

eRechnung: ökonomisch und ökologisch

Behörden unter Zugzwang – EU will eRechnungspflicht

Eine wesentliche Säule des eGovernment ist der gezielte Einsatz von IT zur Steigerung der Effizienz und Transparenz von Prozessen innerhalb der Verwaltung. Enorme Potenziale lassen sich in dieser Hinsicht durch die automatische Verarbeitung von Dokumenten realisieren. So soll auch der heute noch zu 95 Prozent papierbasierte Bearbeitungsprozess einer Rechnung, einem besonders wichtigen Dokument in Geschäftsbeziehungen, zukünftig digital ablaufen. Mit elektronischer Rechnungsbearbeitung, oft als „eRechnung“ bezeichnet, ist dabei die Erstellung der Rechnung (beim Lieferanten), deren Versand, der Empfang (beim Besteller) und die Vor- respektive Nachbearbeitung der Rechnung (im Idealfall ohne manuell zu bearbeitende Prozessschritte) gemeint.

Durch die eRechnung können erhebliche ökonomische sowie ökologische Vorteile im Vergleich zur papierbasierten Rechnungsverarbeitung erzielt werden. Studien prognostizieren eine Senkung der administrativen Kosten, um bis zu 80 Prozent. In Deutschland werden geschätzt etwa 120 bis 140 Millionen Rechnungen pro Jahr mit der Öffentlichen Verwaltung ausgetauscht. Ein potenzielles Einsparpotenzial von über zwei Milliarden Euro allein im Öffentlichen Sektor ist also sehr wahrscheinlich. Die EU-Kommission spricht von 243 Milliarden Euro in Europa insgesamt. Bezüglich der ökologischen Nachhaltigkeit rechnen Wissenschaftler mit einer Reduzierung der CO₂-Emissionen um bis zu 63 Prozent. Zum Erhalt natürlicher Ressourcen wird ferner dadurch beigetragen, dass pro Million eingesparter Papierrechnungen 400 Bäume weniger gefällt werden müssen.

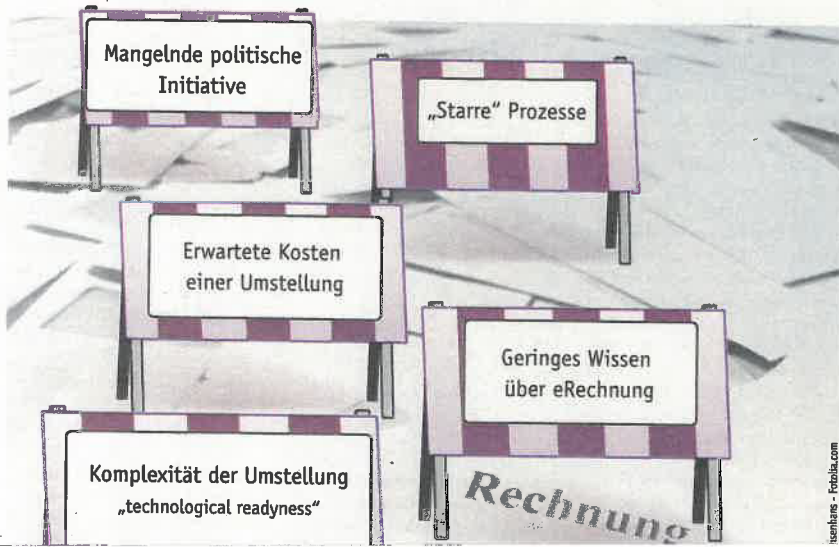
Bäume, die nicht gefällt werden müssen

Trotz dieser Vorteile steht die flächendeckende Implementierung der eRechnung innerhalb Europas noch aus, mit Ausnahme weniger Pionierländer, wie beispielsweise Dänemark oder ab 2014 Österreich und Italien, in denen der elektronische Rechnungsaustausch mit der Öffentlichen Verwaltung zwingend vorgeschrieben ist. Deutschland hat zwar wichtige Voraussetzungen geschaffen, etwa mit der Aufhebung der Pflicht zur digitalen Signatur durch das Steuervereinfachungsgesetz von 2011 und das Rundschreiben des Bundesfinanzministeriums vom 2. Juli 2012 oder den Bemühungen um einen allgemeingültigen Datenstandard („ZUGFeRD“) für den Rechnungsaustausch mit der Öffentlichen Hand, aber gezielt eingeleitete Umsetzungsmaßnahmen erstrecken sich auf wenige Pilotprojekte. Die in diesen Vorhaben gewonnenen Erkenntnisse könnten in Kürze jedoch auf massive Nachfrage stoßen – ausgelöst von einem EU-Richtlinienentwurf, der seit Juli 2013 vorliegt.

Die EU marschiert mit einer Richtlinie voran

In der geplanten EU-Richtlinie, welche die durchgängige elektronische Vergabe öffentlicher Aufträge regelt, soll die Öffentliche Verwaltung – in Deutschland Bund, Länder und Kommunen, ebenso Öffentliche Unternehmen und Institutionen –

In deutschen Verwaltungen und Unternehmen hat die eRechnung größtenteils noch nicht Einzug gehalten. Forscher der Goethe-Universität Frankfurt untersuchen in einem Projekt, das auch von ISPRAT unterstützt wird, was die Gründe dafür sind und wie nutzerfreundliche Lösungen für eRechnungen aussehen könnten.



Quelle: Goethe-Universität Frankfurt

verpflichtet werden, elektronische Rechnungen empfangen zu können. Den Mitgliedstaaten bleiben dabei maximal 48 Monate Zeit, die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen. Wird diese Richtlinie so verabschiedet, werden jegliche Diskussionen obsolet, ob auf elektronischen Rechnungsaustausch umgestellt werden soll oder nicht. Dann geht es nur noch darum, wie die eRechnung flächendeckend eingeführt wird. Während man bei der Öffentlichen Verwaltung bisher noch diskutiert hat, ob man Lieferanten und Dienstleister zum elektronischen Rechnungsversand zwingen soll, steht die Verwaltung nun selbst unter Zugzwang. Die Situation ist vergleichbar mit der SEPA-Umstellung, bei der viele Behörden und Kommunen auch gut ein halbes Jahr vor dem Stichtag noch hinterherhinken (siehe auch Seite 9). Es gilt also nun, einen konkreten Migrationsplan zu entwickeln und Leitlinien für die Umstellung auf die eRechnung zu erarbeiten.

Viele Faktoren behindern derzeit noch die Umstellung

Um Unterschiede beim Umgang mit dem Thema eRechnung in verschiedenen Ländern zu ergründen, haben Forscher der Goethe-Universität Frankfurt zusammen mit IT-Beratern der Bonpago GmbH Experteninterviews auf internationaler Ebene durchgeführt. Befragt wurden Repräsentanten öffentlicher Institutionen von insgesamt 15 EU-Ländern sowie der Schweiz. Insbesondere die Identifikation von Hinderungsgründen an einer Umsetzung der eRechnung stand im Vordergrund, da diese das weitere Vorgehen determinieren (siehe obere Abbildung). Auf

Platz fünf landete hierbei das Fehlen politischer Initiative. Während dieser hemmende Faktor durch die geplante EU-Richtlinie an Bedeutung verlieren dürfte, gilt es in den nächsten Monaten umso mehr, die Beseitigung der weiteren Hemmnisse anzugehen.

Als vierthöchster Hinderungsgrund wurden die „starren“ Prozesse angeführt. Diese Trägheit bei der Adaption einer neuen Technologie im öffentlichen Bereich ist typisch für fast alle Transformationsprozesse. Damit gehen eng einher die am drithäufigsten genannten Bedenken hinsichtlich der Kosten einer Umstellung. Auf Rang zwei ein simpler, aber bedeutender Hinderungsgrund: mangelndes Wissen über die eRechnung im Allgemeinen. Es bedarf hier offensichtlich zum einen der Aufklärung von Entscheidungsträgern über mögliche Alternativen, Vorteile und Anforderungen sowie die Darbietung entsprechender Angebote von eRechnungs-Providern. Zum anderen müssen die Nutzer geschult werden im Umgang mit der neuen Technologie. Die Akzeptanz bei den Mitarbeitern ist umso niedriger, je höher die Versäumnisse bei der Einarbeitung sind.

Als wichtigster hemmender Faktor stellt sich die befürchtete Komplexität der Umstellung heraus – viele Institutionen sehen bei sich keine hinreichende „technological readiness“ für eine entsprechende Neuausrichtung des Rechnungswesens. So muss zum Beispiel eine hohe Fragmentierung an Softwarelösungen und Prozessen einhergehen mit einer

(dann kostenintensiven) Herstellung von externer und interner Kompatibilität von Systemen.

Handlungsempfehlungen

Das eRechnung-Projekt mit dem Bundesministerium des Innern sowie das damit verbundene und vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie geförderte Projekt eDocs (www.e-docs-standards.de) haben gemeinsam mit einem initialisierenden ISPRAT-Projekt („Elektronische Rechnungsabwicklung in der Öffentlichen Verwaltung“) zum Ziel, die optimale Lösung aus weit über 200 Lösungsansätze allein in Deutschland für die Verwaltung und kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) sowie deren Lieferanten zu finden und umzusetzen.

Die dargestellten Hindernisse determinieren hierbei umgekehrt auch die Anforderungen an die eRechnung. So muss eine Lösung erstens effizient sein, also Prozessdauer und -kosten senken. Zweitens muss eine Lösung einfach umzusetzen sein, also Kompatibilität, Flexibilität und ei-

ne adäquate Verwendung von Standards gewährleisten. Selbstverständlich muss ein Verfahren des Rechnungsaustauschs auch effektiv im Hinblick auf Sicherheit, Rechtskonformität sowie Prozess- und Datenqualität sein.

Eine vierte Kategorie umfasst sowohl umweltpolitische Ziele als auch die wirtschaftliche Zukunftsfähigkeit: Die Umstellung auf die eRechnung muss nachhaltig sein. In Bezug auf die Akzeptanz, vor allem beim Endanwender, kann eine Lösung schließlich nur dann erfolgreich sein, wenn sie durchsetzbar und – ganz wichtig – vom jeweiligen Geschäftspartner akzeptiert ist.

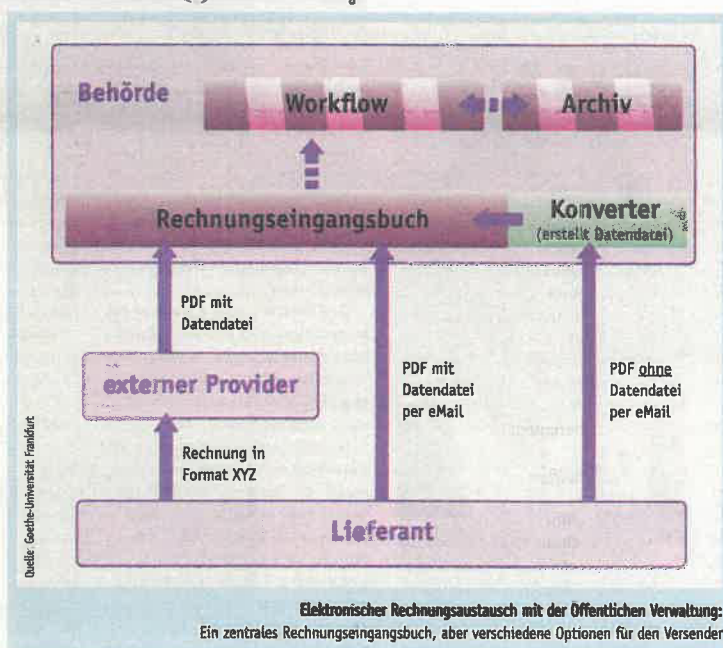
Als beste Lösung für den elektronischen Rechnungsaustausch zwischen Unternehmen und der Öffentlichen Verwaltung hat sich der eMail-Versand von Rechnungen im Sichtformat (zum Beispiel PDF) plus integriertem Datensatz ergeben. Die Datendatei (also etwa eine XML-Datei beispielsweise im ZUGFeRD-Format) sollte dabei idealerweise sowohl Kopf- als auch Positionsdaten der Rechnung enthalten. Nach neuestem Stand der Technik ist es auch keine Voraussetzung mehr, dass die Datendatei bereits beim Versender erzeugt wird, weil der Empfänger diesen Schritt selbst automatisiert durchführen kann.

Die Variante „PDF plus Daten per Mail“ berücksichtigt zwei wichtige Punkte: Erstens können Rechnungen nur dann sinnvoll elektronisch weiterverarbeitet werden, wenn sie entsprechende Daten zur Einspeisung in die nachgelagerten Systeme enthalten. Zweitens setzt der Übertragungsweg eMail die Schwelle für eine Teilnahme am elektronischen

Die bei der Umsetzung zum Einsatz kommende Software wurde im wesentlichen Teilen auch im Rahmen des Schwesterprojekts eDocs entwickelt, welches in die Mittelstandsinitiative eStandards des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie eingegliedert ist und Pilotprojekte zum elektronischen Rechnungsaustausch bei Klein- und Mittelständischen Unternehmen (KMU) durchführt.

Die eingesetzten Lösungen erfüllen mit der Möglichkeit, eine Datendatei zu einer Rechnung erst direkt beim Empfänger zu erstellen, eine wichtige Anforderung an eine breite Umsetzung. Ein Konverter extrahiert die Daten dabei aus mit herkömmlichen Office-Programmen erstellten PDF-Dokumenten aufgrund von darin enthaltenen Steuerzeichen und einem vorweg erfassten Template. Somit kann also auf der einen Seite der einfache eMail-Versand unterstützt werden, weil auf der anderen Seite bei der Rechnungsempfangenden Behörde die Umwandlung in ein gewünschtes Datenformat sichergestellt ist. Den Lieferanten wird freigestellt, ob sie Rechnungen über einen Dienstleister, der dann die Rechnung an die Verwaltung im gewünschten Format und Übertragungsweg liefert, oder direkt per eMail übermitteln. Im Gegenzug ist es zum Beispiel aus Anreizgründen denkbar, dass elektronisch eingehende Rechnungen schneller durch die Behörden bezahlt werden.

Künftig ist für die Verwaltung eine Lösung darzustellen, die ein zentrales elektronisches Rechnungsbuch inklusive Archiv beinhaltet. Bei mehr als 95 Prozent der Verwaltungen aber ist solch ein



Elektronischer Rechnungsaustausch mit der Öffentlichen Verwaltung: Ein zentrales Rechnungseingangsbuch, aber verschiedene Optionen für den Versender

Rechnungsbuch vorhanden. Dieses kann dezentral, bei Verwaltungen mit großen Rechnungsvolumen intern oder bei kleinen Gemeinden über eine Weblösung angeboten werden. Papierrechnungen und begleitende Dokumente, wie zum Beispiel Lieferscheine, werden über eine Upload-Funktion zugeführt. Es gibt somit nur, wie in der Vergangenheit etabliert, einen einzigen Prozess für alle eingehenden Rechnungen. Das bloße Überwinden des papierbasierten Rechnungsaustauschs, durch Scannen von Papierrechnungen und anschließendes Auslesen der Bilddatei mittels OCR-Software, sollte hingegen nur als ergänzender Migrationsschritt gesehen werden. Das weitaus größere Potenzial lässt sich bei den Weiterverarbeitungsprozessen des Rechnungsworkflows heben, das heißt durch optimierte Prüfung, Freigabe, Zahlung und Archivierung. Ähnliches gilt auch bei begleitenden elektronischen Aktivitäten auf der Erstellungsseite einer Rechnung.

Um die Idee der eRechnung auch bei Behörden auf Landes- und Kommunalebene voranzutreiben, wurde vom Bundesinnenministerium in Kooperation mit dem Land Hessen ein Koordinierungsprojekt beim IT-Planungsrat eingerichtet. Dabei sollen Lösungsansätze und Implementierungserfahrungen für die Verwaltung verglichen sowie Transparenz über sämtliche Projekte und Vorhaben der Öffentlichen Verwaltung zum Thema eRechnung hergestellt werden. Um die Optimierungspotenziale der eRechnung gesamtwirtschaftlich zu heben, ist ein gemeinsames und föderal übergreifendes Vorgehen unabdingbar.

Prof. Dr. Wolfgang König,
Goethe-Universität Frankfurt
Dr. Steffen Bernius,
Goethe-Universität Frankfurt
Dr. Donovan Pfaff,
Bonpago GmbH

Pilotprojekte machen die eRechnung erfahrbar

Im Geschäftsbereich des Bundesinnenministeriums sind Anfang 2013 im Rahmen der zweiten Phase des eRechnung-Projekts verschiedene Pilotstudien gestartet. Die zuvor erarbeiteten Handlungsempfehlungen werden unter anderem beim Technischen Hilfswerk, dem Bundesverwaltungsamt und – die Rolle von Behörden als Rechnungssteller betreffend – bei der Bundeszentrale für politische Bildung evaluiert.