



# Elektronische Rechnung erfolgreich einführen

Im europäischen Vergleich hat Deutschland beim Thema Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung noch Nachholbedarf. Das gilt ebenso für den Stand der Einführung der elektronischen Rechnung. Auch hier ist Deutschland noch nicht gut genug. Mit der Unterzeichnung des E-Rechnungs-Gesetzes wurden die Weichen zur Einführung eines technologieneutralen E-Rechnungs-Standards für öffentliche Auftraggeber gestellt. Nun gilt es, den eingeschlagenen Weg richtig umzusetzen.

Die Erfolgskriterien für eine Durchsetzung des elektronischen Rechnungsaustauschs wurden schon vor fünf Jahren in einem vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) geförderten Projekt von Bonpago und der Goethe-Universität Frankfurt identifiziert. Diese ergeben sich aus den drei Hauptstandardisierungsebenen: Inhaltsstandards, Transportstandards und Prozessstandards. Abbildung 1 verdeutlicht diese Ebenen

des elektronischen Rechnungsaustauschs anhand eines vereinfachten Schemas.

In den vergangenen Jahren hat sich vor allem auf den ersten beiden Standardisierungsebenen viel getan. So wurden zum Beispiel die Transportstandards mit der Konzeption einer zentralen E-Rechnungsplattform des Bundes – unter Federführung des Bundesministeriums des Innern, des Bundesministeriums für Finanzen sowie des Landes Bremen – in die Umsetzung gegeben. Mithilfe der Plattform soll

es Unternehmen ermöglicht werden, Rechnungen auf eine einfache Art und Weise über verschiedene vordefinierte Wege an die Verwaltung zu senden. Kleine Lieferanten erhalten die Möglichkeit, Rechnungen im Portal in einem anwenderfreundlichen Formular direkt zu erstellen und als zukünftige Vorlage abzuspeichern. Unternehmen, die für die Rechnungsstellung bereits eine Fachanwendung im Einsatz haben, können die erzeugten Datensätze entweder per E-

## Autor



### Dr. Donovan Pfaff

ist Geschäftsführer der Bonpago GmbH in Frankfurt am Main. Das Unternehmen berät Unternehmen und die öffentliche Verwaltung zu Einkaufs-, Rechnungs- und Zahlungsprozessen. [pfaff@bonpago.de](mailto:pfaff@bonpago.de)

Mail oder über eine Webservice-Schnittstelle direkt aus dem Programm heraus versenden. Bei der Konzeption des Portals wird auf zentrale Komponenten wie Servicekonten (einheitliche Identifizierung und Authentifizierung für Unternehmen) sowie einheitliche Formatprüfungen und Zusatzdienste gesetzt. Zunächst ist geplant, die Rechnungseingangsplattform nach Fertigstellung beim Bund und in Bremen einzusetzen. Zusätzlich ist auch eine Nachnutzung für Länder, Städte und Kommunen gewünscht. Durch die Nutzung der Servicekonten können Lieferanten perspektivisch mit einer Registrierung ihre Rechnungen an alle Behörden einliefern. Dies soll zu einer vermehrten Akzeptanz und somit zu einer Steigerung des elektronischen Rechnungsvolumens führen.

### Klare Vorgabe für den Inhaltsstandard

Neben der Ausarbeitung der Transportstandards wurde auch bei den Inhaltsstandards vieles in die Wege geleitet. Der im Rahmen des Projektes „E-Rechnung“ des IT-Planungsrates entwickelte Standard XRechnung ist die nationale Ausgestaltung der europäischen Norm EN 16931. XRechnung ist eine im Rahmen der EU-Richtlinie 2014/55/EU vorgesehene Konkretisierung der europäischen Vorgaben, welche sowohl vom Bund als auch von den Ländern getragen wird und den Umgang mit elektronischen Rechnungen in der öffentlichen Verwaltung vereinheitlicht.

Die XRechnung ist dabei als reines Datenformat konzipiert und verzichtet auf ein Sichtformat, wie es beispielweise hybride Formate (unter anderem ZUGFeRD) integrieren. Für die von der EU geforderte

elektronische Annahme und Weiterverarbeitung ist das menschenlesbare Abbild der Rechnung nicht erforderlich, da die Daten direkt in die unterstützenden Systeme importiert und dort aufbereitet werden. Vielmehr sieht die öffentliche Verwaltung in hybriden Formaten einen großen Nachteil, da das ursprünglich eingegangene Format inklusive Sichtformat archiviert werden muss, jedoch nur der enthaltene Datensatz verarbeitet wird. Zusätzlich fällt bei einem reinen Datenstrom die Ungewissheit weg, ob das Abbild der Rechnung und die Daten tatsächlich übereinstimmen und nicht manipuliert wurden.

Neben den Transport- und Inhaltsstandards steht nun die große Herausforderung an, die einzelnen Verwaltungen für die papierlose Bearbeitung von Rechnungen bereit zu machen. Hier gilt es nun, die Prozesse im Rechnungseingang bei den Behörden beziehungsweise Einrichtungen und Rechnungsausgang bei den Lieferanten weitestgehend zu standardisieren. Nur so können die Potenziale auf beiden Seiten erfolgreich gehoben und elektronische Rechnungen nachhaltig verarbeitet werden.

### Herausforderung Prozesse

Die Erfahrungen zeigen, dass die deutschen Verwaltungen vornehmlich auf Papierprozesse ausgerichtet sind. Dies deckt sich mit den Erfahrungen, die „Geflüchtete“ mit der deutschen Bürokratie ge-

macht haben, über die die „Frankfurter Allgemeine Rhein-Main“ Anfang August dieses Jahres online berichtete: „Die Deutschen lieben Papier. Das hat mich verwundert. Ich dachte, so etwas gibt es nur in Schwellenländern“, zitiert die Zeitung den Asylbewerber Sahl Alhaj Kehder. Auf die Rechnungsprozesse übertragen bedeutet dies, dass einzelne Verwaltungsmitarbeiter jegliche Kommunikation zur Anordnung, Feststellung, Buchung und Zahlung heute mit Bleistift, Kugelschreiber, Füllfederhalter oder standardisierter und selbsterstellter Stempel auf den Papierdokumenten vermerken. Ein echtes Problem, denn – traurig, aber wahr – häufig werden PDF-Rechnungen in vielen Einrichtungen tatsächlich einfach ausgedruckt und wieder eingescannt, um sie in den regulären Prozess zu spielen. Diese Prozesse aufzubrechen und nachhaltig zu digitalisieren, ist das Erfolgskriterium für die Einführung der elektronischen Rechnung. Die Projekterfahrungen zeigen, dass der Teufel häufig im Detail steckt. Um die eng gesteckten Zeitpläne der EU und der Bundesregierung zu erfüllen, gilt es, gerade die Mitarbeiter mitzunehmen und die Voraussetzungen für die elektronische Verarbeitung in den Behörden zu schaffen.

### Der Musterprozess für Bundesbehörden steht

Für das Bundesministerium des Innern, das als oberste Bundesbehörde eine Umsetzung der Vorgaben bis zum 27. Novem-

ber 2018 vornehmen muss, wird aktuell eine konkrete Vorgehensweise zur Umsetzung entwickelt. Für den Empfang, die Bearbeitung, die Freizeichnung, die Anordnung zur Auszahlung sowie die Ablage eingehender Rechnungen in den Behörden wurde ein Musterprozess erarbeitet. Dieser bildet die Grundlage für die angestrebte Transformation bestehender Prozesse einzelner Behörden hin zu einer behördenübergreifend standardisierten Bearbeitung elektronischer Rechnungen nach dem Standard XRechnung.

Grundsätzlich sind diese Empfehlungen und Prozesse auf alle Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung übertragbar. Im Einzelnen sind konkret die jeweiligen länderspezifischen Gesetzgebungen (zum Beispiel der Einsatz der digitalen Signatur zur elektronischen Feststellung von Rechnungen) sowie die technische Ausgestaltung und die vorhandenen Prozesscharakteristika zu berücksichtigen.

Hierfür sollte zunächst die Ausgangslage analysiert und die Frage beantwortet werden, ob und wie die Gemeinde, Kommune oder Behörde auf den elektronischen Rechnungsempfang vorbereitet ist. Die ersten Projekte zeigen, dass sich die Bearbeitungsprozesse auf Papier in den letzten Jahren stetig weiterentwickelt haben und je nach Dienststelle oder Behörde individuell gestaltet wurden. So unterscheiden sich zum Beispiel die Bearbeitungsprozesse einer Rechnung im Schulamt von denen des Bauamtes oder der IT-Beschaffung.

### Wie Verwaltungen vorgehen sollten

Um Transparenz herzustellen und die richtigen Maßnahmen zu identifizieren, sind die heutigen Prozesse und die Volumina im Rechnungseingang zu betrachten. Die elektronische Bearbeitung setzt zumindest einen elektronischen Workflow sowie ein elektronisches Rechnungsarchiv voraus. Im Rahmen dieses ersten Schrittes stellt sich zunächst allerdings nicht die Frage nach dem Nutzen des elektronischen Rechnungsaustauschs.

Vielmehr ist die Verwaltungseinrichtung auf die Umsetzung der Richtlinie vorzubereiten. Dabei ergeben sich zwei zentrale Aspekte, die konkret zu hinterfragen sind. Dies ist zum einen die Klassifikation des Ist-Zustandes, also der „E-Invoice Readiness“, und zum anderen die Auswahl der geeigneten Werkzeuge aufseiten der Behörden und deren Implementierung. Der erste Entscheidungsschritt beinhaltet dabei unter anderem die Beantwortung folgender Fragestellungen:

- Gibt es einen zentralen Rechnungseingang (zum Beispiel eine Postfachadresse für den physischen Rechnungseingang oder eine zentrale E-Mail-Adresse `erechnung@musterbehoerde.de`)?
- Gibt es bereits ein frühes Scannen der eingehenden Rechnungen (zum Beispiel in einer zentralen Poststelle)?
- Gibt es ein automatisiertes Auslesen der eingehenden Papier- oder PDF-Rechnungen (zum Beispiel über eine OCR-Erkennung)?
- Gibt es eine elektronische Weiterverarbeitung der digitalisierten Rechnungen im Rahmen eines Workflowsystems (zum Beispiel zur Freigabe der Rechnungen)?
- Gibt es ein elektronisches Archiv für die Ablage der Rechnungen (dies kann auch im „späten“ Scannen sein, das heißt zur Ablage nach der Freigabe und Verbuchung der Rechnung)?

- Welche Systeme können nachgenutzt werden und wo ist die Nachnutzung sinnvoll?

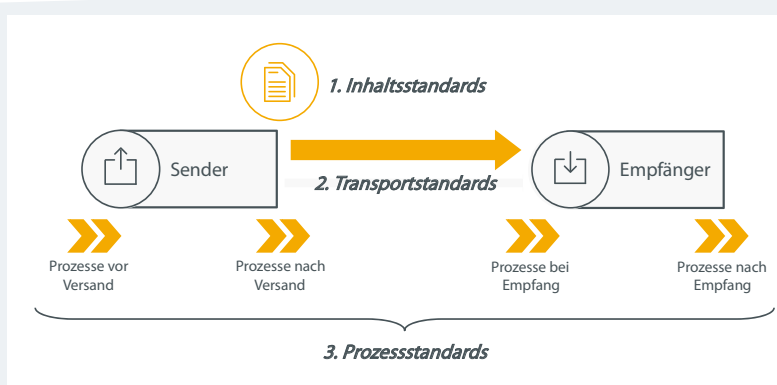
Auf Basis dieser Erkenntnisse lässt sich gemeinsam mit den Musterprozessen eine erfolgreiche Umsetzung in der öffentlichen Verwaltung starten.

### Oft fehlt eine valide Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die zentrale Entscheidung, welches System zur elektronischen Rechnungsbearbeitung eingeführt werden soll, muss auch vor dem Hintergrund ökonomischer Nachhaltigkeit getroffen werden. In der Realität wird häufig einer kurzfristigen Opportunität gefolgt – zulasten einer langfristig tragfähigen Umsetzung. Auch fehlt häufig das Wissen über Kosten und mögliche Einsparpotenziale in den einzelnen Prozessschritten. Der Rückgriff auf Rahmenverträge wird dann häufig der schwierigen Berechnung eines Business Cases mit Einbezug verschiedener am Markt befindlicher Lösungen vorgezogen – so lässt sich schließlich auch eine aufwendige Ausschreibung vermeiden. Dieses Denken greift aber unserer Erfahrung nach zu kurz: Nachnutzung ist sehr sinnvoll – vorher sollte aber eine tiefgehende Bewertung verschiedener Alternativen erfolgen.

In der Abbildung 2 ist die oberste Ebene des Standardprozesses dargestellt.

Abbildung 1: Schematische Darstellung des elektronischen Rechnungsaustauschs



Quelle: Bonpago

iV-Grafik

Hier finden sich auch Maßnahmen, die einzelne Abteilungen in der Verwaltung betreffen, sowie schematisch die Auswirkungen auf das Einsparpotenzial.

Die ansteigende Kurve in der Abbildung zeigt dabei die potenziellen Einsparpotenziale. Deutlich wird auch hier, dass die großen Potenziale in nachgelagerten Prozessen liegen und weniger im Transportweg. Je nach Art und Konstellation der öffentlichen Einrichtung gibt es verschiedene Wege zur Implementierung der Lösungskomponenten zur elektronischen Bearbeitung. Dies kann beispielsweise die Beschaffung über eine zentrale Stelle sein, die vom jeweiligen Bundesland oder einem zuständigen IT-Dienstleistungszentrum angeboten wird. Verwaltungen können aber auch einen klassischen (Rechnungs-)Workflowanbieter oder eine DMS-Lösung wählen. Gerade DMS-Hersteller bieten eine Alternative zur Umsetzung der Richtlinie, da viele ihr Spezialgebiet der Dokumen-

tendigitalisierung und -archivierung mittlerweile um die Möglichkeit der Abbildung von Geschäftsprozessen in Workflows erweitert haben. Die letzte Gruppe, die in diesem Zusammenhang genannt werden muss, stellen Anbieter von Finanz- und Buchhaltungs- sowie ERP-Software dar, die ebenso einen Workflow im Angebot haben.

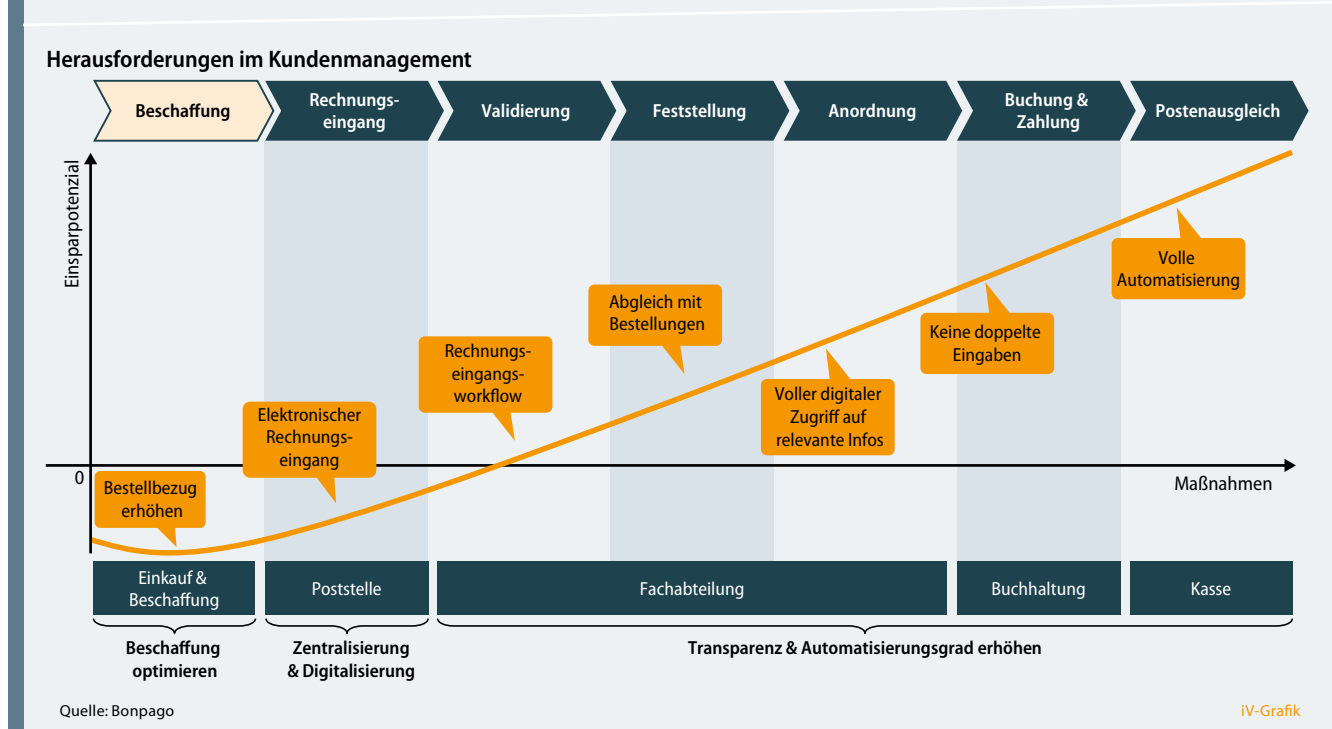
Verwaltungen gehen in der Regel einen der letzteren beiden Wege – oft ohne eingehende Prüfung von Alternativen. Es ist bequemer, wenn auch zumeist langfristig teurer, auf bereits genutzte DMS- oder Finanzsoftware-Anbieter zurückzugreifen, auch wenn diese keine ausgewiesenen Rechnungsworkflow-Spezialisten sind. Nicht immer ist die beste Lösung die, welche bereits im Haus implementiert ist. Vor allem Lösungen zu E-Akte oder Workflows auf Basis der vorhandenen ERP-Systeme sind häufig nicht ausgereift und stellen eher einen Rückschritt zum papierbasierten Prozess dar.

## Ausblick

Der Weg zur erfolgreichen Umsetzung der elektronischen Rechnung ist eingeschlagen. Nun sind die Bundesländer gefragt, einerseits in entsprechenden E-Government-Gesetzen die notwendige Rechtssicherheit zu schaffen und andererseits eine Strategie für die Umsetzung auf kommunaler Ebene zu entwickeln. Dafür ist zunächst die Unsicherheit für alle Beteiligten zu nehmen.

Neben einheitlichen prozessualen Vorgaben auf Bundes- und Landesebene sind die Diskussionen konkurrierender Lager zu Formatfragen in eine konstruktive Richtung zu lenken. Aus den erläuterten Gründen, wie einer Überprüfung, ob das Sichtformat dem Datensatz entspricht, einer geringeren Archivierungsnotwendigkeit sowie dem Vorteil, dass zukünftig eine „Papierbearbeitung“ durch einen reinen Datensatz erschwert wird, bleibt zu hoffen, dass sich die leidige Diskussion um den Rechnungsstandard nun schnell ver-

Abbildung 2: Schematische Darstellung der Einsparpotenziale mit Maßnahmen



flüchtig und die XRechnung als Standard von allen Beteiligten unterstützt wird und ihren Niederschlag in den aktuellen Projekten findet. Gemeinsam kann so das Ziel der Verwaltung und des Forums elektronische Rechnung Deutschland (FeRD) erreicht werden, die Akzeptanz der elektronischen Rechnungen in Deutschland nachhaltig zu fördern. Für die sich aktuell in der Entwicklung befindliche zentrale Plattform zum elektronischen Rechnungsaustausch sind schnellstmöglich Nachnutzungskonzepte und entsprechende Betreiber- und Erlösmodelle für Kommunen und Länder zu entwickeln.

Dann bleibt die Aufgabe, bei den Verwaltungen selbst die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen. Weitreichende Analysen und Gespräche mit über 200 Entscheidern aus Rechnungswesen, Einkauf und IT bei öffentlichen Verwaltungen zeigen auch, dass viele Kommunen längst den vollständigen Überblick über ihre Lieferantenstruktur verloren haben. Die Anzahl an Lieferanten und eingehenden Rechnungen ist oft unbekannt. Der Bestellbezug pendelt zwischen fünf und 20

Prozent. Nur sehr wenige Kommunen nutzen zentrale Beschaffungsstellen oder Einkaufsgemeinschaften.

Für eine Optimierung ist dabei das Zusammenspiel von Einkauf und Rechnungswesen sowie der Organisationsstellen unabdingbar. Herausforderungen ergeben sich vor allem durch dezentrale Ressourcenverwaltung, heterogene Beschaffungsabläufe und nicht vorhandene oder veraltete Technologien. In der Realität trifft man aber gerade in Verwaltungen oft auf die Problematik, dass Einkauf – so es denn eine Einkaufsabteilung gibt – und Rechnungswesen kaum miteinander sprechen. Insbesondere nicht vor dem Hintergrund eines Digitalisierungsprojektes. Erstes Ziel ist es dann immer, beide Parteien – idealerweise auch die IT – an einen Tisch zu bekommen.

Nichtsdestotrotz ist klar: Die E-Rechnung kommt – und das mit voller Wucht. Die Anfragen von Lieferanten, welche gerne elektronische Rechnungen senden möchten, steigen auch bei den Verwaltungen rapide an. Und diesen wird allmählich bewusst, dass der extra eingeführte Pro-

zessschritt „Scannen“ umso überflüssiger wird, je mehr Rechnungen elektronisch eingehen. Sowohl für die öffentliche Verwaltung als auch für deren Lieferanten gilt es, die Chancen auf Einsparungen, Effizienzsteigerungen und Verkürzung der Durchlaufzeiten zu realisieren. Aus diesem Grund wird seit Längerem auch die Verpflichtung der Lieferanten zur Einbringung elektronischer Rechnungen diskutiert. Unter der Voraussetzung, dass dies frühzeitig kommuniziert wird und Unternehmen und Softwarehersteller genug Zeit für eine Umstellung haben, ist der Schritt einer Verpflichtung konsequent und kann als Anstoß zur digitalen Transformation im Rechnungswesen gesehen werden. ■

Empfehlungen der Redaktion aus [www.springerprofessional.de](http://www.springerprofessional.de) zu:

**E-Rechnung**

Sommermann, M., Munz: Verwaltungsmodernisierung mit digitalen Prozessen, in: innovative Verwaltung, 3, 2017, S. 19 ff., [www.springerprofessional.de/link/12109754](http://www.springerprofessional.de/link/12109754)