

Beitrag aus der Fachzeitschrift „innovative VERWALTUNG“, Ausgabe 3/2016. Weitere Infos unter:  
 IV-Redaktion, Postfach 11 30, 27722 Worpswede, Tel. (0 47 92) 95 52-77, E-Mail: innovative-verwaltung@kloeker.com,  
 Internet: www.innovative-verwaltung.de. ©2016 Springer Gabler/Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

# Die Potenziale der E-Rechnung werden noch nicht ausgeschöpft

Befragung offenbart Umsetzungsprobleme in der öffentlichen Verwaltung

Die Themen „E-Rechnung“ und „digitaler Rechnungsworkflow“ stehen in vielen Verwaltungen ganz oben auf der Prioritätenliste. Dennoch gibt es bei der praktischen Umsetzung Defizite. Das belegen Ergebnisse einer Befragung von Entscheidern der öffentlichen Verwaltung, die im vergangenen Jahr durchgeführt wurde. Der Beitrag stellt die wichtigsten Erkenntnisse dieser Befragung vor.

Das Jahr 2015 hat die elektronische Rechnung ein gehöriges Stück nach vorne gebracht. Einer der Haupttreiber – man glaubt es kaum – ist die öffentliche Verwaltung. Und man muss an dieser Stelle anmerken: nicht ganz freiwillig. Versetzen wir uns in die Situation Anfang 2013. Es gab zu diesem Zeitpunkt vor allem drei nennenswerte Vorhaben zum Thema „E-Rechnung in der öffentlichen Verwaltung“: das Forum elektronische Rechnung Deutschland, das sich zum Ziel gesetzt hat, den ZUG-FerD-Standard für die elektronische Rechnung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) und der öffentlichen Verwaltung zu etablieren; das Projekt E-Rechnung des Bundesministeriums des Innern (BMI), dessen gerade veröffentlichte Handlungsempfehlungen zum elektronischen Rechnungsaustausch die Leitplanken für die E-Rechnung setzen; und das vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) geförderte Projekt E-Docs, das die technische Umsetzung eben dieser Empfehlungen vorantreibt. Diese Vorhaben mündeten später in verschiedenen Pilotprojekten und

einem von der Bundesbeauftragten für IT herausgegebenen Leitfaden zur E-Rechnung. An erster Stelle auf der Agenda stand die E-Rechnung in der öffentlichen Verwaltung trotz dieser vorzeigbaren Ergebnisse allerdings noch nicht.

Das änderte sich dann aber sehr schnell. Während noch die Frage diskutiert wurde, ob die Lieferanten der öffentlichen Verwaltung – wie in verschiedenen Ländern bereits geschehen – zum Einsenden elektronischer Rechnungen verpflichtet werden können/sollen, standen die Behörden plötzlich selbst unter Druck. Die EU wollte mittels Richtlinie den Empfang und die Weiterverarbeitung (letzterer Zusatz wurde im Übrigen auf Drängen des BMI aufgenommen) elektronisch eingehender Rechnungen für die öffentliche Hand verpflichtend machen. Mit dieser Richtlinie im Rücken (die im Mai 2014 verabschiedet wurde) fanden die Vorkämpfer der E-Rechnung endlich Gehör.

Inzwischen geht es nicht mehr darum, welche Vorteile mit der E-Rechnung einhergehen, sondern um die Umsetzung. Die Expertise von neutralen und wissenschaftlich arbeitenden Beratungs-



**Dr. Steffen Bernius**  
 ist Senior Consultant  
 der Bonpago GmbH  
 in Frankfurt a. M.



**Nina Harms**  
 ist Consultant  
 der Bonpago GmbH  
 in Frankfurt a. M.

häusern ist mehr denn je gefragt, denn von der einzelnen Kommune bis zur Bundesregierung wird nach den passenden Lösungen gesucht. Bonpago hat im Jahr 2015 mit über 200 Entscheidern aus Rechnungswesen, Einkauf und IT bei öffentlichen Verwaltungen gesprochen – vom Bundesministerium bis zur kleinen Kommune – und die so erhobenen Daten zu einer Analyse des Status quo der E-Rechnung in der öffentlichen Verwaltung verdichtet.

**Kommunen noch nicht bereit für die E-Rechnung**

Die mit der E-Rechnung einhergehenden Vorteile für die Verwaltung sind ebenso ausgiebig dokumentiert wie Studienergebnisse zu der immer noch mangelnden Umsetzung in den Verwaltungen. Das bloße Hinweisen auf Einsparpoten-

ziale von zum Beispiel über sechs Milliarden Euro auf kommunaler Ebene bringt offensichtlich keinen Umschwung. Die spannende Frage lautet vielmehr: Wie kann dieses Potenzial gehoben werden? Das Hauptproblem ist, dass aufseiten der Verwaltung zumeist die nötige „E-Invoice-Readiness“ fehlt (siehe Grafik). Damit ist nicht die allgemeine Bereitschaft zur Umstellung ge-

meint – viele kleine Kommunen beschäftigen sich längst mit dem Thema – sondern vielmehr das Fehlen der prozessualen und technischen Voraussetzungen.

Der Ist-Prozess zeichnet sich durch das Abtippen von Rechnungsdaten, den Transport von Papier und viele unnötige „Sonderlocken“ in der Bearbeitung aus. So stehen einer Minute Bearbeitungszeit pro Rechnung etwa 300 Minuten Transport- und Liegezeit gegenüber.

Auch die drei technischen Komponenten für die E-Rechnung sind nicht vorhanden (siehe Grafik Seite 39): Nur wenige kommunale Verwaltungen haben einen elektronischen Rechnungseingang (12 Prozent), einen digitalen Rechnungsworkflow (12 Prozent) und ein revisions-sicheres digitales Archiv (32 Prozent).

Nur jede zwanzigste Kommune hat sowohl Rechnungseingang als auch Bearbeitung und Archivierung von Rechnungen digitalisiert und kann als „E-Invoice Ready“ bezeichnet werden. Allerdings ist diesen Kommunen auch gemein, dass eine aktive Umstellung der Lieferanten noch nicht stattgefunden hat. Dabei ergibt sich durch die E-Rechnung sogar bei einem Volumen von nur 5.000 Rechnungen jährlich ein Einsparpotenzial von über 50.000 Euro. Die Herausforderung liegt aber bei den Investitionskosten: Das Zusammenstellen der drei Komponenten über verschiedene Anbieter lohnt bei kleinerem Rechnungsvolumen oft ebenso wenig wie die Anbindung an einen großen Provider, dessen Geschäftsmodell gar nicht auf kleine Verwaltungen ausgerichtet ist. Nur wenige Firmen bieten ein ausge-

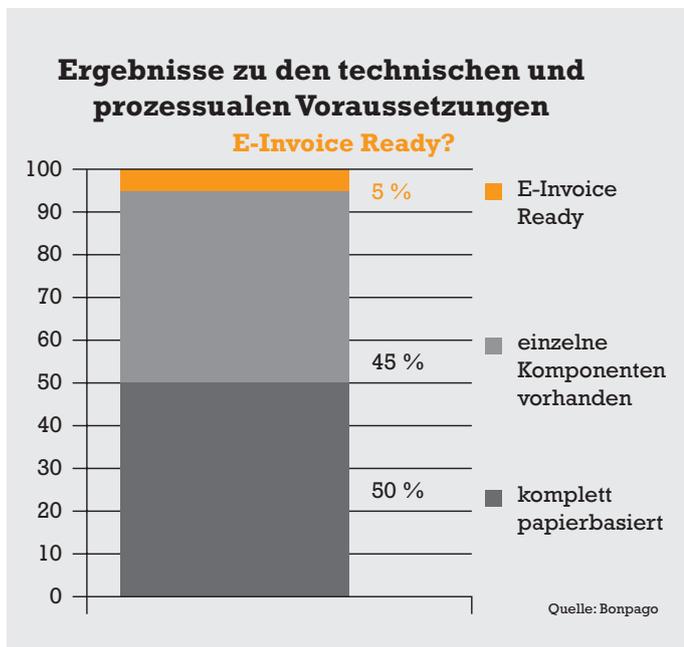
reiftes Komplettpaket für kleine Kommunen an, mit dem sich die Ausgaben schnell amortisieren. Diese zu finden gleicht der Suche nach der Nadel im Heuhaufen.

In unseren Gesprächen mit Kreis- und Kommunalverwaltungen wurde diesbezüglich auch häufig eine Unzufriedenheit mit den kommunalen IT-Dienstleistern deutlich. Verwaltungen sind oft an ein bestimmtes Rechenzentrum oder einen Dienstleister angeschlossen und somit von seinen entsprechenden Software-Angeboten abhängig. Gerade was die Rechnungsbearbeitung betrifft, sind die Lösungen der angebundenen Anbieter jedoch oft nicht „state of the art“.

Finanz-Technologie-Unternehmen, die vor allem auf cloudbasierte Services für Rechnungswesen und Einkauf setzen, sind hier wesentlich flexibler in der Ausrichtung auf den Kunden. Außerdem bieten sie im Rechnungseingang innovative Alternativen. Der Trend geht hier ganz klar weg von teuren Scan-Infrastrukturen mit qualitativ überholter OCR-Datenextraktion, wie im folgenden Abschnitt verdeutlicht werden soll.

**Technologien und Prozesse oft nicht nachhaltig**

Gerade größere Verwaltungen, insbesondere Städte und Kreisverwaltungen, haben im Bemühen, das Papier aus den Amtsstuben zu verbannen, teilweise sehr aufwendige Scan-Infrastrukturen und die zugehörigen Prozesse etabliert. Die Rechnungen landen dort nicht mehr per Hauspost in Papierform auf dem Tisch der Sachbearbeiter in der Buchhaltung oder bei den Freigebenden in den Abteilungen, sondern häufig als Bilddatei auf dem Monitor. Die Eingabe der Rechnungsdaten in einen eventuell vorhandenen Rechnungsworkflow erfolgt dann weiterhin manuell – und zwar auch, wenn eine OCR-Software zur Datenextraktion zwischengeschaltet ist. Diese erkennt dann zwar im Durchschnitt zwischen 70 und 85 Prozent der Daten – allerdings pro Rechnung, so dass bei fast jeder Rechnung nachbearbeitet werden muss. In einigen Verwal-



ein Einsparpotenzial von über 50.000 Euro. Die Herausforderung liegt aber bei den Investitionskosten: Das Zusammenstellen der drei Komponenten über verschiedene Anbieter lohnt bei kleinerem Rechnungsvolumen oft ebenso wenig wie die Anbindung an einen großen Provider, dessen Geschäftsmodell gar nicht auf kleine Verwaltungen ausgerichtet ist. Nur wenige Firmen bieten ein ausge-

tungen wurde der frei gewordene Platz auf dem Schreibtisch direkt wieder durch einen zusätzlichen Monitor in Beschlag genommen, um das Abtippen von Bilddateien zu erleichtern.

Jetzt kommt also die E-Rechnung – die Anfragen von Lieferanten, die gerne elektronische Rechnungen senden möchten, steigen rapide an –, und den Verwaltungen wird bewusst, dass der eingeführte Prozessschritt „Scannen“ umso überflüssiger ist, je mehr Rechnungen per E-Mail eingehen. Trauriger Ist-Zustand: Die Rechnungen werden in vielen Einrichtungen einfach ausgedruckt und wieder eingescannt, um sie in den regulären Prozess zu spielen.

Das Technische Hilfswerk (THW) als Behörde im Geschäftsbereich des BMI hat im Rahmen seines Pilotprojekts langfristiger gedacht. Zielvorgabe ist hier, möglichst viele Rechnungen elektronisch zu erhalten – idealerweise bereits mit integriertem Datensatz im ZUG-FeRD-Format, alternativ als PDF, aus dem die Daten mit einem innovativen Konverter-Service nahezu fehlerfrei und komplett extrahiert werden. Somit wird der Medienbruch nicht erst im eigenen Haus angegangen, sondern bereits zwischen Organisationen. Ein gesamtwirtschaftlich weitsichtiger Ansatz.

### Zusammenspiel von Einkauf und Rechnungswesen

Unsere Analysen und Vor-Ort-Termine zeigen auch, dass viele Kommunen längst den Überblick über ihre Lieferantenstruktur verloren haben. Sowohl die Anzahl der Lieferanten als auch die der Rechnungen ist oft unbekannt. Nur sehr wenige Kommunen nutzen zentrale Beschaffungsstellen oder Einkaufsgemeinschaften. Für eine Optimierung ist jedoch das Zusammenspiel von Einkauf und Rechnungswesen unabdingbar. Herausforderungen ergeben sich vor allem durch dezentrale Ressourcenverwaltung, heterogene Beschaffungsabläufe und nicht vorhandene oder veraltete Technologien.

So verbessert und beschleunigt beispielsweise die Erhöhung des Bestellbe-

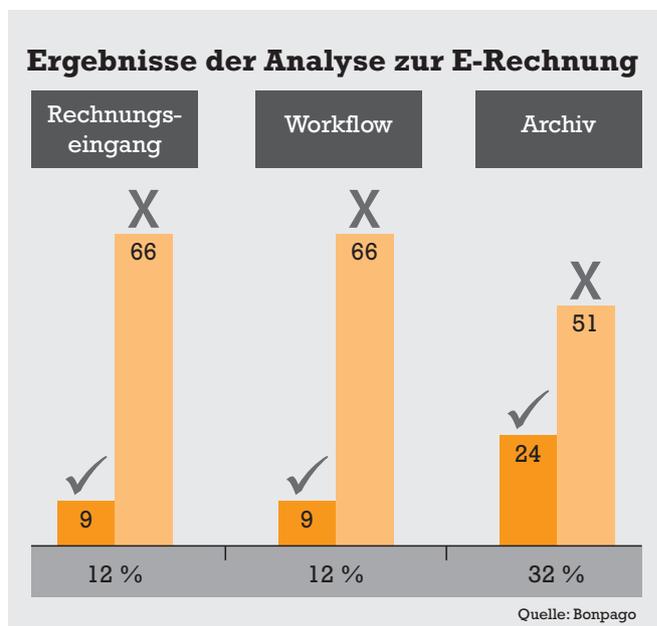
zugs (Zuordnung einer Rechnung zu einer im System angelegten Bestellung) die Datenextraktion im Rechnungseingang. Gerade eine OCR-Software profitiert enorm, wenn viele Felder automatisch durch Rückgriff auf die Bestelldaten ausgefüllt werden. Aktuelle Zahlen unserer Erhebung zeigen auf kommunaler Ebene einen Bestellbezug von nur vier Prozent im Durchschnitt.

In der Realität trifft man aber gerade in Verwaltungen oft auf die Problematik, dass Einkauf – wenn es denn eine Einkaufsabteilung gibt – und Rechnungswesen kaum miteinander sprechen. Insbesondere nicht vor dem Hintergrund eines Digitalisierungsprojekts. Erstes Ziel ist es dann immer, beide Parteien – idealerweise auch die IT – an einen Tisch zu bekommen. Die Workshops, die von Bonpago vor diesem Hintergrund zu Beginn eines Projektes durchgeführt werden, erfüllen unter anderem exakt diesen Zweck. Und genau wie für die Prozesse der Rechnungsbearbeitung gibt es auf Kommunen spezialisierte Technologie-Anbieter aufseiten des Einkaufs. Insbesondere auch, wenn gar keine eigene Einkaufsabteilung vorhanden ist, lohnt sich die Anbindung an spezialisierte Procurement-Dienstleister.

### Die zweite Welle an Pilotprojekten rollt

Nach der erfolgreichen Pilotierung der E-Rechnung auf Bundesebene beim THW und beim Bundesverwaltungsamt werden zurzeit größer angelegte Pilotprojekte ins Leben gerufen. So arbeitet die Bundesverwaltung aktuell an einem Be-

triebskonzept zur Umsetzung der E-Rechnung auf Bundesebene – möglicherweise läuft es hierbei nun doch auf eine Verpflichtung der Lieferanten hinaus. Die Freie Hansestadt Bremen positioniert sich derweil als Leuchtturmprojekt für die Umsetzung der E-Rechnung und wird gefördert vom IT-Planungsrat.



Andere Städte haben ebenfalls Projekte zur Umsetzung der EU-Richtlinie ins Leben gerufen.

Auch kleinere Kommunen haben die Dringlichkeit erkannt. Verschiedene Kreisverwaltungen spüren die Belastungen der aktuellen Flüchtlingskrise ganz direkt – so zum Beispiel wenn Mitarbeiter der Stadtkasse oder der Kämmerei vor Ort in Flüchtlingsheimen Bargeld auszahlen müssen, da die Flüchtlinge (noch) nicht über ein Konto verfügen dürfen. Spätestens an dieser Stelle wird deutlich, dass es wichtigere Prozesse gibt als das Abtippen von Rechnungsdaten. Es bleibt also zu hoffen, dass die E-Rechnung 2016 weiter an Fahrt aufnimmt. Gerade für die öffentliche Verwaltung steht mit der Umsetzung der EU-Richtlinie in nationales Recht eine wichtige Weichenstellung an.

Weitere Informationen erhalten Sie bei der **Bonpago GmbH, Dr. Steffen Bernius, E-Mail: s.bernius@bonpago.de.**