

# Die elektronische Rechnungsverarbeitung in der öffentlichen Verwaltung

Untersuchungen sagen – es lohnt. Gesetze sagen – es muss.  
Projekte zeigen – es geht

Nicole Küchler-Stahn/Adrian Gelep

Die Einführung der elektronischen Rechnungsverarbeitung wurde mit der EU-Richtlinie 2014/55/EU für die Mitgliedstaaten bis spätestens zum 27. November 2019 verbindlich erklärt. Während sich zahlreiche Publikationen in der Vergangenheit mit den Chancen und Herausforderungen der automatisierten, digitalisierte Rechnungsbearbeitung beschäftigt, wählt dieser Artikel einen anderen Schwerpunkt. Er befasst sich einerseits mit den zu erwartenden organisationalen Änderungen. Denn – da sind sich Wissenschaftler und Verwaltungspraktiker einig – eine reine Digitalisierung der papiergebundenen Prozesse wird die mit E-Government verbundenen Erwartungen nicht erfüllen können. Neben der Anpassung der Prozesse erweist sich die Kommunikation mit den Stakeholdern der Reform als erfolgskritisch. Anhand ihrer Einstellung zur Reform und dem Grad ihrer Betroffenheit segmentiert der Artikel die Stakeholder des Reformprojektes in vier Gruppen und identifiziert adressatengerechte Kommunikationsstrategien.

## Unterwegs zu einem großen Ziel

E-Government befindet sich bereits seit Jahren auf den vorderen Plätzen der Reformagenden öffentlicher Verwaltungen. Dazu gehört auch die Einführung eines elektronischen Rechnungsbearbeitungsprozesses.<sup>1</sup> Im Fokus der Betrachtung steht aber schon länger nicht mehr die Frage nach der Sinnhaftigkeit der elektronischen Rechnungsbearbeitung, sondern die Diskussion um den geeigneten Refor-

mansatz.<sup>2</sup> Fakt ist: Kommunen müssen bis spätestens zum Jahr 2019 die Anforderungen umgesetzt haben.<sup>3</sup>

Fakt ist auch: Die bloße Digitalisierung der Papierwelt reicht nicht aus, um die Vision des E-Governments vollständig umzusetzen.<sup>4</sup> Für Bundesverwaltungen ist dazu bereits in § 9 des Electronic-Government-Gesetz (EGovG)<sup>5</sup> eine Analyse und Optimierung von Prozessen im Vorfeld

der Digitalisierung verbindlich vorgesehen. Nach Ansicht der Autoren sollte dieser Grundsatz auch auf kommunaler Ebene gelten und wird nicht selten auch heute schon beherzigt.

Der vorliegende Artikel beschäftigt sich mit der Einführung der elektronischen Rechnungsbearbeitung auf kommunaler Ebene. Er thematisiert zum einen die durch die Einführung der elektronischen Rechnungsbearbeitung notwendigen Veränderungen am Kernprozess der Rechnungsbearbeitung. Zum anderen identifiziert er die Anforderungen der im Einführungsprozess vertretenen Anspruchsgruppen und spricht Handlungsempfehlung für deren Einbezug in den Reformprozess aus.

## Stakeholder-Analyse im Kontext von Reformprojekten im öffentlichen Sektor

Modernisierungsprojekte in der öffentlichen Verwaltung bergen neben einer Vielzahl fachlicher Neuerungen auch immer eine persönliche Herausforderung für die beteiligten Akteure. Dies gilt insbesondere für Reformprojekte im Bereich des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens



**Prof. Dr. Nicole Küchler-Stahn**

Professorin für

Public und Nonprofit Management an der Frankfurt University of Applied Sciences.



**Adrian Gelep**

Manager bei EY (Ernst & Young GmbH) im Bereich Advisory für öffentliche Auftraggeber, v.a. im Bereich Haushalts- und Rechnungswesen.

1 Vgl. Die Bundesregierung (2014), S. 29.

2 Vgl. in diesem Sinne auch Schwarting (2014).

3 Vgl. Art. 11, EU-Richtlinie 2014/55/EU vom 16. April 2014.

4 Vgl. Die Bundesregierung (2014), S. 8, Schulz (2009), S. 10 ff. sowie Thiel/Schmidt (2014), S. 125.

5 Vgl. § 9, EGovG vom 25. Juli 2013.

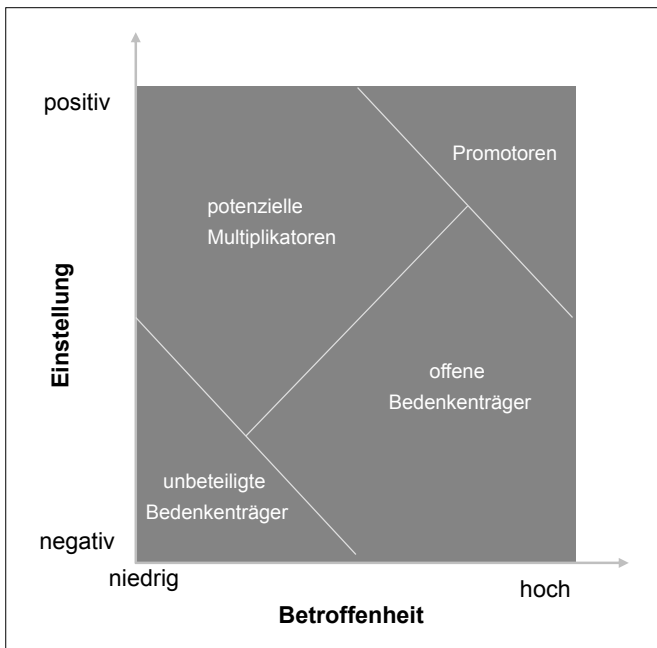


Abb. 1: Stakeholder-Matrix

auf kommunaler Ebene. Während die Einführung der elektronischen Rechnungsbearbeitung aus Sicht der Kammereien oftmals den nächsten logischen Schritt auf der Modernisierungsagenda darstellt, sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch die zum Teil jahrelange und mit einer Vielzahl von prozess- und IT-technischen Veränderungen einhergehenden Umstellung von der Verwaltungskameralistik auf die Technik der doppelten Buchführung (Doppik) reformmüde.<sup>6</sup>

Die Identifikation der Anspruchsgruppen und die Analyse deren individueller Einstellungen und Bedürfnisse sollten den Ausgangspunkt eines jeden Reformprojektes darstellen.<sup>7</sup> Dieses Vorgehen ermöglicht der Projektleitung nicht nur eine adressatengerechte Ausrichtung der reformbegleitenden Kommunikation, die dem natürlichen Interessenspluralismus Rechnung trägt.<sup>8</sup> Sie eröffnet vielmehr die Fokussierung auf Teile solcher Anspruchsgruppen, die im Projektverlauf dazu neigen, ihre Einstellung (ggf. zulasten des Reformvorhabens) zu verändern.

Eine mögliche Klassifikation von Stakeholdern nehmen Müller-Stewens/Lechner/Stahl vor, indem sie diese anhand der Kriterien „Beeinflussbarkeit der Stakeholder-Gruppe“ und „Einfluss der Stakeholder-Gruppe auf das eigene Unternehmen“ in vier Gruppen segmentieren und ihnen eine unterschiedliche Bedeutung für bzw.

Anforderungen an die Unternehmenskommunikation zusprechen.<sup>9</sup>

Den Gedanken greift der vorliegende Artikel auf und entwickelt eine Matrix, welche die Stakeholder von Reformprojekten im öffentlichen Sektor anhand der Merkmale „Betroffenheit von dem Reformelement“ und „Einstellung gegenüber dem Reformelement“ klassifiziert. Betroffenheit umfasst sowohl eine unmittelbare als auch eine mittelbare Konfrontation mit dem Reformgegenstand. Bezogen auf die Einführung der elektronischen Rechnungsverarbeitung wertet der Artikel damit einen Fachbereich mit einem hohen Rechnungsaufkommen genauso wie den Personalrat, der aufgrund rechtlicher Bestimmungen die Reform begleitet, als vergleichsweise hoch betroffen.

Im Folgenden werden die relevanten Anspruchsgruppen im Rahmen von Projekten der Einführung der elektronischen Rechnungsverarbeitung identifiziert. Illustriert werden deren spezifischen Bedürfnisse und basierend auf Erfahrungen der Autoren Handlungsempfehlungen zum Einbezug dieser Anspruchsgruppen in den Reformprozess erarbeitet.

### Einmal genauer hingeschaut – Stakeholder unter der Lupe

#### Die Buchhaltung: Bedenkenträger mit Promotorenpotenzial

Für die Buchhaltung stellt die Anpassung der Prozesse mit der Einführung der elektronischen Rechnungsverarbeitung einen starken Eingriff in das gewohnte Arbeitsumfeld dar. In der Regel bedeutet dies v.a. eine Fokussierung auf die eigentlichen Aufgaben der Buchhalter. Diese werden erfahrungsgemäß mit zwei Dingen überfrachtet, die nicht im Mittelpunkt der Arbeit stehen sollten: Die manuelle Überwindung von Medienbrüchen und die

Überarbeitung von unzureichend oder fehlerhaft bearbeiteten Rechnungen. Beides mindert nicht nur die Effizienz und die Effektivität des Rechnungsbearbeitungsprozesses, sondern führt zu einem Auseinanderfallen von zugeordneter und wahrgenommener Verantwortung der Buchhalterinnen und Buchhalter.

Die Vielzahl wiederholter und manueller Datenerfassungen sind nicht nur in Quantität und Anspruch in der Buchhaltung fehl am Platze, sondern auch sehr fehleranfällig. Gleiches gilt für die Korrektur der Feststellung, die häufig unzureichend im Hinblick auf Umfang und Qualität vorgenommen wird. Die Feststellung hat eine große Spannbreite und deckt mit der Zeichnung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit auch die Kontierung und die Auswahl bzw. Eingabe der Geschäftspartner ab. Dadurch wird dem Buchhalter eine immense Verantwortung und Arbeitslast bei der Plausibilisierung und oft auch der Fertigstellung der Rechnung zugemutet. Obwohl den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Buchhaltung inhaltlich eine Fokussierung auf die Kern-tätigkeiten nachvollziehbar und sinnvoll erscheint, begegnet man im Reformverlauf häufig starken Verharrungskräften.

Verlässt man den harten Kern der Buchhaltung, stößt man an vorgelagerte Prozesse, die in der elektronischen Rechnungsverarbeitung einen starken Bezug zur Buchhaltung erkennen lassen: der zentrale Rechnungseingang. Hier besteht die klare Empfehlung, diesen zu zentralisieren. Dafür sprechen die zu erwartenden Skaleneffekten beim Scannen und Validieren der Rechnungen sowie beim Zuordnen der Rechnung zum verantwortlichen Mitarbeiter (sog. Routing). Die Einrichtung des zentralen Rechnungseingangs stellt eine der größten organisatorischen Veränderungen dar, die durch die elektronische Rechnungsverarbeitung in die Verwaltung drängen, weshalb seine Imple-

6 In Bezug auf das Neue Steuerungsmodell allgemein, vgl. Röber, M. (2001) S. 49.  
 7 Vgl. Freemann, E. R. (2010), S. 26.  
 8 Vgl. Stahl/Menz (2014), S. 5f.  
 9 Vgl. Müller-Stewens/Lechner/Stahl (2001) zitiert in: Stahl/Menz (2014), S. 66.

mentierung mit einigen Regelungsbedarfen verbunden ist. Neben der vergleichsweise konfliktfrei verlaufenden Festlegung über den Ablauf des Scannens der Rechnung und der rechnungsbegründenden Unterlagen erweist sich die Regelung des Umgangs mit nicht scanbaren Dokumenten als Herausforderung. Diese – häufig dem Baubereich stammenden – Unterlagen begleiten die elektronische Rechnung weiterhin papiergebunden.

Die Zuordnung der Rechnung an eine zuständige Person in der Verwaltung ist einer der Schlüsselpunkte für eine gut funktionierende elektronische Rechnungsverarbeitung. Das Potenzial liegt hierbei nicht nur in der Elektrifizierung des Prozesses, sondern in seiner Automatisierung. Durch die intelligente Software besteht die Möglichkeit bei ausreichend vorhandenen Erkennungsmerkmalen auf der Rechnung (Bearbeitername, Bestellnummer, etc.) ein vollkommen automatisiertes Routing vorzunehmen. Erst wenn dieses nicht erfolgen kann, müssen verschiedene Instanzen der Klärung tätig werden.

Durch diese organisatorischen Anpassungen können in der Abstimmung mit den Fachbereichen Zweifel an der Sinnhaftigkeit der Zentralisierung aufkommen. Diese begründen sich in der eher außerfachlich gelagerten – aber nicht weniger nachvollziehbaren Sorge –, dass dezentrale Ressourcen nicht mehr in gewohntem Umfang ausgelastet sind und diese Kapazitäten über kurz oder lang eingespart oder zentralisiert werden. Eine Verlagerung von Tätigkeiten sollte daher in einem Projekt zur Einführung der elektronischen Rechnungsbearbeitung eine bedeutsame Rolle einnehmen und in einem geordneten Klärungsprozess unter Einbezug des Personalrates verhandelt werden.

Mit Blick auf die Stakeholder-Analyse wird die Buchhaltung in jeder Verwaltung zu den Bereichen gehören, die in besonderem Maße von Veränderungen im Rahmen der Einführung der elektronischen Rechnungsbearbeitung betroffen sind. In gleichem Maße lässt sich häufig auch eine Hinwendung zur Reform beobachten. Zum einen resultiert diese – wie die vorherigen Ausführungen zeigen – aus der Stärkung der originären buchhalterischen Tätigkeiten; zum anderen entfallen zum

Teil (redundante) Arbeitsschritte für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Damit gehört die Buchhaltung in der Mehrzahl der Fälle zu den Promotoren.

Nicht unberücksichtigt soll an dieser Stelle bleiben, dass die einschneidenden Änderungen am Prozess und der Wegfall von Arbeitsschritten mit dem Ziel der Prozessbeschleunigung auch die Sorge einzelner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor dem Wegfall ihrer Tätigkeit begünstigen kann. Die Trennlinie zwischen Reformpromotoren und den offenen Bedenkenträgern verläuft in der Buchhaltung meist zwischen den Hierarchieebenen. Insbesondere Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter tragen sich mit diesen

mentenmanagementsystems – ist, desto geringer die Zahl der gelebten Prozessvarianten. Die Auswirkungen dieses Zusammenhangs strahlen in die gesamte Organisation hinein und materialisieren sich auf unterschiedlichste Art. Die deutlichste Konsequenz ist die mangelnde Transparenz im Prozess und die daraus resultierende Prozessunsicherheit. Trifft die Prozessunsicherheit auf die stark regel- und normenbasierte Arbeitsweise der öffentlichen Hand, führt dies zur Etablierung nicht notwendiger Zusatzunterschriften, Sicherheitskopien und Einbindung von Vorgesetzten mit dem ausschließlichen Ziel der Kenntnisnahme oder zusätzlicher Prozessschritte ohne erkennbare Wertschöpfung. Hier greift das wohl schlag-

**»Je höher der Grad der Elektrifizierung eines Prozesses ist, desto geringer die Zahl der gelebten Prozessvarianten, woraus als deutlichste Konsequenz mangelnde Transparenz im Prozess und die sich daraus ergebende Prozessunsicherheit resultieren.«**

Bedenken und repräsentieren aus diesem Grund nicht selten die Gruppe der offenen Bedenkenträger.

#### **Die Fachbereiche: Wichtige Stakeholder mit vielfältigen Interessen**

Die Fachbereiche sind in gleichem Maße von der Veränderung der Prozesse betroffen und haben aus Ihrem jeweiligen Kerngeschäft heraus klar ableitbare Interessen und Vorbehalte. Als konfliktbehaftet erweist sich in diesem Zusammenhang der Wunsch der Fachbereiche nach der Hoheit bei der Definition der eigenen Abläufe und Zuständigkeiten.

Aus Workshops zu diesem Thema lässt sich ein vermeintlich trivialer Zusammenhang ableiten: Umso höher der Grad der Elektrifizierung eines Prozesses – etwa durch die teilweise Nutzung eines Doku-

mentenmanagementsystems – ist, desto geringer die Zahl der gelebten Prozessvarianten. Die Auswirkungen dieses Zusammenhangs strahlen in die gesamte Organisation hinein und materialisieren sich auf unterschiedlichste Art. Die deutlichste Konsequenz ist die mangelnde Transparenz im Prozess und die daraus resultierende Prozessunsicherheit. Trifft die Prozessunsicherheit auf die stark regel- und normenbasierte Arbeitsweise der öffentlichen Hand, führt dies zur Etablierung nicht notwendiger Zusatzunterschriften, Sicherheitskopien und Einbindung von Vorgesetzten mit dem ausschließlichen Ziel der Kenntnisnahme oder zusätzlicher Prozessschritte ohne erkennbare Wertschöpfung. Hier greift das wohl schlag-

kräftigste Argument für die Fachabteilungen: Effizienz und Effektivität können signifikant erhöht werden, indem Prozesssicherheit und Transparenz Einzug halten. Ungeachtet dieses Zusammenhangs bleibt der Mehrwert einer Automatisierung/Elektrifizierung in Projekten zur Einführung der elektronischen Rechnungsbearbeitung häufig hinter der Tendenz zur Beibehaltung laufender Prozesse zurück. Dennoch bleibt abstrakt der Wunsch nach einer ressourcenschonenden Lösung und damit auch ein Ansatzpunkt für die Erarbeitung gemeinsamer Interessen und Standpunkte.

Die Fachbereiche können in der Stakeholder-Matrix aufgrund ihrer Unterschiedlichkeit in allen vier Kategorien verortet werden. Während die Einstellung der Fachbereiche zumeist sehr homogen als kritisch bis verhalten positiv bewertet

werden kann, unterscheiden sie sich signifikant im Hinblick auf ihre Betroffenheit von der Reform. Für große Fachbereiche mit einem entsprechend hohen Rechnungsaufkommen bedeutet die Implementierung der elektronischen Rechnungsverarbeitung zumeist eine umfangreiche organisatorische Veränderung. Insbesondere Bereiche mit komplexen Rechnungen wie der Hochbau- und Tiefbaubereich gehören aus diesem Grund häufig zur Gruppe der offenen Bedenkenträger. Die Rede ist an dieser Stelle explizit von offenen Bedenkenträgern, die sich von den versteckten Bedenkenträgern dadurch unterscheiden, dass sie ihre Sorgen und Ängste dem Projekt gegenüber transparent ma-

mäßige E-Mail-Kommunikation, Newsletter oder gelegentliche offene Informationsveranstaltungen erweisen sich hier als wertvoll.

Auch wenn ein intensiver Einbezug dieser Gruppen ratsam ist, gilt es gleichzeitig, aktives Erwartungsmanagement zu betreiben. Häufig kommt es bei der Planung von Veränderungen dieser Art zu einer Überfrachtung der neuen Lösung mit diversen – operativ völlig nachvollziehbaren – Erwartungen, die nicht mit dem Projektziel vereinbar bzw. nicht mit der angedachten Lösung stillbar sind. So besteht häufig der Wunsch nach einer größeren Transparenz bei der Kostenkontrol-

mit fachlichen Argumenten überzeugen. Hervorzuheben gilt es die deutlich gestärkte Möglichkeit der Fehlervermeidung durch die Automatisierung. Gerade kleine Fachbereiche oder Stabstellen mit wenigen Rechnungen leiden unter wenig Buchungspraxis und verzeichnen eine hohe Fehlerquote, insbesondere im Vertretungsfall.

### Der Personalrat: Ein kritischer Partner

Eine weitere wichtige Partei bei Projekten zur Prozessoptimierung ist der Personalrat. Er vertritt im Rahmen der gültigen Gesetze und Verordnungen die Interessen der Beschäftigten der Verwaltung<sup>11</sup>. Seine Beteiligung an Projekten zur Einführung der elektronischen Rechnungsbearbeitung ist zwar nicht unmittelbar – im Sinne direkter Berührungspunkte mit dem Prozess der Rechnungsbearbeitung –, sondern eher mittelbar. Diese mittelbare Beteiligung kann jedoch als Resultat des verpflichtenden Einbezugs des Gremiums in sämtliche Modernisierungsprojekte als hoch bis sehr hoch bewertet werden.

Die Einstellung des Personalrates in Bezug auf die Einführung der elektronischen Rechnungsbearbeitung ist meist neutral. Hinsichtlich der Stakeholder-Matrix repräsentiert der Personalrat die Gruppe der potenziellen Multiplikatoren. Stakeholder, die dieser Gruppe zugeordnet werden können, sind von hohem Wert für das Projekt. Ihre positive Einstellung gilt es zu erhalten. Dies gelingt häufig durch eine aktive Einbindung in den Reformprozess, etwa im Bereich der Beteiligung dieser Gruppe an der Kommunikationsstrategie. Gleichzeitig birgt diese Gruppe ein Risiko: Werden ihre Bedürfnisse nicht (oder nur unzureichend) gehört, droht ein Abwandern in die kritische Gruppe der offenen Bedenkenträger. In Bezug auf den Personalrat beugt die Platzierung von zwei Themen die (nicht nur, aber vor allem für

## **»Häufig kommt es bei der Planung von Veränderungen dieser Art zu einer Überfrachtung der neuen Lösung mit diversen – operativ völlig nachvollziehbaren – Erwartungen, die nicht mit dem Projektziel vereinbar bzw. nicht mit der angedachten Lösung stillbar sind.«**

chen.<sup>10</sup> Gleichsam verstärkend wie auch abmildernd wirkt sich der Umfang der organisationalen Anpassungsbedarfe auf die Besorgnisse dieser Fachbereiche aus. Sie werden durch unmittelbare prozessuale Anpassungen genauso notwendig wie durch die Abschaffung bisher verwendeter Fachverfahren (Rechnungseingangsbuch o.ä.), die durch eine elektronische Rechnungsbearbeitung abgelöst werden und ihrerseits den Bearbeitungsprozess für den Fachbereich mittelbar verändern. Die offenen Bedenkenträger gilt es intensiv in den Prozess einzubeziehen, etwa durch Workshops, die ihren besonderen organisationalen Besonderheiten (Vielzahl betroffener Personen, hohes Rechnungsaufkommen) gerecht werden. Insbesondere für die Führungskräfte dieser Vertreterinnen und Vertreter ist ein strukturiertes Veränderungsmanagement von hohem Wert, um ihre Mitarbeiter informiert zu halten. Einfache Maßnahmen, wie regel-

und der Haushaltsüberwachung. Dieser oder andere Wünsche werden aktiv in die Diskussionen hineingetragen und sollten von dort aus – auch im Sinne einer vertrauensbildenden Maßnahme gegenüber der Gruppe der offenen Bedenkenträger – zwingend weiter bearbeitet werden. Allerdings nicht in dem Projekt, sondern aus dem Projekt hinaus.

Deutlich kleiner ist in der Regel die Gruppe der unbeteiligten Bedenkenträger. Sie zeichnen sich ebenfalls durch eine negative bis verhalten positive Einstellung zur Reform aus; sind aber nur gering von ihr betroffen. Meist finden sich Stabstellen oder kleine Verwaltungseinheiten in dieser Gruppe. Ihr ursprünglicher Widerstand gründet sich häufig auf der Begründung, dass für kleine Einheiten eine elektronische Rechnungsverarbeitung ein überdimensioniertes Verfahren sei. Diese Kategorie der Stakeholder lässt sich oft

<sup>10</sup> Versteckte Bedenkenträger, die häufig das Ziel verfolgen, Projekt zu boykottieren oder zu verhindern, sind in jedem Projekt und unter allen Anspruchsgruppen vertreten. Eine Zuordnung einzelner Personenkreise ist in dem Artikel nicht möglich, weshalb diese Gruppe gänzlich unberücksichtigt bleibt.

<sup>11</sup> Vgl. o. V. (2003), S.802 f.

Personalräte von hoher Relevanz sind) auf der Projektagenda dieser Veränderung vor. Bei den beiden Themenbereichen handelt es sich um die unter Umständen notwendige Stellenbewertung und den Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor Leistungsmessung.

Im Zuge eines solchen Modernisierungsprojektes ist die Einführung einer Software eines der Kernelemente. Hierbei bieten sich Ansatzpunkte sowohl für eine effektivere und häufig gleichzeitig effizien-

Unabhängig von der Entscheidung für oder gegen die Stellenbemessung müssen die Tätigkeiten in dem neu konzipierten Prozess nicht immer identisch sein mit den Tätigkeiten im bislang bestehenden Modell. Wichtig hierbei ist, dass Stellenprofile nicht vollständig neu konzipiert werden, sondern eine Schärfung der bisherigen Tätigkeit erfolgt. So wie dies bereits für die Buchhaltung und die Fachabteilungen geschildert wurde, verlagern sich Tätigkeiten von überwiegend manueller und manchmal redundanten Aktivitäten auf

ERP-nahen Systemen; zum anderen obliegt ihnen qua Funktion die Einhaltung der Grundsätze ordnungsmäßiger DV-gestützter Buchführungssysteme (GoBS). Sie zeichnen dafür verantwortlich, dass eine DV-gestützte Buchführung den gleichen Anforderungen genügt wie eine manuell geführte Buchführung.<sup>13</sup>

Die Erfahrung zeigt, dass die Rechnungsprüfungsämter häufig eine positive Einstellung gegenüber der Einführung der elektronischen Rechnungsverarbeitung aufweisen. Sie sehen mit der Digitalisierung des Prozesses solche Zielsetzungen verfolgt, die ihren eigenen in hohem Maße entsprechen. Mit Blick auf die Stakeholder-Matrix repräsentieren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Rechnungsprüfungsamtes oftmals die Gruppe der Reformpromotoren. Die Kommunikation mit den Vertretern dieser Gruppe findet dominant auf der Sachebene statt; inhaltliche Fragestellungen können zumeist konsensorientiert und prompt gelöst werden. Ihre fehlende Weisungsgebundenheit lässt die Mitarbeiter der Rechnungsprüfungsämter zudem in den Projektgruppen häufig die Rolle eines „objektiven Dritten“ zukommen. Diese Wirkung kann auch über den Kontext der Projektgruppe hinaus genutzt werden, indem die Rechnungsprüfungsämter intensiv als Multiplikatoren des Reformgedankens oder im Bereich der Schulung eingesetzt werden.

Eine der zentralen inhaltlichen Herausforderungen in der Interaktion mit den Rechnungsprüfungsämtern ist die Sicherstellung der Revisionsicherheit des Rechnungsbearbeitungsprogramms/-prozesses. Diese ist zwar durch jedes marktübliche System der elektronischen Rechnungsverarbeitung gewährleistet. Herausforderungen ergeben sich aber, sobald die Soll-Prozesse Medienbrüche aufweisen – etwa durch das Ausdrucken und erneute Einscannen von Dokumenten. Die schon an anderer Stelle im Sinne der Prozessqualität hervorgehobene Bedeutung der Medienbruchfreiheit des elektronischen Soll-Prozesses wird durch die Notwendigkeit

**»Ziel ist es nicht, die Arbeit der Verwaltungsangestellten von Maschinen erledigen zu lassen, sondern die Prozessbeteiligten von überflüssigem Aufwand und etwaigen Unsicherheiten zu befreien.«**

ter Arbeitsweise der Akteure als auch eine höhere Transparenz der Prozesse. Genau diese beiden Aspekte sind in der Kombination oftmals ein Stolperstein bei Gesprächen mit dem Personalrat. Sie führen zu Misstrauen bezüglich der Steuerung dieses Prozesses, da angenommen wird, dass gezielt Daten zur Messung, Überwachung und Bewertung einzelner Beschäftigter gewonnen werden.

Hier müssen klare Grenzen gezogen werden, die weniger bei der Optimierung der Prozessschritte, sondern v.a. bei der Implementierung der Software eine gewichtige Rolle spielen. Dabei kann der öffentlich häufig wahrgenommenen Datensammelwut Einhalt geboten werden, indem gezielt Funktionen der Software deaktiviert oder Daten anonymisiert werden. Der zweite große Themenbereich ist die Stellenbewertung. Dazu muss vor Beginn des Projektes politisch entschieden werden, ob eine solche Bewertung durchgeführt werden soll. Diese Entscheidung sollte bewusst getroffen werden, da sie die Wahrnehmung des Projektes in der Verwaltung grundlegend beeinflusst.

effiziente und zielgerichtete Prozessschritte. Ziel ist es hier nicht, die Arbeit der Verwaltungsangestellten von Maschinen erledigen zu lassen, sondern die Prozessbeteiligten von überflüssigem Aufwand und etwaigen Unsicherheiten zu befreien. Auch wenn es im Projektverlauf manchmal so scheinen mag, konkurrieren die Zielsetzungen von Personalrat und Projekt also nicht. Die Hürde ist kommunikativer und nicht inhaltlicher Natur und kann mit einer sensiblen Stakeholder-Analyse leicht genommen werden.

**Das Rechnungsprüfungsamt: Ein wertvoller Verbündeter**

Aufgabe der Rechnungsprüfungsämter ist die Prüfung des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens auf Ordnungsmäßigkeit, Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Effektivität.<sup>12</sup> Folglich sind die Verantwortlichen dieser Einrichtung von einem Reformprojekt im Bereich der elektronischen Rechnungsverarbeitung stark betroffen: Zum einen speisen sich ihre Erkenntnisse im Rahmen der Prüfungstätigkeit unter anderem aus dem ERP- bzw.

12 Vgl. o.V. (2003), S. 877.

13 Vgl. Anwendungsbereich Tz.1, GoBS (7. November 1995).

der Revisionssicherheit des Prozesses noch einmal verstärkt.<sup>14</sup> Hier setzt auch eine weitere – oftmals durch die Rechnungsprüfungsämter vertretende – Forderung an: Die Gewährleistung einer angemessenen Archivierung. Gesetzliche Vorschriften zur Nutzung elektronischer Archive existieren auf kommunaler Ebene nicht.<sup>15</sup> Unstrittig ist jedoch, dass ein eArchiv die Implementierung der elektronischen Rechnungsbearbeitung sinnvoll ergänzt und eine Einbindung eines Dokumentenmanagementsystems zu befürworten ist.

### Der Fachbereich Finanzen: Reformpromotor oft von Beginn an

Klare Reformpromotor und häufig Initiator des Reformprojektes ist der Fachbereich Finanzen. Verantwortlich für die Planung und Steuerung aller Prozesse des Haushalts-, Rechnungs- und Kassenwesens verfolgt dieser Querschnittsbereich vor allem das Ziel einer stärkeren Transparenz im Bestellwesen und dem sich anschließenden Rechnungsbearbeitungsprozess. Hinzu kommt sein Interesse, die Kommunalverwaltung als verlässlichen Geschäftspartner zu positionieren. Dieses Ziel teilt er mit Politikerinnen und Politikern, die v.a. im Vorfeld der Einführung der elektronischen Rechnungsverarbeitung als starke Stakeholder auftreten. Vor diesem Hintergrund erweist sich die Ansiedlung der Projektleitung im Finanzbereich häufig als gewinnbringend.

### Schlussfolgerung

Eine große Herausforderung der kommenden Jahre wird die Gewährleistung der Interoperabilität darstellen, d.h. eine medienbruchfreie Rechnungsbearbeitung zwischen unterschiedlichen Systemen innerhalb wie außerhalb der Verwaltungseinheit.<sup>16</sup> Innerhalb der öffentlichen Institution sollte bei Umstellungsprojekten der nahtlose Anschluss an diverse Fachverfahren ermöglicht werden, um – wie Rogall-Grothe schreibt „Insellösungen“<sup>17</sup> weitgehend zu vermeiden. Synergieeffekte sind vor allem aus der Anbindung an ein Dokumentenmanagement-System zu erwarten. Die zentrale Archivierung der Rechnung und aller rechnungsbegründenden Unterlagen gewährleisten einen uneingeschränkten Zugriff, im Zweifel sogar parallel durch verschiedene Bearbeiter

und verkürzt den Prozess der Aktenverwaltung um bis zu 50 Prozent.<sup>18</sup>

Um alle mit der elektronischen Rechnungsbearbeitung verbundenen Potenziale zu heben, erweist sich die Verzahnung mit dem Beschaffungsprozess als zentral. Sofern nicht schon geschehen, wird empfohlen auch den Beschaffungsprozess zu optimieren und zu digitalisieren. Zum einen wird der Einkaufsprozess selbst von nicht-wertschöpfenden Tätigkeiten, wie

waltungen immer die fachliche und nicht die technische sein darf, lässt sich ein Trend beobachten, der in alle Lebensbereiche hineinragt: die Digitalisierung unseres Lebens. Auch die öffentliche Hand ist Teil dieses Prozesses. Kommunikation wird digitaler, Leistungen werden in digitaler Form an den Bürger ausgeliefert und nicht zuletzt werden auch die Erstellungsprozesse digitalisiert. Im Jahr 2010 gaben z.B. bereits 71 Prozent der Befragten in einer Schweizer Studie an, in den letzten

**»Um alle mit der elektronischen Rechnungsbearbeitung verbundenen Potenziale zu heben, erweist sich die Verzahnung mit dem Beschaffungsprozess als zentral.«**

die Mehrfacherfassung von Belegen oder das wiederholtes Zeichnen im Rahmen der Genehmigung befreit und die Fehlerwahrscheinlichkeit reduziert.<sup>19</sup> Zum anderen werden bereits im Beschaffungsprozess Daten, wie beispielsweise Koststellen, Kostenträger, Sachkonten o.ä. erhoben, die im Rahmen des Rechnungsbearbeitungsprozesses weitere Verwendung finden.<sup>20</sup> Darüber hinaus gilt es für jede Verwaltung zu prüfen, welche der vielfältigen Fachverfahren an den Prozess der elektronischen Rechnungsverarbeitung sinnvoll angebunden werden, um redundante Datenerfassung und Medienbrüche weitgehend zu reduzieren.

Auch wenn die dominierende Fragestellung bei der Modernisierung von Ver-

zwölf Monaten im Internet eine Tätigkeit im Zusammenhang mit der Öffentlichen Verwaltung ausgeführt zu haben.<sup>21</sup>

Dennoch stellt sich die Frage, welcher Mehrwert entsteht. Folgt man Oesterle in seiner Betrachtung des Life Engineering, dann darf nicht der wirtschaftliche Erfolg eines Trends diese Frage beantworten, sondern der konkrete Mehrwert für den Nutzer.<sup>22</sup> Mit der elektronischen Rechnungsverarbeitung wird ein weiterer Baustein der digitalen Verwaltung etabliert, der das Leben der Menschen, nämlich vor allem der Verwaltungsmitarbeiter beeinflusst. Dieser Reformprozess soll auch als Verbesserung des täglichen Lebens der Mitarbeiter einer Verwaltung begriffen werden. Er schafft Sicherheit in der Ar-

14 Verband Organisations- und Informationssysteme.  
15 Bundesbehörden sind aufgrund von § 6 EGovG bis zum 1. Januar 2020 zur Einführung der E-Akte verpflichtet.  
16 Vgl. Rogall-Grothe (2014), S. 11.

17 Rogall-Grothe (2014), S. 11.  
18 Vgl. Oman/Groschedl (2010), S. 81.  
19 Vgl. Leutgeb/Wimmer (2013), S. 111.  
20 Vgl. Laga (2013), S. 27.  
21 Vgl. EDI (2012), S. 28.  
22 Vgl. Oesterle (2014), S. 751 ff.

beitsumgebung, reduziert Anstrengung zur Informationsgewinnung und vermeidet Umwege bei der Zuordnung von Arbeit.

#### Literaturverzeichnis

Die Bundesregierung (2014): Digitale Verwaltung 2020 – Regierungsprogramm 18. Legislaturperiode, Berlin.

Eidgenössisches Department des Inneren (EDI) – Bundesamt für Statistik (2012): Internet in den Schweizer Haushalten, Neuchâtel.

Freemann, R.E. (2010): Stakeholder theory : the state of the art, Cambridge u.a.

Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften (EGovG) vom 25. Juli 2013 (BGBl. I S. 2749).

Grundsätze ordnungsmäßiger DV-gestützter Buchführungssysteme (GoBS) vom 7. November 1995 (BStBl 1995 I S. 738).

Laga, G. (2013): Fünf Thesen zur E-Rechnung, in: Laga, G. (Hrsg.): Handbuch E-Rechnung und E-Procurement, Wien, S. 9-34.

Leutgeb, A./Wimmer, J. (2013): Von der E-Rechnung zum E-Procurement, in: Laga, G. (Hrsg.): Handbuch E-Rechnung und E-Procurement, Wien, S. 95-121.

Oesterle, H. (2014): Business oder Life Engineering?, in: HMD – Praxis der Wirtschaftsinformatik Nr. 51/2014, S. 744-761.

Oman, M. / Groschedl, P. (2010): eRechnung – Die auf elektronischem Weg übermittelte Rechnung, Wien.

o.V. (2003): Personalvertretung, in: Eichhorn, P. (Hrsg.): Verwaltungslexikon, S. 802-803.

o.V. (2003): Rechnungsprüfungsamt, in: Eichhorn, P. (Hrsg.): Verwaltungslexikon, S. 877.

Richtlinie 2014/55/EU des europäischen Parlaments und des Rates über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen vom 16. April 2014.

Rogall-Grothe, C. (Hrsg.) (2014): Leitfaden Elektronische Rechnung in der öffentlichen Verwaltung – Grundlagen, Umsetzungsempfehlungen, Best Practices, Frankfurt.

Röber, M. (2001): Wandel der Verwaltung zwischen Erneuerungselan und Reformmüdigkeit, in: Blanke, B. u.a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden, S. 49-57.

Stahl, H.K./Menz, F. (2014): Handbuch Stakeholder-Kommunikation, Berlin

Schulz, S. (2009): Der E-Government-Begriff der Europäischen Union, in: Verwaltung und Management Nr. 1/2009, S. 3-12.

Schwarting, G. (2014): Die E-Rechnung ist mehr als eine IT-technische Umstellung, in: Innovative Verwaltung, Nr. 1-2/2014, S. 37-38.

Thiel, G./Schmidt, C. (2014): Anpassung der Geschäftsprozesse für die eRechnung, in: Rogall-Grothe, C. (Hrsg.) (2014): Leitfaden Elektronische Rechnung in der öffentlichen Verwaltung – Grundlagen, Umsetzungsempfehlungen, Best Practices, Frankfurt, S. 117-127

## Schriften zum öffentlichen Dienstrecht

Neue Reihe



### Aktuelle Fragen der Beschäftigung im Öffentlichen Dienst

#### 1. Würzburger Dienstrechtstagung

Herausgegeben von Prof. Dr. Ralf Brinktrine,  
Prof. Dr. Christof Kerwer und Prof. Dr. Christoph Weber

2015, ca. 96 S., brosch., ca. 24,- €

ISBN 978-3-8487-1364-6

(Schriften zum öffentlichen Dienstrecht, Bd. 2)

Erscheint ca. Mai 2015

[www.nomos-shop.de/22969](http://www.nomos-shop.de/22969)

Zu den aktuellen Problemen der Beschäftigung im öffentlichen Dienst gehört neben der Frage nach der Bedeutung des Allgemeinen Gleichheitssatzes das Thema der Loyalitätspflichten. Aufgrund der Parallelität dienstrechtlicher Fragestellungen wird die gängige Trennlinie zwischen Beamtenrecht und Arbeits- bzw. Zivilrecht überwunden.

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter 07221/2104-37.

Portofreie Buch-Bestellungen unter [www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



Nomos