

Harald Kruse  
Mühlenstr. 44  
56072 Koblenz

„Umstellung der Finanzsoftware  
in der  
Evangelischen Kirche im Rheinland“

Prüfungsbericht an die  
Landessynode 2020

## **Gliederung:**

|    |  |    |
|----|--|----|
| 1. | Prüfungsauftrag  | 3  |
| 2. | Prüfungsablauf   | 3  |
| 3. | Projektablauf  | 5  |
|    | 3.1 Vorgeschichte  | 5  |
|    | 3.2 Auswahlverfahren   | 5  |
|    | 3.3 Fachliche Auswahlentscheidung                            | 8  |
|    | 3.4 Kostenschätzung  | 12 |
|    | 3.5 Projektverlauf nach Zuschlagserteilung                   | 17 |
|    | 3.6 Gremienbeteiligungen                                     | 29 |
| 4. | Strafrecht und Compliance                                    | 30 |
|    | 4.1 Untreue  | 30 |
|    | 4.2 Bestechung und Bestechlichkeit im geschäftlichen Verkehr | 31 |
|    | 4.3 Complianceprüfung  | 32 |
| 5. | Zusammenfassung  | 33 |

## **1. Prüfungsauftrag**

Die Kirchenleitung der Evangelischen Kirche im Rheinland hat mich gebeten, eine Prüfung des Projekts „Umstellung der Finanzsoftware in der Evangelischen Kirche im Rheinland“ vorzunehmen. Ziel der Prüfung sollte eine Bewertung des Projektdesigns und der Projektdurchführung insbesondere im Hinblick auf die bekannt gewordenen und der Landessynode im September 2019 kommunizierten signifikanten Projektkostensteigerungen. Etwa festgestellte Fehler habe ich im Folgenden unter dem Gesichtspunkt möglicher Verstöße gegen Strafvorschriften und Complianceregeln gewürdigt.

Die durchgeführte Prüfung hat sich nicht auf die Frage erstreckt, ob die beschaffte Software unter fachlichen Gesichtspunkten zweckmäßig oder zweckmäßiger als die im Rahmen des Auswahlprozesses ausgeschiedenen Softwareprodukte anderer Anbieter ist, da mir keine der in die Auswahl genommenen Softwaresysteme im Detail bekannt sind. Ebenso wenig war ich in der Lage, die IT-fachliche Qualität der in die Auswahl genommenen Softwareprodukte sachgerecht zu beurteilen. Dieser Prüfungsvermerk bezieht sich demgemäß nur auf die Frage, ob und ggf. welche Fehler in der Planung des Projekts und in seiner Umsetzung gemacht worden sind und ob diese ggf. den Anfangsverdacht von Straftaten oder von Verstößen gegen Compliance-Regeln begründen.

## **2. Prüfungsablauf**

Für die Prüfung ist mir von der Kirchenleitung zunächst eine Vielzahl von das Projekt betreffenden Unterlagen zugeleitet worden. Sofern ergänzende Informationen oder Unterlagen benötigt wurden, sind diese jeweils unverzüglich und umfassend zur Verfügung gestellt worden. Es haben sich zu keiner Zeit Hinweise darauf ergeben, dass mir für meine Prüfung bedeutsame Unterlagen oder Informationen vorenthalten worden sind.

Vorläufige Prüfungsergebnisse sind der Kirchenleitung und den Vorsitzenden der Ausschüsse der Landeskirche auf einer Sitzung am 13.12.2019 in Düsseldorf vorgestellt worden. Bei deren Erörterung haben sich zum einen Ergänzungen hinsichtlich einzelner Aspekte ergeben, die in diesen Prüfbericht eingeflossen und als Er-

gebnis der Besprechung gekennzeichnet worden sind. Zum anderen ist eingewandt worden, dass die von mir vorgestellten vorläufigen Ergebnisse zur Projektplanung Detailplanungen außer Acht ließen. Diese habe es jedoch gegeben. Da die mir vorliegenden Unterlagen sich tatsächlich weniger mit den IT-fachlichen Aspekten des Projektes befassten, habe ich bei der Kirchenleitung um Vorlage etwa vorliegender ergänzenden Unterlagen gebeten. Diese sind mir daraufhin kurzfristig zur Verfügung gestellt worden. Ihre Durchsicht hat ergeben, dass ein größerer Teil meiner Feststellungen zur Projektplanung und zum Projektmanagement im Landeskirchenamt die Tätigkeiten, die die Projektverantwortlichen dort unternommen haben, nicht zureichend berücksichtigt hat. Die entgegenstehenden Prüfergebnisse werden in diesem Prüfvermerk daher korrigiert. Im Interesse der Transparenz des Prüfungsvorgangs werden auch diese Änderungen im Prüfungsvermerk ausdrücklich hervorgehoben.

Der Prüfbericht ist anonymisiert. Angaben in eckigen Klammer stammen von mir und ersetzen die im Original dort befindlichen Namen der beteiligten Firmen.

### **3. Projektablauf**

#### **3.1 Vorgeschichte**

Im Jahr 2015 zeichnete sich ab, dass ab dem Jahr 2020 eine weitere Benutzung der für die Einführung von NKF beschafften Finanzsoftware nicht mehr möglich sein würde, weil die Pflege der derzeitigen Programmversion ausläuft. Außerdem sollte die neue Software in das EKIR-Portal eingebunden und so komfortabler für Nutzer verschiedener Internetbrowser verwendbar werden. Hinzu kommt, dass ab dem 01.01.2021 auch für Teilbereiche des Handelns der Kirche eine Umsatzsteuerpflicht in Kraft treten wird. Die Kirchenleitung entschied daher, in einen Auswahl- und Einführungsprozess für eine Nachfolgesoftware einzutreten.

#### **3.2 Auswahlverfahren**

Zielsetzung des Projekts sollte zunächst eine Bedarfserhebung innerhalb der EKIR, hierauf gestützt die Erarbeitung eines Lastenhefts für die neue Software, nach Durchführung einer beschränkten Ausschreibung die Durchführung eines Auswahlverfahrens und später die Beschaffung und Einführung einer neuen Finanzsoftware sein. Die mir vorgelegten Unterlagen lassen erkennen, dass dabei seitens der Landeskirche dem Ziel, der Praxis eine alle ihre Bedürfnisse abdeckende, komfortabel zu bedienende und möglichst frühzeitig akzeptierte Software zu beschaffen, eine herausragende Bedeutung zugemessen wurde. Grund hierfür war, dass der Prozess der Einführung von NKF und der damit eingeführten Finanzsoftware als defizitär empfunden wurde. Die neue Software sollte daher nun in besonders vollständiger Weise auf die Bedürfnisse der kirchlichen Praxis eingehen. Um dies und eine von vorneherein gute Akzeptanz der zu beschaffenden Software zu erreichen, sah die Projektplanung von Anfang an eine weitgehende Beteiligung der kirchlichen Praxis und der kirchlichen Gremien an der Erarbeitung des Lastenhefts und dem nachfolgenden Auswahlprozess vor.

Der Prozess der Erarbeitung der Auswahlvoraussetzungen weist nach dem Ergebnis der Prüfung keine größeren Besonderheiten auf. Er bestand im Wesentlichen in einer breit angelegten Erhebung der Bedürfnisse der kirchlichen Praxis, wobei insbesondere auch festgestellt wurde, was die derzeit noch verwendete Software nicht leistet, die neue jedoch leisten soll.

Die Bedarfserhebung hatte sich allerdings auch auf die Frage eines Mengengerüsts für einen Beleg-Workflow bezogen. Insoweit war man nach der Erhebung von einem Bedarf von rund 200.000 Belegen ausgegangen. Im weiteren Verlauf hat sich dann allerdings herausgestellt, dass der tatsächliche Bedarf bei etwa 1.050.000 Belegen liegt. Die Gründe für diese Abweichung sollen entsprechend Angaben im Rahmen der oben dargelegten Besprechung der vorläufigen Prüfungsergebnisse mit der Kirchenleitung und den Ausschussvorsitzenden am 13.12.2019 in erster Linie in einer zu geringen Annahme der auf das Landeskirchenamt entfallenden Belege zu sehen sein. Dies erscheint jedoch insofern fraglich, als im einem Finanzbericht vom 13.04.2019 zur Begründung des höheren Bedarfs ausgeführt wird, das Rechnungseingangsmanagement solle künftig in allen Kirchenkreisen verwendet werden.

Anzumerken ist weiterhin, dass das mit der Beratungsfirma erarbeitete Projektdesign vorgesehen hatte, die in der Praxis erhobenen Bedarfe für das zu erarbeitende Lastenheft zu priorisieren, das Grundlage der späteren Ausschreibung und Auswahlentscheidung sein sollte. Hiervon hat man im weiteren Verlauf mit der Begründung abgesehen, die Verwaltungslandschaft innerhalb der Evangelischen Kirche im Rheinland sei noch immer sehr heterogen. Aus diesem Befund wurde gefolgert, dass eine Priorisierung von Anforderungen nicht möglich sei, weil letztlich alle bekannt gewordenen Anforderungen an irgendeiner Stelle der Landeskirche benötigt würden. Im Rahmen der Prüfung ist daher bewertet worden, welche Bedeutung der unterlassenen Priorisierung zukommt. Generell gilt insoweit, dass die erhöhte Komplexität einer Software, die sich aus nicht priorisierten Anforderungen ergeben kann, Risiken im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit und Performanz bedingen kann. Ob dies hier der Fall ist, lässt sich allerdings im Rahmen dieser Prüfung nicht feststellen, da sich aus den vorgelegten Unterlagen weder ergibt, welche Priorisierungen ggf. in Betracht zu ziehen gewesen wären, noch welche Auswirkungen diese Priorisierungen auf die IT-technische Programmgestaltung gehabt hätten.

Aus den getätigten Erhebungen ist in Zusammenarbeit mit der beauftragten Beratungsgesellschaft ein Lastenheft erarbeitet worden, das Grundlage für eine Ausschreibung war. Hinweise darauf, dass das Lastenheft mangelbehaftet oder fachlich unzureichend war, ergeben sich nicht. Das Heft fragt nicht nur die von der

Software erwarteten Leistungsmerkmale ab, sondern fordert auch Angaben der Bieter zu ihrer wirtschaftlichen und fachlichen - personellen - Leistungsfähigkeit.

An der Ausschreibung beteiligten sich verschiedene Unternehmen, deren Angebote nach den vorgelegten Unterlagen anhand vorher festgelegter Kriterien ausgewertet worden sind. Danach kamen mehrere Anbieter in die engere Wahl. Deren Auswahl lässt ebenso keine Auffälligkeiten erkennen wie die nachfolgenden Besuche bei Referenzkunden der Anbieter, die dazu dienten, sowohl die angebotene Software als auch den Umgang des Anbieters mit Kundenwünschen und -bedürfnissen zu erkunden. Weiterhin erfolgten Teststellungen mit vorgegebenen Leistungsabfragen der danach noch verbliebenen zwei Anbieter - es handelt sich hierbei um die Lieferfirma der bisher verwendeten Software, die mit einer Fortentwicklung ihres Produkts angetreten war, und den letztlich erfolgreichen Anbieter. Damit sollte den Praktikern aus dem Bereich der Landeskirche und der den Prozess begleitenden Beratungsgesellschaft ermöglicht werden, mit den angebotenen Softwarelösungen zu arbeiten und diese unter dem Gesichtspunkt der Bedienungsfreundlichkeit und der Abbildung ihrer praktischen Bedürfnisse zu bewerten.

Dieses Vorgehen war grundsätzlich sachgerecht. Anzumerken ist allenfalls, dass sich aus den vorliegenden Unterlagen nicht ergibt, mit welchen Softwareständen die Anbieter ihre Teststellungen vorgenommen haben. Der weitere Projektverlauf wirft insoweit die Frage auf, wie vollständig - mit Ausnahme eines schon seinerzeit als fehlend bezeichneten Kollekten- und Spendenmoduls - die bei der Teststellung durch die später obsiegende Anbieterin eingesetzte Version war. Eine IT-fachliche Bewertung der Softwarelösungen ist durch die den Auswahlprozess begleitende Beratungsfirma ausdrücklich nicht vorgenommen worden.

Damit ergeben sich Einschränkungen an der Aussagekraft der im Rahmen des Auswahlprozesses unternommenen Schritte hinsichtlich der später obsiegenden Anbieterin. Der Besuch bei deren Referenzkunden kann zwar Erkenntnisse zu den Bedienungslogiken der Software und auch zur Kundenorientierung der Anbieterfirma erbracht haben. Zu der später erworbenen Softwareversion dürften sich dabei jedoch keine Erkenntnisse ergeben haben. Die Aussagekraft der Teststellung ist insoweit zweifelhaft, als unklar ist, wie weit die neue Softwarelösung bereits programmiert war. Erkenntniseinschränkungen ergaben sich bei den Teststellungen

auch insoweit, als die Anbieterin der bisher verwendeten Software ihre Programmversion auf einer gefüllten Echtdatenbank aufsetzen konnte, während für das letztlich eingekaufte Produkt des Konkurrenzanbieters nur eine Testdatenbank zur Verfügung stand, die - wie in solchen Fällen üblich - mit deutlich weniger Datensätzen gefüllt war, als dies bei der Echtdatenbank der Fall war. Hierauf ist in allen wesentlichen Unterlagen hingewiesen worden. Auch wenn mithin die im Rahmen des Auswahlprozesses gewonnenen Erkenntnisse nicht uneingeschränkt valide gewesen sein dürften, ist darauf hinzuweisen, dass dies nicht als „Fehler“ im Vorgehen angesehen werden sollte. Die handelnden Personen haben vielmehr versucht, alle tatsächlich zu Gebote stehenden Erkenntnismöglichkeiten in sachgerechter Weise auszuschöpfen.

Die vorgenommenen Schritte mündeten im November 2017 in eine von dem ersten Leiter des Projekts aufgestellte und im Kollegium, im Finanzausschuss, im Innerkirchlichen Ausschuss beratene Beschlussvorlage (BV/0618/2017), die - offenbar in anonymisierter Form - auch im Landessynodalen Ausschuss für Finanzen und im Innerkirchlichen Ausschuss der Landessynode erörtert worden ist. Die Vorlage gibt den Auswahlprozess detailliert und zutreffend wieder. Sie kommt einschließlich der Kosten für die Entlastung der Kirchenkreise und für die Aufstockung des Projektteams im Landeskirchenamt zu Projektkosten von etwa 7,8 Mio. €. Dies ist auch der Landessynode 2018 kommuniziert (LS 2018 Drucksache 31) und von dieser zur Kenntnis genommen worden. Auf die Kostenagaben wird im weiteren Verlauf dieses Prüfvermerks noch genauer einzugehen sein.

Insgesamt stellt sich damit der Prozess bis hin zur späteren Auswahlentscheidung als sachgerecht dar, sieht man von der unzutreffenden Erhebung des Mengengerüsts für den Rechnungsworkflow ab.

### **3.3 Fachliche Auswahlentscheidung**

Die Auswahlentscheidung ist im März 2018 durch die Kirchenleitung unter vorheriger Beteiligung der Abteilungskonferenz der Abteilung 5, des Kollegiums, des Finanz- und des Innerkirchlichen Ausschusses auf der Grundlage der BV/0070/2018 getroffen worden. Dieser Beschlussvorlage vorausgegangen war eine „Analyse und Bewertung der Software-Lösungsvarianten“ und der „Systemauswahl“ vom 21.02.2018 durch die den Auswahlprozess begleitende Beratungsfirma. Diese



weist eingangs der vorliegenden Unterlage darauf hin, dass Grundlage ihrer Bewertung die vorstehend erwähnte Beschlussvorlage BV/0618/2017 sei. Infolgedessen wiederholt sie im Wesentlichen die darin enthaltenen Darstellungen und Erwägungen, um sich dann in einer Abwägung für die später obsiegende Anbieterin auszusprechen. Die „Analyse und Bewertung“ durch die Beratungsfirma enthält weiterhin eine Kostenberechnung für das Projekt. Sie ist umfassend und weitgehend wortgleich in die Beschlussvorlage BV/0070/2018 eingeflossen. Hintergrund für die Hilfestellung der Beratungsfirma war entsprechend den Erörterungen der vorläufigen Prüfungsergebnisse in der Besprechung mit der Kirchenleitung und den Ausschussvorsitzenden am 13.12.2019 das Ausscheiden des ersten Projektleiters aus dem Landeskirchenamt und Probleme in der Nachbesetzung dieser Position, so dass dem Landeskirchenamt zu dem Zeitpunkt, zu dem der Zuschlag schon aus Zeitgründen dringend erfolgen musste, kein eigener Projektleiter zur Verfügung stand.

Die Vorlage stellt - ebenso wie das ihr zugrunde liegende Dokument der Beratungsgesellschaft - zunächst erneut den Auswahlprozess in fachlicher Hinsicht detailliert dar. Auslassungen oder fehlerhafte Darlegungen sind weiterhin nicht festzustellen. Die Vorlage weist ausdrücklich darauf hin, dass die Landeskirche Erstanwender der präferierten Software sein werde. Dies wird in der Vorlage wie folgt bewertet: „Einen Nachteil der Erstanwendung sehen wir nur, wenn es Kapazitätsengpässe des Entwicklungs- und Beratungspersonals bei der [ anbietenden Softwarefirma] geben sollte.“ Demgegenüber wurde der Vorteil einer einfacheren Beeinflussung der Programmierung hervorgehoben. Damit lässt die Vorlage hinreichend deutlich erkennen, dass zumindest Teile der Programmierung zum Zeitpunkt der Beschlussfassung noch nicht vorhanden waren und der Zuschlag an die Anbieterin sich auf eine zumindest in Teilen noch zu programmierende Software richten würde.

Die eigentliche Auswahlabwägung hebt vorrangig auf die positive Resonanz ab, die die Software des dann beauftragten Anbieters im Rahmen des Auswahlprozesses von den daran beteiligten Praktikern erfahren hatte. Aus der Vorlage deutlich erkennbar wird damit erneut das herausragende Bemühen, als Reaktion auf den als misslungen empfundenen Prozess der Einführung von NKF sowie der derzeit verwendeten Software der kirchlichen Praxis nunmehr eine ihren Bedürfnissen

entsprechende, komfortable und weithin akzeptierte Software zur Verfügung zu stellen.

Die angestellten Erwägungen beschäftigen sich weiterhin auch mit den bei einer Auftragserteilung an den letztlich erfolgreichen Anbieter zu berücksichtigenden Risiken. So wird hierzu ausgeführt, dass eine Softwareumstellung anders als bei dem verbliebenen Mitbieter nur zum 1.1. eines jeden Jahres erfolgen kann, weil keine Verkehrsdatenmigration möglich ist. Dies bedingt weiterhin, dass der bekannte Jahresabschlussstau bis zum Umstellungsabschluss abgebaut werden musste, da in die neue Software nur die abgeschlossenen Bestandsdaten des Jahresabschlusses unmittelbar vor der Umstellung migriert werden können. Auch wurde darauf hingewiesen, dass es keine Möglichkeit gebe, die Einführungsplanung substantiell zu verschieben, da die neue Software bereits flächendeckend in Betrieb sein müsse, wenn am 01.01.2021 die Umsatzsteuerpflicht auch für kirchliche Körperschaften und Einrichtungen in Kraft tritt. Damit hatte sich die Landeskirche an einen Einführungstermin spätestens am 01.01.2020 gebunden, der nur mit Problemen und ggf. auch Kosten verändert werden kann. Anders als die Vorlage der Beratungsgesellschaft enthält die Beschlussvorlage noch ein Feedback aus den Kirchenkreisen, die teils Bedenken an dem Zeitplan geäußert hatten.

Zu der getroffenen Auswahlentscheidung ist anzumerken, dass das Projekt in mehrfacher Hinsicht äußerst ambitioniert war. Auf das angesichts der Projektziele sehr enge Zeitkorsett hatte schon die für die Gestaltung und Durchführung des Auswahlprozesses hinzugezogene Beratungsfirma in ihrem Angebotsschreiben 2015 hingewiesen. Darin heißt es: „Das Gesamtprojekt ist vergleichsweise komplex und soll in unseres Erachtens in vergleichsweise kurzer Zeit umgesetzt werden. Daher werden bereits in der Phase 1, in der die Grundlagen für die weiteren Projektphasen erarbeitet werden sollen, sehr hohe Anforderungen an die Projektorganisation gestellt. ... Wunschgemäß sollen die Projektarbeiten von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der EKIR neben ihrem jeweiligen Tagesgeschäft geleistet werden....“. Der nach dem Auswahlverfahren vorgenommene Zuschlag machte das danach zeitlich ohnehin ambitionierte Projekt fachlich nochmals deutlich ambitionierter: So musste die erworbene Software zumindest in Teilen erst programmiert werden und stand bei Vertragsschluss nicht (vollständig) - und schon gar nicht mit einer Vielzahl von Datensätzen getestet - zur Verfügung. Gleichwohl soll-

te sie jedoch nach weniger als einem Jahr nach Zuschlagserteilung in den Pilotkirchenkreisen und -einrichtungen eingesetzt werden. Zeitliche Flexibilität bestand nach der Vorstellung der Handelnden insoweit kaum, da Umstellungen von der alten auf die neue Software nur zum 1.1. eines Jahres möglich sein und die Inbetriebnahme der neuen Software im gesamten Bereich oder Kirche schon vor dem Inkrafttreten der Umsatzbesteuerung für die Kirche - mithin zum Jahreswechsel 2019/2020 erfolgen sollte. Damit standen aus damaliger Sicht für die Programmierung und flächendeckende Einführung noch nicht vorhandener Softwarekomponenten planmäßig weniger als zwei Jahre zur Verfügung. Mittlerweile hat sich entsprechend den Erörterungen der vorläufigen Prüfungsergebnisse im Rahmen der Besprechung mit der Kirchenleitung und den Ausschussvorsitzenden am 13.12.2019 herausgestellt, dass eine unterjährige Umstellung mit geringen Einschränkungen doch möglich sein soll, so dass sich das enge Zeitkorsett etwas gelockert haben dürfte. Gleichwohl bleibt die Planung in zeitlicher Hinsicht noch immer vergleichsweise unflexibel, wenn man das Ziel einer Umstellung frühzeitig vor Beginn der Umsatzsteuerpflicht - die die Verwaltungen personell zusätzlich unter Druck setzt - nicht gefährden will. Die mit diesen Faktoren verbundenen fachlichen Risiken hat man in den Auswählerwägungen zwar benannt, die Konsequenzen des Eintritts einzelner oder aller Risiken m.E. jedoch nicht ausreichend hinterfragt. Hinzu kam, dass auch die Personalausstattung im Landeskirchenamt für das Projekt - wie schon im Angebotsschreiben der Beratungsgesellschaft anklingt - offenbar kaum ausreichend war. Jedenfalls ergeben sich im weiteren Projektverlauf Klagen darüber, dass die viele Arbeit aus dem Projekt neben den weiterhin verbleibenden „normalen“ Aufgaben nicht zu schaffen sei. Im Ergebnis kamen daher ein aus fachlicher Sicht ambitionierter Zeitplan mit einer nach der ursprünglichen Beurteilung fast vollständig fehlenden zeitlichen Flexibilität, einer noch nicht vollständig programmierten und getesteten Software und einer offenbar sehr zurückhaltenden Personalausstattung für das Projekt im Landeskirchenamt zusammen.

Als zusätzliches Risiko ist weiterhin ersichtlich, dass die für den Einsatz der neuen Software wichtige Frage der Migration von Daten aus der alten Software in die neue bei Zuschlagserteilung nicht abschließend geklärt war. Eine Datenmigration ist immer dann erforderlich, wenn sich die Ablage logiken von Daten in einer Datenbank verändern, wie dies bei der Einführung einer neuen Software regelmäßig der Fall sein wird. Diese wird zumeist andere Feldbezeichnungen und auch andere

Daten- und Datenablagestrukturen (Tabellen) in der Datenbank verwenden als der bisherige Softwarestand, wenn sie denn überhaupt mit dem gleichen Datenbanktyp arbeitet. Eine Migration nur weniger Datensätze kann bei kleinen Datenmengen manuell erfolgen, indem die benötigten Daten aus der alten Anwendung abliest und in die neue eingibt. Bei größeren Datenmengen wird dies jedoch wegen des dafür benötigten Personaleinsatzes unwirtschaftlich sein. In diesem Fall muss eine Migrationssoftware programmiert werden, die die Daten aus der „alten“ Datenbank entnimmt und an die richtigen Stellen der „neuen“ Datenbank schreibt. Dies klingt trivialer, als es ist, da die zu migrierenden Daten in ihrer vorhandenen Struktur regelmäßig einer anderen Logik folgen wird als die neue Software sie verwendet. Dies birgt die Gefahr, dass von der „alten“ Software problemlos lesbare Datensätze für die „neue“ Software nicht konsistent sind und Fehlermeldungen - bis hin zu vollständigen Systemabstürzen - produzieren. Vor der eigentlichen Migration der Daten müssen diese daher so bereinigt werden, dass die neue Software die migrierten Datensätze auch tatsächlich (weitgehend) problemlos verarbeiten kann. Dies geschieht üblicherweise mit Prüfprogrammen, die jedoch ebenfalls entweder programmiert oder aber auf die Struktur der „alten“ Datenbank angepasst werden müssen. Durch Läufe dieser Programme werden für die neue Software problematische Datensätze in Listen ausgeworfen. Sie können dort, wo keine individuelle Betrachtung erforderlich ist, anhand von programmierten Routinen bereinigt werden. Wo dies nicht möglich ist, müssen die Datensätze manuell bereinigt werden, was erfahrungsgemäß einige Zeit in Anspruch nimmt. Gerade im Hinblick auf das ohnehin enge Zeitkorsett wäre es daher aus meiner Sicht wichtig gewesen, der Datenmigration frühzeitig großes Augenmerk zu widmen und jedenfalls die in den Unterlagen mehrfach angesprochenen Bereinigungen - dort teilweise mit dem Aufräumen vor einem Umzug verglichen - frühzeitig in die Wege zu leiten.

### **3.4 Kostenschätzung**

Den wirtschaftlichen Gesichtspunkten im Zusammenhang mit der Beschaffung und Einführung der neuen Software wurde nach den dem Unterzeichner vorgelegten Unterlagen ein gegenüber den Erwägungen zur fachlichen Auswahl geringeres Augenmerk gewidmet. Schon im Vorfeld zur eigentlichen Auswahlentscheidung wurden die Kosten in Vorlagen für die kirchlichen Gremien eher überschlägig dargestellt. So heißt es in der erwähnte Beschlussvorlage BV/0618/2017, die im Kollegium, im Finanzausschuss, im Innerkirchlichen Ausschuss, in einer offenen Sitzung

der Kirchenleitung beraten worden war und offenbar auch dem landessynodalen Finanzausschuss und dem landessynodalen Innerkirchen Ausschuss vorgelegt worden ist:

„Die Umstellungskosten setzten sich aus den einmaligen Lizenzkosten, den Kosten für Beratung und Schulung während der Einführung sowie aus internen Personalkosten zusammen. Die reinen Umstellungskosten werden an dieser Stelle aus Gründen der Transparenz in ihrer Größenordnung benannt. Für die Auswahlentscheidung werden demgegenüber die Gesamtkosten für Einführung und Betrieb der Rechnungswesen-Software über einen Zeitraum von fünf Jahren herangezogen. Diese liegen hochgerechnet auf Basis der vorliegenden Angebote bei rund 5,6 Mio. Euro für [die obsiegende Software] und etwa 5,9 Mio. Euro für [die unterliegende Software]. Hierbei handelt es sich um den jeweiligen Gesamtbetrag, der an die Softwarehersteller für Dienstleistungen, Lizenzen und Hosting zu leisten ist. Interne Umstellungskosten sind unberücksichtigt.

#### Projektkosten im Einführungszeitraum

Für die Abschätzung der Umstellungskosten wird der Zeitraum des Umstellungsprojektes zwischen 2018 und 2021 gewählt. Interne Kosten werden dabei ebenfalls beziffert.

Die Umstellung auf [die obsiegende Software] ist mit Einführungskosten von rund 3,7 Mio. Euro verbunden. Auf die Lizenzkosten und Wartungskosten inklusive aller notwendigen Softwareanpassungen entfallen dabei rund 1,2 Mio. Euro, auf Dienstleistungen 1,85 Mio. Euro und auf das Hosting während der zweijährigen Einführungsphase 0,65 Mio. Euro. [Die obsiegende Anbieterin] geht von einem Einführungsaufwand von 1376 Personentagen aus.

Für die Umstellung auf [die unterlegene Software] ist mit Einführungskosten von rund 3,65 Mio. Euro zu rechnen. Auf die Lizenzkosten inklusive aller notwendigen Softwareanpassungen sowie Wartung entfallen dabei rund 0,85 Mio. Euro, auf Dienstleistungen 1,7 Mio. Euro und auf das Hosting während der zweijährigen Einführungsphase 1,1 Mio. Euro. Die [unterlegene Anbieterin] kalkuliert den Einführungsaufwand auf 1100 Personentage.

Die Übernahme der Personalkosten einer Vertretung für die freigestellte Umstellungsprojektleitung in 38 Kirchenkreisen über einen Zeitraum von eineinhalb Jahren schlägt bei einer angenommenen Stelle der Entgeltgruppe 10 mit 3,53 Mio. Euro zu Buche.

Die Umstellung muss durch ein Projektteam auf Ebene der EKIR begleitet werden. Vorgesehen ist hierfür das bestehende NKF-Team einzusetzen und es befristet für den Zeitraum März 2018 bis Juni 2021 aufzustocken. Die umfassenden Kenntnisse aus der Anwenderbetreuung und die Erkenntnisse aus dem NKF-Einführungsprojekt erscheinen ein bestmöglicher Erfahrungsschatz, um die Umstellung zu bewältigen. Geplant ist die Aufstockung um eine Vollzeit-Projektleitung (EG 12), einen Mitarbeitenden mit Schwerpunkt IT (EG 10) und eine Kraft, die sich um organisatorisch-administrative Assistenzaufgaben kümmert (EG 6). Über den Projektzeitraum entstünden hierfür Kosten in Höhe von rund 604.500

Euro. Denkbar wäre auch der Einsatz einer externen Projektleitung. Dies würde die Kosten gegenüber der internen Lösung erhöhen, erlaubte aber einen umgehenden Projektstart ohne Personalsuche für diese Position. ...

Um in der Phase des Parallelbetriebs der Altsysteme und der neuen Software gegenüber den Anwendenden Support leisten zu können, sollte der Support des Altsystems im Wege eines Dienstleistungsvertrags auf die [Dienstleisterin] übertragen werden. Im NKF-Team stünden ein bis zwei Mitarbeitende als Ansprechpartner der [Dienstleisterin] für fachliche Rückfragen zur Verfügung. Die Kosten eines solchen Dienstleistungsabkommens mit der [Dienstleisterin] sind aktuell nicht zu beziffern, da bislang keine Verhandlungen in dieser Richtung stattgefunden haben. Die Alternative zur beschriebenen Lösung wäre eine weitere Aufstockung der Personalkapazität im NKF-Team. Diese Lösung erscheint allerdings wenig attraktiv, da zusätzliches Personal im Umgang mit einer auslaufenden Software zu schulen wäre. Demgegenüber liegt dieses Fachwissen bei der [Dienstleisterin] vor.

Finanzielle Auswirkungen:

Die Kosten für die Umstellung der Rechnungswesen-Software werden im Projektzeitraum bei rund 7,8 Millionen Euro liegen. Hierin enthalten sind Entlastungsstellen für Projektleitungen in 38 Kirchenkreisen, Personalkosten für die Aufstockung des NKF-Teams im Projektzeitraum sowie alle an einen Softwarehersteller zu leistenden Zahlungen für Lizenzen, Dienstleistungen (inklusive Schulungen) und Hosting.“

Diese Darstellung ist - in verkürzter Form - im weiteren Verlauf auch in die Unterrichtung der Landessynode 2018 (LS 2018 Drucksache 31) übernommen und von dieser zur Kenntnis genommen worden.

Erteilt worden ist der Auftrag, wie dargestellt, letztlich auf der Grundlage der Beschlussvorlage BV/0070/2018. Sie enthält - einem früheren Wunsch der Gremien entsprechend - eine knapp zwei Seiten umfassende Preiszusammenstellung, als deren Ergebnis sich für einen Zeitraum von fünf Jahren für die fachlich gewünschte Softwarelösung Mehrkosten gegenüber der Lösung des nicht präferierten Anbieters von etwa 0,4 Mio. € ergeben sollten. Diese Aufstellung stammte aus der ebenfalls bereits erwähnten „Analyse und Bewertung“ der zugezogenen Beratungsgesellschaft.

Diese Kostenzusammenstellung ist bereits nicht sehr übersichtlich, weil sie die Erwerbs-, Einführungs- und Betriebskosten bezogen auf einen Zeitraum von fünf Jahren zusammenfasst. Eine getrennte Darstellung dieser Kostenarten hätte es ermöglicht, die eigentlichen Projektkosten (Lizenzen, Beratungskosten, Hosting in

der Probephase, Personalkosten im LKA und bei den Kirchenkreisen für die Einführungsphase) genauer darzustellen, um sie dann zusammen mit den späteren Kosten des Echtbetriebs (Hosting im Echtbetrieb, Wartung) im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsberechnung zu bewerten. In dieser hätten ggf. auch die durch das Auslaufen der bisher verwendeten Softwarelösung ersparten Aufwendungen (Hosting und Support, ggf. ein sich ergebender Personalminderbedarf) Berücksichtigung finden können. Die vorliegende Berechnung setzt daher - ausgehend von den genannten Zahlen - die eigentlichen Projektkosten aus meiner Sicht zu hoch an, weil sie auch Betriebskosten enthält, die vermutlich in ähnlichen Größenordnungen auch ohne das Projekt angefallen wären. Aus den Unterlagen nicht ohne Weiteres herleitbar ist auch die gewählte Bezugsgröße für den Softwareeinsatz von fünf Jahren. Hierbei kann es sich um ein - allerdings nicht als solches gekennzeichnetes - Worstcase-Szenario gehandelt haben. Die Anbieterfirma der Software selbst geht für ihr Produkt von einer Verwendbarkeit von fünf bis sieben Jahren aus. Danach steht eine neue Version im Raum, die ggf. neu erworben werden müsste, wobei die bisherige Version noch ein Jahr lang gepflegt werden würde, bevor deren Support endgültig eingestellt wird. Eine Nutzungsdauer von fünf Jahren, die der Berechnung in der Beschlussvorlage zugrunde liegt, stellt mithin nach den mir vorgelegten Unterlagen die unterste Grenze der zu erwartenden zeitlichen Nutzbarkeit der neuen Software dar.

Neben diesen Problematiken war die - aus der „Analyse und Bewertung“ der Beratungsgesellschaft übernommene - Berechnung in mehrfacher Hinsicht fehlerbehaftet. Zum einen fehlt - für beide dargestellten Anbieter - die Angabe der Mehrwertsteuern, die für die Landeskirche kein durchlaufender Posten sind, sondern echte Kosten. Dies ist nicht verständlich, denn den Angeboten ist bei üblich sorgfältiger Lektüre zu entnehmen, dass es sich bei den Angebotspreisen beider Anbieter um Nettobeträge handelt. Allerdings ist im Rahmen der Erörterung der vorläufigen Prüfungsergebnisse mit der Kirchenleitung und den Ausschussvorsitzenden am 13.12.2019 darauf hingewiesen worden, dass die Beratungsgesellschaft überwiegend gewerbliche Kunden betreue, für die Umsatzsteuern durchlaufende Kosten seien. Hierin könne der Grund für die nicht angesetzten Umsatzsteuern liegen.

Die Berechnung ist an einer Stelle auch mathematisch nicht konsistent, soweit hinsichtlich beider Anbieter errechnete Wartungskosten von 21% - bezogen auf die

errechneten Softwarekosten - angesetzt sind. Für die obsiegende Bieterin ist dieser Betrag auf der Grundlage der insgesamt anfallenden Lizenzkosten zutreffend mit 180.917 € berechnet, für die unterlegene Bieterin jedoch mit 139.112 € um etwa 17.000 € übersetzt. Der richtige Betrag dürfte sich auf 122.181,78 € belaufen. Dieser Fehler schreibt sich für die unterlegene Bewerberin in den in der Beschlussvorlage gewählten Zeitraum von fünf Jahren fort.

Die Zusammenstellung enthält auch die Kosten für die Migration nicht, die jedoch nach dem - allerdings erst später geschlossen - Vertrag mit hoher Sicherheit anfallen werden. Dieser sieht die Erstellung eines Migrationskonzepts vor, das nach Aufwand abgerechnet werden soll, dessen Kosten also nicht in den fix berechneten Softwarekosten enthalten ist. Dass migriert werden muss, ist in der Vorlage erwähnt.

Zuschläge für in Projekten dieser Komplexität nicht unwahrscheinliche Kostenüberschreitungen - z.B. durch die Überschreitung des Beratungsbudgets aus dem Softwarevertrag, für die gesondert Kosten anfallen - sind ebenso unberücksichtigt geblieben wie eine finanzielle Risikovorsorge für Unvorhergesehenes - z.B. durch die Notwendigkeit zusätzlicher Beratung der Landeskirche im Fall von Verzögerungen oder Konflikten mit der Softwarelieferantin.

Nicht erwähnt werden in der Kostenzusammenstellung auch die Kosten für die Beauftragung der Beratungsgesellschaft selbst mit weiteren Projektarbeiten. Diese war bereits im Januar 2018 mit einem wahrscheinlichen Kostenvolumen von etwa 240.000 € zzgl. Mehrwertsteuer beauftragt worden.

Nicht ganz klar ist weiterhin, woher genau die Zahlen für die obsiegende Anbieterin in der Vorlage stammten. Offenbar sind nach einem Angebot aus dem Jahr 2017 weitere Verhandlungen geführt worden. Allerdings entsprechen die Angaben in der Vorlage auch nicht denen in dem etwa drei Monate später geschlossenen IT-Vertrag. Eine Gegenüberstellung der Kosten laut Beschlussvorlage mit denen aus dem geschlossenen Vertrag stellt sich vielmehr wie folgt dar:



|                    | Beschlussvorlage | Vertrag   |
|--------------------|------------------|-----------|
| Finanzsoftware     | 629.000 €        | 610.000 € |
| Rechnungsworkflow  | 202.040 €        | 249.450 € |
| Business Analytics | 30.470 €         | 30.470 €  |
| Gesamtsumme        | 861.510 €        | 889.920 € |

Meine Annahme, dass die Erhöhung der Kosten in dem Vertrag gegenüber der Beschlussvorlage auf eine Leistungsausweitung betreffend den Rechnungsworkflow zurückzuführen sein dürfte und dass auch nach der Beschlussfassung noch Verhandlungen über die Preise geführt worden sind, ist in der Erörterung der vorläufigen Prüfungsergebnisse mit der Kirchenleitung und den Ausschussvorsitzenden am 13.12.2019 bestätigt worden. Dort ist angegeben worden, man habe im Rahmen der Verhandlungen mit der Bieterin versucht, die Mehrkosten für das in dem Vertrag festgeschriebene erhöhte Mengengerüst für den Rechnungsworkflow durch Preisreduktionen an anderer Stelle zu kompensieren. Das sei teilweise auch gelungen. Dies findet eine Stütze in den obigen Zahlen.

Zu einer neuen Beschlussfassung der Kirchenleitung ist es trotz der Erhöhung des Gesamtpreises nicht gekommen. Anzumerken ist, dass sich durch die erhöhten Softwarekosten in dem Vertrag auch eine Erhöhung der Wartungskosten gegenüber der Vorlage um knapp 7.000 € p.a. auf 186.884 € ergeben hat.

Eine wirtschaftliche Bewertung der Risiken, die sich aus der, wie dargestellt, ambitionierten Projektplanung - Erstanwender der Software, (fast) fixer Umstellungszeitpunkt, insgesamt nur wenig Zeit, heterogene Verwaltungslandschaft, noch einzustellendes Personal für die Projektführung - ergibt, enthält die Vorlage nicht, obwohl diese Risiken, wie bereits erwähnt, in dem Entscheidungsvorschlag benannt sind. Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die Kostenschätzung unter mehrerer Gesichtspunkten unzureichend war, weil bestimmte Kosten überhaupt nicht eingestellt worden sind und im Übrigen eine Risikovorsorge nicht erfolgt ist.

### **3.5 Projektabwicklung nach Zuschlagserteilung**

#### **3.5.1 Projektplanung**

Bei der Darstellung der vorläufigen Prüfungsergebnisse gegenüber der Kirchenlei-

tung und den Vorsitzenden der Ausschüsse hatte ich am 13.12.2019 dargelegt, dass die mir vorgelegten Unterlagen keine Vorgaben für den Umgang mit auftretenden Zielkonflikten in dem Projekt, keinen ausreichenden Projektplan und keine ausreichenden Budgetvorgaben erkennen ließen, und dass, ohne dass dies den betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in irgendeiner Form vorzuwerfen sei, Zweifel bestünden, dass im Landeskirchenamt ausreichender IT-fachlicher Sachverstand vorhanden gewesen sei. In diesem Zusammenhang war in einem Diskussionsbeitrag darauf hingewiesen, dass es sehr wohl eine detaillierte Projektplanung und auch ein entsprechendes Controlling gegeben habe. Um meine vorläufigen Prüfergebnisse überprüfen zu können und zur Vermeidung unberechtigter Vorwürfe an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landeskirche habe ich das Landeskirchenamt gebeten, mir etwa noch vorliegende Unterlagen zum Projektmanagement zugänglich zu machen. Anhand der mir daraufhin zeitnah zugegangenen Unterlagen des Landeskirchenamtes habe ich Korrekturen meiner vorläufigen Feststellungen vorgenommen. Danach ergibt sich Folgendes:

### **3.5.1.1 Vorgaben für auftretende Zielkonflikte**

Das Projekt verfolgte von Anfang an Zielsetzungen, die zueinander in Widerstreit kommen konnten. So war es einerseits ein überragendes Ziel, den Verwaltungen der Kirchenkreise und sonstigen kirchlichen Stellen eine benutzerfreundliche und weithin akzeptierte Finanzsoftware zur Verfügung zu stellen. Mit dem hier zu bewertenden Projekt sollten die im Zusammenhang mit der Einführung von NKF nebst Software gemachten Fehler vermieden werden.

Diese Großzügigkeit hinsichtlich der Funktionen und der Bedienerfreundlichkeit der Software lief jedoch Gefahr, mit dem Ziel - und der Notwendigkeit - der zügigen Programmierung, Testung und Einführung der neuen Software zu kollidieren. Kollisionsregelungen hierzu - was geht vor: die schnelle Programmierung oder die Benutzerfreundlichkeit? - sind nicht erkennbar. Möglicherweise hätte in diesem Zusammenhang die ursprünglich vorgesehene Priorisierung auf besonders wichtige Softwarekomponenten eventuell ebenso weitergeholfen wie eine Priorisierung von bekannt werdenden Änderungswünschen.

Eine Kollisionsgefahr bestand auch hinsichtlich des auch für die Kirche geltenden Gebots der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung. Es ist sicherlich er-

freulich, wenn Nutzerwünsche erfüllt werden sollen. Sinnvollerweise sollten diese jedoch gleichzeitig im Lichte ihrer Wirtschaftlichkeit betrachtet werden. Auch insoweit fehlte es an Vorgaben, wie bei Zielkonflikten vorgegangen werden soll.

Diese Feststellungen sind auch durch die nachträglich vorgelegten Unterlagen nicht vollständig ausgeräumt worden. Diese lassen allerdings entgegen meinen ursprünglichen Annahmen - und mit Ausnahme der nachfolgenden Feststellungen - eine grundsätzlich sorgfältige Projektdurchführung erkennen. Insoweit ist fraglich, ob sich fehlende Vorgaben zu Zielkonflikten tatsächlich negativ auf den Projektverlauf und die Kostenentwicklung ausgewirkt haben.

### **3.5.1.2 Projektplan**

Die Projektplanung und -steuerung im Landeskirchenamt - möglicherweise auch die bei der Anbieterfirma - schien nach den mir zunächst vorgelegten Unterlagen nicht Anforderungen an ein effektives Projektmanagement entsprochen zu haben. Dies hat sich jedoch im Nachhinein als unzutreffend erwiesen. So zeigen die nach der Erörterung der vorläufigen Prüfergebnisse mit der Kirchenleitung und den Vorsitzenden der Ausschüsse am 13.12.2019 vorgelegten Unterlagen Arbeitspakete mit klaren Bearbeitungszuständigkeiten und Einordnungen auf dem Zeitstrahl vom Projektbeginn bis zum geplanten Projektende. Dies hat es der Projektleitung und auch dem Lenkungsausschuss ermöglicht zu erkennen, wo das Projekt noch im Plan ist und wo sich Verzögerungen ergeben haben, denen mehr oder minder dringend begegnet werden musste, um das geplante Zeitziel zu erreichen.

### **3.5.1.3 Budgetvorgaben**

Die Vorgaben für das Projektmanagement der Landeskirche lassen allerdings auch weiterhin keine klaren und verbindlichen Festlegungen des Projektbudgets erkennen. Zwar hatte man versucht, die Kosten zu errechnen und auch in engem zeitlichen Zusammenhang zu dem Vertragsschluss begonnen, ein Kostenkontrollblatt zu führen. Als für die Handelnden verbindliches Budget scheint dies jedoch nicht verstanden worden zu sein. Insofern dürfte die Berechnung eher als eine Art Kostenvoranschlag angesehen worden sein. Besonders problematisch erscheint mir, dass es keine verbindlichen Anweisungen dafür gegeben zu haben scheint, was geschehen soll, wenn sich zeigt, dass der Kostenrahmen nicht eingehalten werden kann. Offensichtlich hat man die noch vor dem förmlichen Vertragsschluss

bekannt gewordene Überschreitung des Kostenrahmens um mehr als 10% der errechneten Gesamtprojektkosten daher nicht als erstes ernstes Warnsignal verstanden.

#### **3.5.1.4 Interne Projektdurchführung**

Die mir vorgelegten Unterlagen ließen zunächst vermuten, dass es dem Landeskirchenamt für eine effektive Projektdurchführung an ausreichendem eigenem IT-Sachverstand gefehlt hat. Dieses vorläufige Prüfungsergebnis, das auch auf der Besprechung mit der Kirchenleitung und den Vorsitzenden der Ausschüsse am 13.12.2019 erörtert worden ist, hat sich auf der Grundlage der mir nachträglich zur Verfügung gestellten Unterlagen als nicht haltbar herausgestellt. Vielmehr zeigen die umfangreichen und detaillierten Unterlagen, dass sich die mit der Projektbetreuung beauftragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter engagiert und - soweit dies überhaupt nachvollziehbar ist - sachgerecht mit dem Projekt und den - leider - alsbald nach Vertragsschluss im August 2018 darin auftretenden Problem befasst haben.

Allenfalls hätte daran gedacht werden können, im Rahmen des Auswahlverfahrens eine unabhängige IT-fachliche Bewertung der Frage der Realisierbarkeit der zu programmierenden Software innerhalb der kurzen zur Verfügung stehenden Zeit in Auftrag zu geben. Eine solche Bewertung ist nicht veranlasst worden - auch nicht durch die zugezogene Beratungsgesellschaft, die darauf hingewiesen hat, sie verfüge über keinen besonderen IT-Sachverstand. Insoweit ist allerdings zu bedenken, dass das für das Projekt zur Verfügung stehende Zeitfenster ohnedies sehr ambitioniert war, so dass sich die Frage stellt, ob eine Verzögerung durch eine unabhängige IT-fachliche Bewertung nicht das Projekt als Ganzes in Frage gestellt hätte.

Für weiterhin zutreffend halte ich es demgegenüber, dass im Landeskirchenamt für die Projektdurchführung offenbar nur vergleichsweise wenig Personal zur Verfügung gestanden hat. Dass dies problematisch werden könnte, lässt schon aus dem oben bereits einmal erwähnten Angebotsschreiben der Beratungsgesellschaft aus dem Jahr 2015 vermuten. Darin heißt es:

„Die Projektarbeiten werden von der EKIR und (der Beratungsgesell-

schaft) gemeinsam und partnerschaftlich durchgeführt. Wunschgemäß sollen die Projektarbeiten soweit wie möglich von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der EKIR neben ihrem jeweiligen Tagesgeschäft geleistet werden. Aufgrund der begrenzten verfügbaren Ressourcen kann zunächst nur ein Projektteam gebildet werden, das im Hinblick auf die unterschiedlichen Strukturen und Rahmenbedingungen der involvierten Bereiche der EKIR (Fachbereiche, Kirchenkreise, Hierarchieebenen) möglichst repräsentativ zusammengesetzt sein sollte.“

Im Rahmen der Erörterung der vorläufigen Prüfergebnisse mit der Kirchenleitung und den Ausschussvorsitzenden am 13.12.2019 ist auch aus dem Lenkungskreis darauf hingewiesen worden, dass dieser erst nach der Zuschlagserteilung eingesetzt worden sei, so dass er sich die Vorarbeiten, die getroffenen Entscheidungen und deren Begründungen erst habe erarbeiten müssen.

### **3.5.2. Kostenentwicklung**

Dass die Projektkosten in der Beschlussvorlage und auch gegenüber der Landessynode 2018 falsch berechnet worden waren, ist sehr schnell - noch vor dem förmlichen Vertragsschluss im August 2018 - aufgefallen. Schon für die Sitzung des Lenkungsausschusses vom 07.06.2018 - also nur gut drei Monate nach dem Zuschlagsbeschluss und etwa einen Monat vor der Vertragsunterzeichnung - liegt eine Powerpoint-Präsentation vor, in der dargestellt wird, dass der der Landessynode mitgeteilte und dem Zuschlagsbeschluss vom März 2018 zugrunde liegende Kostenrahmen um rund 815.000 € überschritten werden dürfte. Dies sei zum überwiegenden Fall auf die in der Kostenschätzung nicht enthaltenen Mehrwertsteuer, darüber hinaus aber auch auf eine Ausweitung der Kosten für die Weiterbeauftragung der den Prozess von Anfang an begleitenden Beratungsgesellschaft zurückzuführen, die ebenfalls in der Kostenschätzung nicht berücksichtigt worden sei. Minderausgaben werden dafür im Bereich der EKIR-internen Projektleitung angenommen, die auf verspätete Einstellungen in das Projektteam zurückzuführen sein sollen. Die Präsentation schließt mit dem Beschlussentwurf, nach der die Mittelverwendung genehmigt werden solle. Es dürfte allerdings fraglich sein, ob dies den Aufgaben des Lenkungsausschusses entsprochen haben, da dieser nach der ihn einsetzenden Beschlussvorlage BV/0084/2018 mit der strategischen Projektsteuerung, nicht aber mit der finanziellen Projektabwicklung beauftragt ist. Das Protokoll der Sitzung enthält weiterhin die Angabe, dass versucht werden solle, durch Kosteneinsparungen an anderen Stellen des Projekts die bekannt gewordenen Kostenüberschreitungen soweit wie möglich zu reduzieren. Über die Kostenüber-

schreitung wurde weiterhin unter Verweis auf die in der ursprünglichen Kostenschätzung fehlenden Mehrwertsteuern und Beratungskosten auch in der Sitzung der Kirchenleitung vom 31.08.2019 berichtet.

Im Lenkungsausschuss vom 17.09.2018 wurde über die bis dahin bekannte Kostenentwicklung berichtet, wobei sich die Kostenüberschreitung auf knapp 700.000 € verringert hatte. Grund hierfür waren verminderte Personalkosten im Landeskirchenamt, die auf verzögerte Besetzungen im Projektteam - offenbar in der zeitweilig vakanten Position des Projektleiters - zurückzuführen gewesen sein dürften. Vereinbart wurde im Lenkungsausschuss offenbar, dass dieser die Kostenmehrungen feststellen und dann die Kirchenleitung einbeziehen sollte. Abschließend werde das erhöhte Budget in den GGA-Haushalt eingestellt.

Mit der Beschlussvorlage BV/0581/2018 vom November 2018 befassten sich verschiedene Gremien mit dem Zwischenstand zum Projekt. In der Vorlage heißt es auszugsweise:

„Gewonnene Erkenntnisse (Lessons Learned) Phasen 1+2

Um die Erkenntnisse aus den Phasen 1 und 2 in den weiteren Prozess der Implementierung, insbesondere bei der anstehenden Erarbeitung der Feinkonzepte (Phase 3), und auch für zukünftige Software-Einführungen festzuhalten, wurde zum Abschluss der Grobkonzept-Phase ein Lessons Learned Prozess innerhalb des NKF-Teams durchgeführt und die Erkenntnisse in einem Teammeeting besprochen. Es ergaben sich folgende Erkenntnisse.

Positive Erkenntnisse

- Konstruktive Gespräche mit den Erstanwendern und [Beratern der Softwarefirma],
- Zielführende und strukturierte Abfrage der Teilprojektthemen und Fragestellungen der [Berater der Softwarefirma],
- Kooperative Erstanwender, eine hohe Motivation und Beteiligungsquote der Erstanwender an den einzelnen Workshops,
- Sehr gute Moderation der Teilprojektkoordinatoren,
- Pragmatismus der [Berater der Softwarefirma] zur Optimierung der Arbeitsabläufe,
- Disziplin innerhalb der Workshops ist wichtig, das Festlegen von klaren Spielregeln, damit eine zeitnahe Einigung zu den Themen möglich ist.

Negative Erkenntnisse/Verbesserungsvorschläge

- Stärkere Einbindung der Diakonien wird als notwendig erachtet,
- Schlechtes Projektmanagement durch die [Softwareanbieterin],
- Fehlendes Risikomanagement-Konzept (Risk- and Mitigation-Matrix)
- Fehlender granularer Projektplan und fehlende to do Listen,

- Notwendigkeit der Durchführung regelmäßiger teilprojektübergreifender Meetings innerhalb des NKF-Teams, verstärkter Informationsaustausch der einzelnen Teilprojekten um übergreifende Themen zu identifizieren,
- Ergebnisprotokoll ist jedem Teammeeting zu erstellen (Entscheidungen, was muss erledigt werden),
- Vorausschauende Terminplanung der Workshops ist notwendig, Genaue Regelung zur Ablage der Dokumente in der Cloud muss im Vorfeld getroffen werden,
- Anforderung und Informationen zu parallellaufenden Projektthemen innerhalb des LKA's, die Auswirkungen auf die Umsetzung des [Software]-Projektes haben könnten, z.B. USTG § 2B, WiVO sollten als Bringschuld eingefordert werden. Eine Beschaffung der Informationen durch das NKF-Team alleine ist in dem kurzen Projektzeitraum nicht leistbar,
- Das Layout der Formulare und Konzepte und die Vorgehensweise müssen einheitlich sein, um sich schnell in anderen Teilprojekten zurechtzufinden.

#### Besondere Workflows/Prozesse

- Aufgrund der besonderen Struktur des LKA bedarf es einer detaillierteren Ausarbeitung der Konzepte. Exemplarisch seien Haushaltsplanung, Verrechnungen, Buchung der Schulen genannt,
- Die Anforderung des IT-Sicherheitskonzeptes führen zu einer organisatorischen Veränderung des NKF-Teams. Die eine Trennung in eine fachliche und eine technische Anwenderbetreuung zur Folge hat,
- Der Workflow im Landeskirchenamt sollte überdacht werden. Der Kostenstellenverantwortliche wird derzeit erst eingebunden, wenn eine Rechnung bezahlt und eine Verbindlichkeit zu begleichen ist. Diesbezüglich ist es sinnvoll den Einsatz des Beschaffungsmodul [der Softwarefirma], welcher Vertragsbestandteil ist, im weiteren Projektverlauf zu prüfen, um die Entscheidung über die Notwendigkeit einer Beauftragung/Bestellung an den Prozessanfang zu verlagern.

#### Kritische Würdigung und Umsetzung im weiteren Projektverlauf

Die Erkenntnisse aus dem Lessons Learned-Prozess sowie aus den speziellen Anforderungen des LKA's erfordern eine stärkere Vernetzung mit anderen Projekten im Landeskirchenamt und der EKIR sowie insbesondere mit den Diakonien, was im Folgenden unter Punkt 8 beschrieben sind.

Innerhalb des NKF-Teams wurde der Informationsaustausch intensiviert durch

- wöchentliches Teammeeting Montag inkl. eines Ergebnisprotokolls
- wöchentlicher NKF-Flurfunk mittwochs zum kurzen Informationsaustausch aus den Teilprojekten
- wöchentliche Telefonkonferenz mit den Erstanwendern zur Abstimmung der Projektthemen

Weiterhin zeigte sich im Projektverlauf ein noch nicht eingespieltes Projektmanagement durch die [Softwarefirma] sowie ein fehlendes Risikomanagement-Konzept. Die machte sich insbesondere durch einen von [der Softwarefirma] nicht erarbeiteten granularen Projektplanes und fehlenden to do-Listen bemerkbar und darüber hinaus, dass Risikothemen lediglich passiv von [der Softwarefirma] beantwortet/bearbeitet wurden

und die Risikothemen/-szenarien seitens der EKIR-Projektleitung definiert werden mussten.

Alle Punkte, die die Projektleitung [der Softwarefirma] betrafen, wurden beim Lenkungsausschuss [Softwarefirma]-EKIR beraten und zusätzlich bei der Geschäftsführung [der Softwarefirma] reklamiert, zur Behebung der festgestellten Reibungsverluste wurde dem Projektleiter der [Software-]Firma im weiteren Projektverlauf ein zusätzlicher Projektmanager zur Seite gestellt.

In der Projektplanung und –Initiierung wurde bisher keine Umfeldanalyse (Stakeholder-Analyse) erstellt. „1Die Stakeholderanalyse ist eine Ausprägung der Umfeldanalyse. Sie fokussiert auf die Ermittlung von Interessenträger (englisch stakeholder) einer Sache sowie der Art ihrer Beziehung zu dieser Sache...

...Die Stakeholder Analyse ist die Grundlage dafür, Stakeholder gezielt in einem Kommunikationsplan adressieren zu können, die Kommunikation mit den Stakeholdern zu verbessern und verbessert das Verständnis ihrer Interessen. Offensichtliche, schwelende oder bislang unbekannte Konflikte können mittels Stakeholderanalyse früher erkannt werden“.

Im Projektverlauf war es für den Projektleiter schwierig, die verschiedenen Interessenlagen innerhalb der EKIR einzuordnen, aufzufangen und den Projektverlauf an die und mit den entsprechenden Adressaten zu kommunizieren. Eine solche Analyse des Projektumfeldes und der Interessenträger sollte zukünftig in weiteren Projekten innerhalb der EKIR im Vorfeld unbedingt ermittelt werden.“

Diese Darstellung zeigt zum einen eine gewisse Unzufriedenheit mit der Projektsteuerung durch die beauftragte Softwarefirma - diese kommt auch in späteren Eskalationsschreiben des Landeskirchenamtes an die Firma zum Ausdruck -, zum anderen, dass im Landeskirchenamt selbst bestehende Probleme in der dortigen Projektsteuerung mit dem Ziel einer Verbesserung der Prozesse aufgegriffen worden waren.

Ein deutliches Unwohlsein mit der Projektsituation ist dem Protokoll der Finanzausschusssitzung vom 19.11.2018 zu entnehmen. Dort heißt es nach einem Zwischenbericht zu der Einführung der Software:

„- die Terminierung der Umstellung der Kirchenkreis und des Landeskirchenamtes sieht wie folgt aus:

o KK Trier: 01.04.2019

o KK Kleve: 01.01.2019

o KK Wuppertal: noch keinen neuen Zeitpunkt verbindlich vereinbart

o KK Jülich: noch keinen neuen Zeitpunkt verbindlich vereinbart

o Landeskirchenamt: 01.07.2019

- bei der unterjährigen Umstellung werden keine Bestandsdaten, sondern nur die Salden übertragen. Für den Kirchenkreis Jülich kommt deswegen eine unterjährige Umstellung nicht in Frage, wenn die Bewe-



gungsdaten nicht übertragen werden können.

- es wird kritisiert, dass keine Klarheit über das weitere Vorgehen besteht
- momentan besteht von [der Softwarefirma] noch kein Migrationskonzept. Dies wird jedoch noch erstellt
- da bereits jetzt bekannt ist, dass das Budget nicht ausreicht (Gründe: Nicht berücksichtigte MwSt, Beratungskosten, Personalkosten) wird nachgefragt, wann mit einer Vorlage zu der Erhöhung der Budgets zu rechnen ist. Es wird herausgestellt, dass zunächst das Budget im Lenkungsausschuss beraten und anschließend den Gremien zur Beratung vorgelegt wird
- OKR Baucks stellt noch einmal heraus, dass im Hinblick auf die Stimmung die Kommunikation mit den Kirchenkreisen zeitnah, offen und transparent gestaltet wird
- es wird hinterfragt, ob bei [der Softwarefirma] die erforderliche Bereitschaft besteht. Es besteht die Sorge, dass [die Softwarefirma] die Umstellung nicht zufriedenstellend erfüllt. Herr Sokola stellt bei der Beantwortung der Frage heraus, dass die bisherigen Aufgaben zufriedenstellend ausgeführt wurden und das auch eine gute Zusammenarbeit besteht.
- für die restlichen Kirchenkreise ist eine unterjährige Umstellung inakzeptabel
- es wird eine gute Öffentlichkeitsarbeit gefordert
- die Konsequenzen aus der Zeitverzögerung sind darzustellen
- dem Ausschuss ist der Projektplan und der Budgetplan vorzulegen
- der Finanzausschuss soll in jeder Sitzung über den Stand, den Fortschritt und den Kostenrahmen informiert werden“

Im Protokoll der einen Tag später durchgeführten Kollegiumssitzung heißt es:

„Dezernat 5.1 – Finanzen:

Im Vordergrund im Dezernat steht die Softwareumstellung, die im Zeitplan nun etwas verschoben zu Beginn des Juli 2019 umgestellt werden soll. Verbunden mit der Umstellung sollen nach Möglichkeit auch organisatorischen Veränderungen, wie etwa ein an die Kirchenkreise angepasster Kostenstellenplan; zum Juli sollen auch nachgelieferte Module programmiert sein, so dass ggf. die Anwendung des Workflow-Moduls bereits möglich ist, mit dem Finanzabläufe automatisiert umgesetzt werden können.“

Noch knapper ist das Protokoll der weitere zehn Tage später durchgeführten Sitzung der Kirchenleitung, das vermerkt, dass in den Stand eingeführt worden sei und ansonsten lediglich einen Hinweis auf die Problematik der unterjährigen Umstellung und Sorge wegen der Datenmigration hinweist.

Im folgenden Lenkungskreis am 11.12.2018 wurde ein Projektrückstand von sechs Wochen kommuniziert, der zu einer veränderten Einführungsplanung führte. Die

Kostensituation war - jedenfalls für eine als Worstcase-Szenario bezeichnete Situation - weiterhin schlecht. Danach ergab sich eine mögliche Projektkostenüberschreitung von nunmehr 1,75 Mio. € - immerhin etwa 22%. Beschlussfassungen zum Umgang hiermit sind den mir vorgelegten Unterlagen nicht zu entnehmen.

Eine Unterrichtung der Landessynode im Frühjahr 2019 über den Stand des Projekts erfolgte in dem dort erstatteten Finanzbericht folgender Weise:

„Entsprechend der Entscheidung der Kirchenleitung im März letzten Jahres, für die Finanzsoftware den Wechsel von [der bisherigen Software] auf [die beauftragte Software] zu vollziehen wird nun auf Hochtouren an der Umstellung gearbeitet. Der wesentliche Unterschied des Wechsels der Software anstelle der Einführung einer neuen Version der [bisherigen] Software liegt in der Notwendigkeit der Migration von Stamm- und Belegdaten. Dieser Prozess stellt den kritischsten und aufwendigsten Teil der Umstellung dar – ist nicht zuletzt auch mit einer nicht zwingend notwendigen, aber extrem zweckmäßigen Bereinigung der vorhandenen Stammdaten verbunden. Dieser Prozess ist ein bisschen vergleichbar mit einem Umzug, bei dem es ebenfalls zweckmäßig ist, vor Verpacken aller Gegenstände aus Wohnung, Keller und Dachboden zu überprüfen, ob wirklich eingepackt und wieder ausgepackt werden sollte, oder ein Teil vielleicht auf der Wertstoffdeponie seinen Platz finden sollte. Ausmisten dauert jedoch auch seine Zeit. Die Anforderung an die Verwaltung ist also hoch. Auch gilt es, die Buchungslogik für die Migration anzupassen und die Daten so aufzubereiten, dass sie in der etwas anderen Programmlogik weiter verwendbar sind. Trotz der entfallenden Umstellung der Buchungslogik von Kameralistik auf Doppik, wie wir sie beim NKF-Projekt hatten, ist das Projekt von erheblicher Komplexität und sind die Herausforderungen groß. Im Sinne eines Risikomanagementansatzes haben wir den ursprünglich vorgesehenen Umstellungsplan deutlich verändert und sehen jetzt – abweichend vom Ursprungsplan – auch unterjährige Systemumstellungen vor. So hat zunächst ein Kirchenkreis, der Kirchenkreis Kleve, zu Jahresbeginn auf die neue Software umgestellt. Während ich diese Zeilen schreibe, war die Umstellung noch Zukunft, jetzt findet sie unmittelbar statt und wir sind gemeinsam mit der [beauftragten Software-]Firma sehr sicher, dass sich mit der Umstellung noch Erfordernisse herausstellen, die Software nachzubessern und Fehler zu korrigieren. Unsere komplexen Anforderungen machen es nicht möglich, eine Software als Standard ohne Veränderungen zu übernehmen, so dass wir von Nachprogrammierungsaufwand ausgehen. Mit der versetzten Einführung der vorgesehenen Kirchenkreise – einer davon die Landeskirche, für die die Umstellung für den 1.7.2019 vorgesehen ist – wollen wir unter Beibehaltung des Ziels, alle Erstanwender zum Jahresende umgestellt zu haben, versuchen Verzögerungen im Projekt wieder aufzufangen und zum 1.1.2020 wieder im Plan zu sein. Der Kirchenleitung wird regelmäßig berichtet sowohl über Zeit- als auch Budgetumsetzung, der Lenkungsausschuss befasst sich ebenfalls mit diesen Sachverhalten. Neben der Komplexität des Projektes selbst und der Be-

wältigung der damit verbundenen Themen und auch Schwierigkeiten ist wichtig, dass in den Kirchenkreisen die notwendigen Voraussetzungen geschaffen werden. Die Erstellung von Abschlüssen ist bereits genannt worden, aber auch die Sicherstellung einer ausreichenden Datenleitung, funktionale Hardware und die für die Nutzung der Software zwingende Voraussetzung von Portalanmeldung sind hierfür von großer Bedeutung. Wir werden in den ersten vier Monaten des Jahres 2019 Kick-off Veranstaltungen in den zu 2020 vorgesehenen Kirchenkreisen durchführen, um eingehend und auch hinreichend individuell über das Projekt zu informieren und die Umsetzung mit den Verantwortlichen zu beraten. Eng im Zusammenhang mit der Softwareeinführung steht auch die Änderung der Umsatzbesteuerung öffentlich rechtlicher Körperschaften, auf die ich nur kurz eingehen möchte: Zwischenzeitlich sind den Verwaltungsämtern die umsatzsteuerrelevanten Tatbestände zugegangen – wir werden fortlaufend weiter informieren über die notwendigen zu ergreifenden Maßnahmen. Wichtig ist, dass wir davon ausgehen, dass die Verwaltungsämter Ansprechpartner für die Gemeinden sind und nicht vorgesehen ist, eine umfassende Beratungsstruktur auf Landeskirchenebene personell vorzuhalten. Es wird sinnvoll sein, auf der Ebene der Kirchenkreise für eine sicher notwendige Steuerberatung zu sorgen, die wir auf der landeskirchlichen Ebene nicht leisten können werden – auch aus haftungsrechtlichen Gründen ist dieses nicht zweckmäßig.“

Eine Unterrichtung über die seinerzeit prognostizierte deutliche Kostenüberschreitung erfolgte nicht. Bei der Erörterung der vorläufigen Prüfungsergebnisse mit der Kirchenleitung und den Vorsitzenden der Ausschüsse wurde hierzu mitgeteilt, man habe gehofft, an anderen Stellen Kosten einsparen zu können. Dies findet sich, wie dargestellt, auch in dem Protokoll der ersten Sitzung des Lenkungsausschusses. Dem ist allerdings zu entgegnen, dass diese Hoffnung sich nicht auf größere Einsparbeträge hätte richten können. Wie bereits oben ausgeführt, hatte die Kostenschätzung im Wesentlichen fixe Kosten sowie zusätzliche Kosten zur Entlastung der Kirchenkreise sowie Personalkosten im Landeskirchenamt selbst enthalten. Zu diesen Kostenpositionen ist im Hinblick auf Einsparmöglichkeiten darauf hinzuweisen, dass den Kirchenkreisen ihre finanzielle Entlastung bereits mit Schreiben vom 17.05.2018 mitgeteilt worden war. Einsparungen wären hier nur insoweit möglich gewesen, wie die Mittel noch nicht abgeflossen waren, und dies auch nur unter der Bedingung, dass die Entlastungszusage wieder kassiert worden wäre. Solches scheint jedoch niemand erwogen zu haben. An festen Kosten, die vertraglich fixiert worden waren, ließ sich auch nichts mehr ändern, so dass allenfalls die Personalkosten im Landeskirchenamt zu Einsparungen hätten herangezogen werden können. Dies hätte allerdings das Risiko des Scheiterns des Projekts erhöht, da das Landeskirchenamt ohnehin im Bereich der Projektsteuerung

am unteren Rand des Personalbedarfs operierte. Hinzu kommt, dass, wie oben ausgeführt, Kosten für die Datenmigration in die Kostenschätzung überhaupt nicht einbezogen waren, was allerdings weiterhin unberücksichtigt blieb.

In der Sitzung der Kirchenleitung im Februar 2019 wurden die fachlichen Umstellungsprobleme erörtert, laut Protokoll jedoch keine Budgetüberschreitungen. Der Finanzausschuss ließ sich am 07.03.2019 über den Stand des Projekts berichten und fragte an, wie die Mehrkosten finanziert werden sollten. Hierauf wurde geantwortet, dass darüber noch nicht beschlossen worden sei. In der Lenkungskreissitzung am 26.03.2019 wurde ausführlich über den Projektstand, die Einführungsvorbereitungen und neu hinzugekommenen externen Beratungsbedarf zur Umstellungsvorbereitung berichtet. Das bis dahin übliche Kostenkontrollblatt ist in der PowerPoint-Präsentation nicht mehr enthalten.

Eine vollständige Bestandsaufnahme der finanziellen Situation erfolgte mit einem Finanzbericht vom 13.04.2019. Dieser ist zu entnehmen, dass es zu Minderausgaben für das Hosting und für Personalausgaben in Höhe von zusammen rund 200.000 € gekommen war. Die Kostenüberschreitung belief sich per 15.04.2019 auf etwa 1,9 Mio. €. In einer Sondersitzung des Lenkungsausschusses am 07.05.2019 wurde der Stand des Projekt in fachlicher und finanzieller Hinsicht ausführlich erörtert. Der Ausschuss genehmigte daraufhin - aus meiner Sicht berechtigt wegen Alternativlosigkeit - die Kostenüberschreitungen, wobei darauf hingewiesen wurde, dass die endgültige Beschlussfassung durch die Kirchenleitung erfolgen müsse. Dies geschah nach Beratungen im Finanzausschuss und im Kollegium in der Sitzung der Kirchenleitung am 24.05.2019. Seither wird das Projekt im Landeskirchenamt im Rahmen eines Krisenmanagements fachlich, rechtlich und finanziell engmaschig betreut, so dass in diesem Prüfbericht keine weiteren Darstellungen und Anmerkungen dazu erforderlich sind.

Im Rahmen der Erörterung der vorläufigen Prüfungsergebnisse mit der Kirchenleitung und den Vorsitzenden der Ausschüsse am 13.12.2019 wurde aus dem Lenkungsausschuss darauf hingewiesen, dass im Lenkungsausschuss finanzielle Fragen zunehmend in den Hintergrund gedrängt worden seien, weil der Ausschuss sehr stark mit den zunächst früh abzeichnenden und dann massiv eintretenden Projektstörungen beschäftigt gewesen sei. Dies ist angesichts der Komplexität des

Projekts, der vergleichsweise späten Berufung des Ausschusses und des fachlich immer drängenderen Zeitfaktors ohne Weiteres nachvollziehbar. Ein Ausschussvorsitzender machte weiterhin darauf aufmerksam, dass die Kostenmehrungen für das Projekt nicht in den Haushalt der Landeskirche 2019 aufgenommen worden seien. Dies ist von mir nicht überprüft worden.

### **3.6 Gremienbeteiligungen**

An der Projektplanung war eine Vielzahl von kirchlichen Gremien beteiligt. Neben der Kirchenleitung waren dies das Kollegium, der Finanzausschuss und der innerkirchliche Ausschuss, teils offenbar auch deren landessynodalen Pendanten. Eingerichtet war und ist weiterhin ein Lenkungskreis. Unterrichtet worden ist die Landessynode.

Die Beteiligung dieser Gremien - mit Ausnahme des für das Projekt eigens berufenen Lenkungskreises, zu dem es offenbar keine ausdrückliche kirchenrechtliche Regelung gibt - entsprach den kirchenrechtlichen Vorgaben und Gepflogenheiten und soll hier nicht in Frage gestellt werden. Festzuhalten ist jedoch, dass die Gremien nicht immer stringent eine einmal eingeschlagene Linie durchgehalten haben. Sichtbar wird dies beispielsweise am Finanzausschuss, der bei Bekanntwerden der ersten Schwierigkeiten sinnvolle Vorgaben für seine Arbeit gemacht hatte. Diese tauchen später jedoch zumindest in den Protokollen nicht mehr auf. Ähnliches lässt sich auch von der Tätigkeit der Kirchenleitung sagen, die frühzeitig von den Kostenüberschreitungen erfahren hatte, ohne diesen in den weiteren Beratungen - wiederum nach den Protokollen - stringent nachzugehen. Hinzu kommt, dass den Unterlagen vereinzelt zu entnehmen ist, dass wegen bereits terminierter Gremiensitzungen offenbar auch zeitliche Eile entstanden ist, die naturgemäß mit dem Ziel einer hohen Bearbeitungsqualität kollidieren kann.

Generell stellt sich die Frage, ob die Art und Weise der Gremienbeteiligung wirklich weiterführend ist. So waren die Gremien über teils sehr ausführliche Vorlagen in die Beratungen eingebunden, die zum Auffinden verborgener Mängel einer sehr ausführlichen Beschäftigung und auch einer Auseinandersetzung mit weiteren Unterlagen bedurft hätten. Beispielsweise sind fehlende Umsatzsteuern auf einzukaufende Leistungen allein aus einer Beschlussvorlage nicht zu erkennen. Gleiches gilt auch für überhaupt nicht eingestellte Kostenpositionen, die sich erst aus dem

Angebot oder Vertrag ergeben. Insofern stellt sich die Frage, ob die Aufgaben der Ausschüsse durch prägnantere Vorlagen nicht stärker auf die sie betreffenden Fragen fokussiert werden können. Auch sollte überlegt werden, ob man nicht bei komplexen Projekten einen Berichterstatter in den zu beteiligenden Ausschüssen benennt, der den Ausschuss im Lenkungskreis vertritt und auch Unterlagen einsieht.

#### **4. Strafrecht und Compliance**

Die vorstehenden Feststellungen sind weiterhin hinsichtlich theoretisch in Betracht kommender Strafvorschriften sowie hinsichtlich etwa vorgekommener Complianceverstöße untersucht worden. Die Prüfung eines denkbaren strafrechtlichen Fehlverhaltens hat in erster Linie die Vorschriften der §§ 266 (Untreue) und 299 (Bestechung und Bestechlichkeit im geschäftlichen Verkehr) StGB in den Blick genommen.

##### **4.1 Untreue**

Wegen Untreue macht sich - verkürzt - strafbar, wer mit der Betreuung eines Vermögens betraut ist und diesem Vermögen durch eine Pflichtverletzung einen Vermögensschaden zufügt. Ein Vermögensschaden liegt vor, wenn das Vermögen vor der schädigenden Handlung größer war als nach der Handlung. In den zu bildenden Saldo sind alle durch die Handlung bewirkten Vermögensabflüsse und Vermögenszuflüsse einzustellen. Letztere sind nach handelsrechtlichen Gesichtspunkten zu bewerten. Eine Untreue kann nur vorsätzlich begangen werden, wobei ein bedingter Vorsatz grundsätzlich ausreicht. Allerdings sind bei drittbegünstigenden Untreuehandlungen an die Prüfung des Vorsatzes hohe Anforderungen zu stellen, weil eine gewisse Lebenswahrscheinlichkeit dagegen spricht, dass jemand sich allein zugunsten eines anderen strafbar macht.

Ausgehend hiervon haben sich keine Hinweise auf ein untreuerechtlich relevantes Verhalten von Personen ergeben, die an der Auswahl und dem Einführungsprozess betreffend die neue Finanzsoftware beteiligt waren. Zwar lassen sich nach Maßgabe der obigen Ausführungen im Rahmen dieser Prozesse möglicherweise Pflichtverletzungen - jedenfalls aber problematische Bewertungen insbesondere in der Kostenberechnung - feststellen.

Insoweit ist jedoch weder erkennbar, dass diese in strafrechtlich vorwerfbarer Weise vorsätzlich pflichtwidrig erfolgt wären, noch ergibt sich, dass Kirchenvermögen geschädigt worden ist. Die entstandenen Kostensteigerungen ergeben sich aus Fehlern in der ursprünglichen Kostenberechnung (fehlende Umsatzsteuer, Weiterbeauftragung einer Beratungsgesellschaft, fehlende Kosten für eine Migration, fehlende Risikovorsorge für Unvorhergesehenes). Das Projekt ist damit weit überwiegend nicht „teurer geworden“, die tatsächlichen Kosten waren vielmehr weit überwiegend von Anfang an absehbar. Die Projektkosten entsprechen damit „nur“ nicht den Vorlagen und Unterrichtungen, die zu ihnen gefertigt worden sind.

Dies begründet jedoch die Annahme eines Vermögensschadens solange nicht, wie die Gesamtkosten für das Projekt den wirtschaftlichen Wert der neuen Software und ihrer Einführung nicht (deutlich) übersteigen. Davon ist hier zumindest solange nicht auszugehen, wie entsprechend der mit dem Beschaffungsbeschluss getroffenen fachlichen Bewertung der Praxis tatsächlich eine funktionierende, komfortable und akzeptierte Software zur Verfügung gestellt werden kann, auch wenn dies leider nicht zu dem geplanten Zeitpunkt geschehen dürfte. Sollte dieses Ziel IT-fachlich nicht erreicht werden, ergäben sich gleichwohl durchgreifende Zweifel an der Kausalität zwischen der möglichen Tathandlung - fehlerhafte Berechnung, problematisches Projektmanagement - und dem dann möglicherweise als Schaden abzusehenden Geldabfluss.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass sich keinerlei Hinweise darauf ergeben haben, dass die handelnden Personen mit einem auch nur bedingten Untreuevorsatz tätig geworden wären.

#### **4.2 Bestechung und Bestechlichkeit im geschäftlichen Verkehr**

In den Blick genommen worden ist auch das Delikt der Bestechung und Bestechlichkeit im geschäftlichen Verkehr (§ 299 StGB). Danach macht sich, wiederum vereinfacht gesagt, strafbar, wer als geschäftlich Beauftragter oder Angestellter beim Bezug von Waren einen Vorteil dafür erhält, dass er einen Wettbewerber bevorzugt.

Hinweise darauf haben sich nicht ergeben. Zwar folgte, wie ausgeführt, die Auswahlentscheidung für die letztlich beschaffte Software nicht vorrangig wirtschaftli-

chen Gesichtspunkten. Den Zuschlag erhielt die nach dem Kostenvergleich etwas teurere Lösung. Dies ist jedoch in sämtlichen Vorlagen an alle Entscheidungsträger und auch in der Vorlage an die Landessynode 2018 sachlich nachvollziehbar erläutert worden, so dass sich hieraus keine Anhaltspunkte für ein strafbares Verhalten ergeben.

### **4.3 Compliance**

Compliance bezeichnet die Einhaltung von Regeln (to comply = befolgen, erfüllen). Unternehmen unterliegen üblicherweise gesetzlichen Vorschriften, die jedoch nur Teilbereiche ihre Tätigkeiten nach innen und außen regeln, während das Unternehmen innerhalb der gesetzlichen Vorschriften seine Abläufe u.s.w. selbst festlegen kann. Diese Regeln binden, da sie kein allgemein geltendes Recht wie ein Gesetz zu schaffen vermögen, nur die infolge Arbeits-, Dienst- und Werkverträge Rechtsunterworfenen.

Aufgrund ihrer staatskirchenrechtlichen Stellung als (weitgehend) staatsfreie - nach dem Grundgesetz und der Weimarer Reichsverfassung regeln die Kirchen ihre inneren Angelegenheiten selbst - öffentlich-rechtliche Körperschaft ist die Evangelische Kirche im Rheinland berechtigt, ihre internen Angelegenheiten mit Gesetzeskraft zu regeln. Dies hat sie durch das Kirchenrecht getan. Insoweit tritt bei der Betrachtung dieses Projekts die Schwierigkeit auf, dass die Wirtschafts- und Verwaltungsverordnung (WiVO) der Landeskirche sowie ihre Vorgängerregelungen nicht für das Landeskirchenamt selbst gilt. Wäre dies der Fall, wäre festzuhalten, dass die hier festgestellte Projektabwicklung nicht den Vorschriften zur Risikovor-sorge in der WiVO entsprochen hätte.

Für das Landeskirchenamt gilt demgegenüber die Dienstordnung des LKA, die die Verfahrensabläufe und Zuständigkeiten innerhalb des Landeskirchenamtes beschreibt. Die Prüfung innerkirchlicher Compliance bezieht sich mithin im vorliegenden Fall in erster Linie auf die Frage, ob durch die hier im Zusammenhang mit der Einführung neuer Finanzsoftware festgestellten Handlungen den Vorgaben in der Dienstordnung entsprochen haben. Festzuhalten ist insoweit, dass namentlich der Umgang mit den frühzeitig erkannten Kostenüberschreitungen unter Compliancegesichtspunkten nicht bedenkenfrei ist. So weist die Dienstordnung für das Lan-



deskirchenamt Entscheidungen über außer- und überplanmäßige Ausgaben von mehr als 50.000 € der Kirchenleitung zu. Dem hat man erst im Juni 2019 entsprochen.

Mag man hierin einen Complianceverstoß erkennen, bleibt andererseits aber auch festzuhalten, dass die Kirchenleitung jedenfalls in Teilen frühzeitig über die Problematik der unterlassenen Berücksichtigung eines Teils der Kosten in der Kostenschätzung unterrichtet worden, ohne dass sie in den Prozess vor April 2019 eingegriffen hat. Auch stellt sich weiterhin die Frage, welche Erfolge ein Eingreifen hätte haben können. Das gewählte - risikobehaftete - Projektdesign eröffnete angesichts seiner dargestellten problematischen Rahmenbedingungen nach der Auftragserteilung, durch die ein wesentlicher Teil der zuvor nicht veranschlagten Kostenfolgen rechtlich bindend eingetreten war - kaum reale Einflussmöglichkeiten, wollte man nicht den Erfolg des Projekts mit ggf. erheblichen Schadensersatzforderungen gegen die Kirche gefährden. Eine Einschränkung dieser Aussage könnte sich allenfalls ergeben, wenn nachzuweisen wäre, dass einzelne Change Requests nicht hätten beauftragt werden müssen. Dies ist hier jedoch nicht weiter untersucht worden, da dies nur einen verschwindend geringen Anteil der entstandenen Kostenüberschreitungen betreffen würde.

Nicht abschließend geprüft worden ist die Frage, ob die bekannt gewordenen Kostenüberschreitungen in den landeskirchlichen Haushalt 2019 eingestellt worden sind.

## **5. Zusammenfassung**

Zusammenfassend komme ich zu folgenden Ergebnissen:

- Das Projektdesign zielte vorrangig darauf ab, den Nutzern der neu zu beschaffenden Software eine komfortable und weithin akzeptierte Finanzsoftware zur Verfügung zu stellen und damit die durch die Einführung von NKF und der damit erworbenen Software gemachten schlechten Erfahrungen zu vermeiden.
- Die Projektplanung war von Anfang an zeitlich sehr ambitioniert.
- Die Beauftragung der obsiegenden Anbieterin hat neben dem ohnehin engen Zeitplan zusätzliche Risiken für die Projektsteuerung bewirkt, da Umstellungen nur zum 01.01. eines Jahres möglich sein sollten - dies hat sich offenbar erfreu-

licherweise etwas relativiert - und sie bis zum 01.01.2020 vorgenommen sein sollten. Der sich hieraus ergebende zeitliche Druck ist nicht ausreichend in die fachliche und wirtschaftliche Risikobetrachtung eingestellt worden. Das Fehlen klarer Priorisierungen für Programmfunktionen kann die Prozesssteuerung bei Auftreten der ersten Verzögerungen erschwert haben, ohne dass dies allerdings hier nachgewiesen wäre.

- Dass die erworbene Software (teilweise) noch programmiert werden musste, ist eher als Chance, nicht aber als fachliches Risiko für den Erfolg des Projekts verstanden und daher als Risiko nicht weiter betrachtet worden. Eine unabhängige IT-fachliche Bewertung zur Frage der Wahrscheinlichkeit einer fristgerechten Programmierung der Software wäre vermutlich wünschenswert gewesen. Allerdings bestehen Zweifel, ob diese angesichts des sehr engen Zeitrahmens rechtzeitig hätte eingeholt werden können.
- Die dem Projekt zugrunde liegende Kostenschätzung war in mehrfacher Hinsicht mangelhaft, da Mehrwertsteuern und erforderliche Beratungskosten ebenso wenig vollständig eingerechnet worden sind wie Kosten für variable Vertragsvergütungen, die teils überhaupt nicht und ansonsten ohne Aufschläge für Unvorhergesehenes eingesetzt worden sind. Auch enthielt die Beschlussvorlage hinsichtlich der Bewertung des Konkurrenzangebots einen - wenn auch wirtschaftlich nicht sehr bedeutsamen - Rechenfehler. Wesentliche Einsparpotenziale, die zur Kompensation höherer Mehrkosten hätten herangezogen werden können, gab es nicht.
- Das Projektteam im Landeskirchenamt war offenbar personell allenfalls gerade noch ausreichend besetzt. Gleichwohl hat es sich engagiert um ein professionelles Projektmanagement bemüht und dieses, soweit dies nachvollziehbar war, auch geleistet. Das Team hat sich - wie auch der Lenkungskreis - nach dem schell bekannt gewordenen Auftreten erster Probleme in der fachlichen Projektabwicklung vorrangig darauf konzentriert, eine plangemäße Einführung der Software zu erreichen. Finanzielle Gesichtspunkte sind dabei etwas zurückgetreten.
- Die Durchführungsplanung ließ klare Budgetvorgaben vermissen. Der Umgang mit den von Anfang an erkennbaren und deutlichen Kostenüberschreitungen war sachwidrig, weil diese nicht fortlaufend vollständig kommuniziert und in den Gremien abgearbeitet worden sind.
- Die Landessynode im Frühjahr 2019 ist durch den Finanzbericht über die be-

stehenden Schwierigkeiten und die Budgetüberschreitungen unzureichend unterrichtet worden.

- Seit April 2019 wird das Projekt in fachlicher, rechtlicher und finanzieller Hinsicht engmaschig im Landeskirchenamt betreut.
- Strafrechtliche Folgerungen lassen sich aus den getroffenen Feststellungen nicht ableiten. Compliance-Vorschriften dürften verletzt sein, ohne dass sich hieraus allerdings negative Folgerungen herleiten lassen.