnahmen finanziert sind. Im Fokus sind damit lediglich die Aufgaben und ihre Finanzierung und damit der Geldverbrauch. Der „Erfolg“, bspw. in Gestalt der Erreichung bestimmter Ziele, wird nicht betrachtet.

## 2. Schritt 2: Die Implementierung der aufgaben- und ergebnisorientierten Planung und Bewirtschaftung der Handlungsfelder (Outputorientierung) auf der Ebene der Landeskirche (nach Herbstsynode 2012)

Die nachfolgend genannten Arbeitspakete werden durch die von der Landessynode beauftragte Arbeitsgruppe bearbeitet:

- Die weitere Ausdifferenzierung der von der Synode verabschiedeten Grobstruktur kirchlicher Handlungsfelder durch die **Definition geeigneter Unterkategorien**.
- Die **Zuordnung der landeskirchlichen Haushaltsstellen** zu den neuen Handlungsfeldern mit dem Ziel einer Eindeutigkeit in beide Richtungen.
- Die Erarbeitung von übergreifend akzeptierten Maßstäben zur quantitativen und qualitativen **Bewertung von Wirkung und Resonanz kirchlicher Angebote und Dienste** (= Grundlage für ein steuerungswirksames Berichtswesen und Controlling).

Damit muss gleichzeitig einhergehen:

- Eine prioritätengeleitete **Präzisierung des Leistungsportfolios der Landeskirche** mit dem Ziel einer Fokussierung und Konzentration des Einsatzes personeller und finanzieller Ressourcen. Dabei ist insbesondere jener unveräußerliche Kernbestand an Leistungen herauszuarbeiten, den außer der Landeskirche kein anderer Akteur erbringen kann.
- Die Beseitigung redundanter Formen der Leistungserbringung und Aufgabenwahrnehmung sowie die **Anpassung der vorhandenen Aufbau- und Ablauforganisation**, soweit diese der Einheit von Budgetverantwortung, Gestaltungsbefugnis und Ergebnisverantwortung entgegensteht.
- Die Prüfung „make or buy“: Welche Leistungen müssen zukünftig zwingend von kirchlichen Körperschaften in eigener Regie erbracht werden, welche können besser im Auftrag der Kirche von externen Dienstleistern erbracht werden?

Ziel: Vorlage eines **Zwischenberichts** durch die Arbeitsgruppe möglichst zur Frühjahrssynode 2013

## 3. Schritt 3: Die Entscheidung über die zukünftige Form der Buchführung

Durch die bereits erfolgte Umsetzung der Schritte 1-2 ist die Entscheidung über die Einführung von erweiterter Kameralistik oder doppischer Buchführung sowohl strukturell als auch kulturell vorbereitet. Die Entscheidung kann erfahrungsgestützt auf empirischer Grundlage getroffen werden. Sie steht - inhaltlich folgerichtig - am Ende und nicht am Anfang eines Transformationsprozesses.

## IV. Arbeitsweise der Gruppe

Beschlussfassung (ggf. mehrstufig) in Kollegium, Landeskirchenrat und Landessynode (Mehrstufig heißt in diesem Zusammenhang, dass zunächst Ziele und Lösungen der Problemfragen dargestellt und in Gestalt von Eckpunkten beschlossen und erst im zweiten Durchgang die konkrete Umsetzung formuliert und beschlossen wird.)

Schon während der Erarbeitungsphase sollen in den relevanten Gremien Zwischenergebnisse berichtet werden.

## V. Erste Vorüberlegungen eines neuen Systems kirchlicher Handlungsfelder

### 1. Einführung in Anlage 1

Mit der Übersicht wird die grundsätzliche Herangehensweise an das Thema verdeutlicht. Sie beschreibt in Gestalt der Handlungsfelder die allgemeinsten Aggregationsstufen der Angebote und Dienste, die sich an Gemeindemitglieder und/oder an Menschen außerhalb der Kirche richten.

Dabei wird unterschieden zwischen stetigen (Dauer-) Aufgaben und Aufgaben in Gestalt von Projekten, die einen Anfang und ein klar definiertes Ende haben. Das Handlungsfeld *„Gesamtkirchliche Verpflichtungen“, der sich überwiegend an organisationsinterne Adressaten wendet*, wird davon abgesetzt betrachtet. Es halten sich die Möglichkeiten, Inhalt und Umfang der erbrachten Dienste zu beeinflussen, in engen Grenzen. Das Handlungsfeld *„Pflege der Organisationsstruktur“* umfasst im wesentlichen Leitung und Verwaltung, die mit ihrer Scharnierfunktion die aufgaben- und ergebnisorientierten Bewirtschaftung der outputorientierten Handlungsfelder mit ermöglicht. Mögliche Aufgaben wären

- Verwaltungsvereinfachung,
- Fokussierung auf Kernaufgaben,
- Reduzierung von Schnittstellen.

Die *„Pflege der Organisationsstruktur“* unterliegt wie alle Handlungsbereiche auch der Budgetierung.

Eine besondere Funktion kommt der Position *„Personal“* zu: Hier werden, bezogen auf alle extern wie intern erbrachten Angebote und Dienste, die unmittelbar anfallenden Personalkosten (Arbeitgeberbrutto) zusammengefasst. Damit ist die Voraussetzung geschaffen, dass diese Kosten verursachergerecht den einzelnen Handlungsfeldern zugeordnet werden können. Mittelbare Personalkosten wie etwa Aufwendungen für Fort- und Weiterbildung und andere Maßnahmen der Personalentwicklungen fallen ihres investiven Charakters wegen nicht unter die Position *„Personal“*, sondern unter das Handlungsfeld *„Pflege der Organisationsstruktur“*.

Ziel der Überlegungen ist es, schrittweise den Einstieg in eine handlungsfeldorientierte Arbeitsweise unserer Kirche zu ermöglichen und dabei der richtig verstandenen steuernden Funktion des Geldes (Hilfsmittel!) über eine Festlegung von Zielen und der Überprüfung der Zielerreichung mehr Raum zu geben, als dies im gegenwärtigen, rein kameralen Denken der Fall ist. Die Kameralistik meint lediglich die Gegenüberstellung von Innen- und Außensystem und führt den Nachweis, dass die für die Aufgabenerfüllung eingesetzten Ausgaben mit den notwendigen Einnahmen finanziert sind. Im Fokus sind damit lediglich die Aufgaben und ihre Finanzierung und damit der Geldverbrauch. Der *„Erfolg“*, bspw. in Gestalt der Erreichung bestimmter Ziele, wird nicht betrachtet.

### 2. Einführung in Anlage 2

Eine erste Idee, wie die Systematik der Handlungsfelder organisiert werden kann, findet sich in Anlage 2 (inklusive der Tabelle). Die einzelnen Aggregationsstufen sind (vom Allgemeinen zum Besonderen):

*1. Aggregationsebene: Handlungsfelder*

*2. Aggregationsebene: Handlungsbereiche*

*3. Aggregationsebene: Teilhandlungsbereiche (Notwendigkeit prüfen)*

*4. Aggregationsebene: Handlungsobjekte*

Die Logik der Darstellung dient der Bündelung, Transparentmachung und Fokussierung des kirchlichen Handels. Dieses kann sich jedoch nur im Rahmen der zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen bewegen. Daher ist im Prozess der handlungsfeldorientierten Strukturanpassung eine Anpassung an die zurückgehenden finanziellen Ressourcen unvermeidlich.

#### **VI. Zusammensetzung der Arbeitsgruppe**

Aufgrund der kirchenpolitischen Bedeutung der Auswirkungen auf die Struktur der EKM und der Auswirkungen auf die inhaltliche Arbeit soll eine Arbeitsgruppe eingesetzt werden, die dann das Vorhaben umsetzen kann.

Die Vorsitzende/der Vorsitzende soll durch die Arbeitsgruppe aus ihrer Mitte gewählt werden.