

Umsetzung der elektronischen Rechnung in Europa (Richtlinie 2014/55/EU, Art. 5 Abs. 2 BayEGovG) für die Landeshauptstadt München durch das Projekt eRechnung - aktueller Sachstand

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 10903

Bekanntgabe im Finanzausschuss vom 20.03.2018
Öffentliche Sitzung

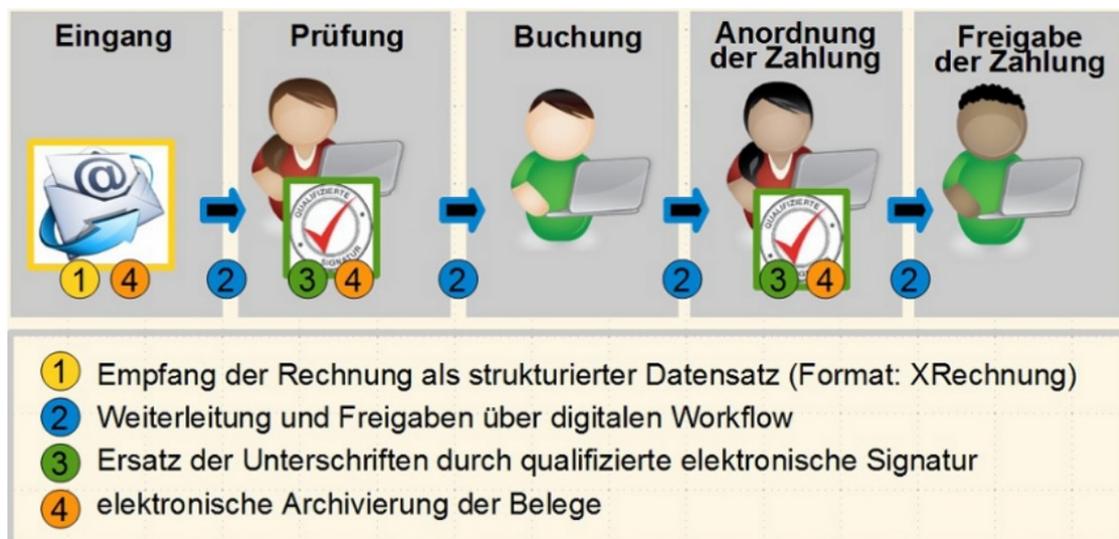
Inhaltsverzeichnis	Seite
I. Vortrag des Referenten	2
1. Zusammenfassung	2
2. Anlass der Bekanntgabe	3
3. Aktueller Projektstand und weiteres Vorgehen	3
4. Umsetzung eines Notfallszenarios	4
5. Verzögerungen aufgrund unterschiedlicher Einflussfaktoren	5
5.1 Rechtliche Rahmenbedingen	5
5.1.1 Allgemeines	5
5.1.2 Umsetzung in Bayern	5
5.1.3 Einheitliche Norm für eRechnung	6
5.1.4 Signatur	6
5.1.5 Sukzessive Regelungseinführung	7
5.2 Organisatorische Rahmenbedingen	7
5.2.1 Prozess betrifft die gesamte Stadtverwaltung und ca. die Hälfte der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter	7
5.2.2 Dezentrale Prozessverantwortung und damit hoher Abstimmungsaufwand und lange Entscheidungswege	8
5.3 Technische Rahmenbedingen	8
5.4 Ressourcensituation im Projekt	8
6. Einführung der eRechnung bei anderen Behörden	9
II. Bekannt gegeben	10

I. Vortrag des Referenten

1. Zusammenfassung

Die Landeshauptstadt München ist verpflichtet, bis zum 27.11.2019 den Empfang und die Verarbeitung elektronischer Rechnungen sicherzustellen. Die Grundlagen dafür sind die EU-Richtlinie 2014/55/EU und das Bayerische E-Government-Gesetz.

Um diese Anforderungen zu erfüllen, wurde die Stadtkämmerei bereits Ende 2015 projektvorbereitend tätig und hat formal am 01.06.2017 das Projekt eRechnung gestartet (siehe auch Ziffer 2). Ziel des Projekts ist, die Voraussetzungen für die Einführung der notwendigen IT-Unterstützung zu schaffen (insbesondere Vergabeentscheidung). Es wird IT-Unterstützung für den Empfang elektronischer Rechnungen, die reversionssichere Ablage, für den Workflow und die elektronische Signatur benötigt (siehe nachfolgende Darstellung).



Aufgrund der bislang im Projekt gewonnenen Erkenntnisse ist bereits jetzt absehbar, dass die IT-Lösung bis zum gesetzlichen Termin nicht vollständig eingeführt ist. Planmäßig soll die Vergabeentscheidung im September 2018 erfolgen. Die Einführung der IT-Lösung wird nach aktueller Prognose nicht vor Ende 2020 erfolgen können.

Die wesentlichen Gründe dafür sind

- die für das Projekt benötigten Ressourcen sind nicht ausreichend verfügbar
- es gibt eine dezentrale Prozessverantwortung, folglich keine standardisierten Abläufe, viele Beteiligte und im Eskalationsfall lange Entscheidungswege
- die bayerischen Rechtsvorschriften liegen noch nicht vollständig vor.

2. Anlass der Bekanntgabe

Auslöser für das Projekt eRechnung war die Verabschiedung des Bayerischen E-Government-Gesetzes am 22.12.2015.

Da der Gesetzentwurf bei der Landeshauptstadt München bereits im Vorfeld dazu bekannt war, wurde bereits im Vorfeld dazu das Projekt eRechnung geplant, eine Beschlussvorlage erstellt und am 11.11.2015 der IT-Kommission vorgestellt. Das Projekt wurde dort generell positiv aufgenommen. Allerdings wurden in der Beschlussvorlage drei zusätzliche Stellen beantragt. Aufgrund des bestehenden Moratoriums für Stellenmehrungen hat die IT-Kommission zunächst keine Empfehlung ausgesprochen. Die Vorlage wurde daher am 17.02.2016 erneut in die IT-Kommission eingebracht. Die Zustimmung wurde erteilt und die Beschlussfassung erfolgte am 16.03.2016 in der Vollversammlung (Vorlage Nr. 14-20 / V 04185).

Nach der Beschlussfassung wurde die Stellenbesetzung gestartet. Die für den Start des Projekts zwingend notwendige Besetzung im dIKA-MKRw, Bereich Anforderungsmanagement wurde eingeleitet und 01.05.2017 besetzt. Das Projekt eRechnung wurde unmittelbar danach am 01.06.2017 gestartet.

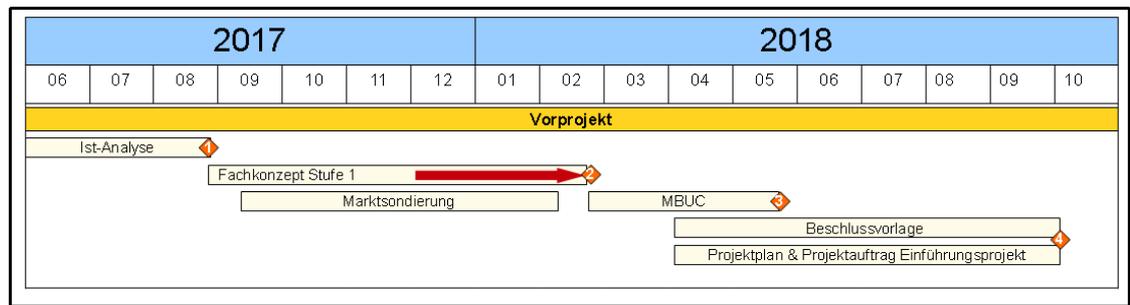
Obwohl der Start des Projekts durch die Stadtkämmerei zum frühestmöglichen Zeitpunkt erfolgt ist, wird der Fortschritt des Projekts durch die nachfolgend beschriebenen Rahmenbedingungen gehemmt, so dass der gesetzliche Termin nach jetzigem Kenntnisstand nicht gehalten werden kann.

3. Aktueller Projektstand und weiteres Vorgehen

Am 01.06.2017 ist das Vorprojekt eRechnung gestartet, welches die Aufgabe hat, die Einführung der eRechnung zu planen und eine Entscheidung für die Einführung sowie die Vergabeentscheidung für die IT-Unterstützung über einen Stadtratsbeschluss herbeizuführen.

Das Vorprojekt hat eine Istanalyse durchgeführt und ein Fachkonzept erstellt. Die fachlichen Anforderungen wurden vollständig erhoben. Als nächstes wird die MBUC-Entscheidung (Make-Buy-Use-Compose) erfolgen. Dann wird feststehen, in welchem Umfang vorhandene IT-Lösungen eingesetzt und neue hinzugekauft werden müssen und es kann ein Einführungsplan mit Kosten und Zeitdauern erstellt werden. Der für das Einführungsprojekt erforderliche Stadtratsbeschluss ist für September 2018 geplant. Im Vorprojekt gab es bereits Verzögerungen von drei Monaten, da die geplanten Ressourcen nicht vollumfänglich zur Verfügung standen.

Die nachfolgende Grafik veranschaulicht die aktualisierte Meileinsteinplanung des Vorprojekts:



Direkt im Anschluss soll im Oktober 2018 das Einführungsprojekt starten, welches die Durchführung der Vergabe, Implementierung und Test des Systems, Durchführung erforderlicher Schulungen und Einführung beinhaltet. Nach ersten Schätzungen ist von einer Dauer von mindestens zwei Jahren vom Start des Einführungsprojekts bis zur Einführung auszugehen. Das bedeutet, dass die eRechnungs-Lösung frühestens Ende 2020 zur Verfügung stehen wird.

Aufgrund der hohen Dringlichkeit durch den gesetzlichen Termin hat sich die Stadtkämmerei dazu entschlossen, den Umsetzungsumfang zunächst auf das absolute Minimum zu beschränken. Dadurch werden zwar bereits einige positive Effekte erzielt (z.B. Transparenz über eingegangene Rechnungen und deren Bearbeitungsstatus, kürzere Durchlaufzeiten und damit frühzeitigere Begleichung von Rechnungen durch Wegfall der Postwege).

Der große Mehrwert der elektronischen Rechnungsbearbeitung entsteht allerdings durch die größtmögliche Automatisierung der Bearbeitungsschritte, so dass im Bearbeitungsworkflow weniger manuelle Tätigkeiten durch die Sachbearbeiter/innen erforderlich sind. Um diesen Mehrwert zu generieren, müssten jedoch Prozesse standardisiert und Aufgaben zentralisiert werden. Dazu sind organisatorische Veränderungen notwendig, die in einem oder mehreren Projekten im Anschluss an die Einführung der eRechnung realisiert werden sollen.

4. Umsetzung eines Notfallszenarios

Da davon auszugehen ist, dass die eRechnungs-Lösung zum gesetzlichen Termin (27.11.2019) nicht zur Verfügung stehen wird, ist im Projekt die Umsetzung eines Notfallszenarios geplant, mittels dessen eingehende elektronische Rechnungen empfangen, revisionssicher archiviert und ausbezahlt werden können. Das Notfallszenario beinhaltet keinen Workflow und elektronische Signatur und erfüllt damit die Anforderungen des Art. 5 Abs. 2 BayEGovG nicht vollständig.

5. Verzögerungen aufgrund unterschiedlicher Einflussfaktoren

5.1 Rechtliche Rahmenbedingen

5.1.1 Allgemeines

Im Mai 2014 hat die EU die Richtlinie (RL) „über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen“ (RL 2014/55/EU) erlassen. Die EU bezweckte damit, im europäischen Binnenmarkt alle öffentlichen Stellen, die Aufträge vergeben, zu verpflichten, elektronische Rechnungen nach einem EU-weiten einheitlichen Standard elektronisch zu empfangen und zu verarbeiten. Damit sollen die verschiedenen nationalen Lösungen im europäischen Binnenmarkt abgelöst werden, die zu zusätzlichen Kosten und Wettbewerbsbehinderungen für Unternehmen führen können.

Als Umsetzungstermin der eRechnungs-Richtlinie hat die EU den zentralen öffentlichen Auftraggebern (in Deutschland also der Bundesebene) 18 Monate ab Veröffentlichung der einheitlichen EU-Norm gegeben und für subzentrale Auftraggeber wie Ländern und Kommunen äußerstenfalls 30 Monate Umsetzungsfrist zugestanden.

5.1.2 Umsetzung in Bayern

In einem föderalen Bundesstaat wie der Bundesrepublik Deutschland sind die Bundesländer für die Regelungen ihrer Verwaltungen und ihrer Kommunen zuständig. Für die Behörden des Freistaats Bayern und die bayerischen Kommunen erfolgt die Umsetzung der EU-Richtlinie durch das „Gesetz über die elektronische Verwaltung in Bayern (Bayerisches E-Government-Gesetz – BayEGovG)“ vom 22.12.2015.

Gemäß Art. 10 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 BayEGovG ist die E-Rechnung in Bayern bis 27.11.2019 einzuführen.

Zur detaillierten Umsetzung der EU-Norm hat der bayerische Landtag in Art. 5 Abs. 2 S. 3 BayEGovG der Staatsregierung zum Erlass einer Rechtsverordnung ermächtigt. Diese Verordnung liegt noch nicht vor, sie wird für die nächsten Monate erwartet.

5.1.3 Einheitliche Norm für eRechnung

Die EU hat über ihre Normorganisation CEN gemäß der Richtlinie im Juni 2017 eine technische Norm für die Mitgliedstaaten vorgelegt, einzelne Abweichungen für die Mitgliedstaaten sind zugelassen. In Deutschland hat der IT-Planungsrat von Bund und Ländern ebenfalls im Juni 2017 auf der EU-Norm basierend den Standard „XRechnung“ festgesetzt. Dieser ist für die öffentlichen Auftraggeber in Deutschland bindend.

5.1.4 Signatur

Nach den in Bayern für das kommunale Haushalts- und Kassenrecht geltenden Regelungen der Kommunalhaushaltsverordnung-Doppik (KommHV-Doppik) muss jeder Auszahlungsvorgang von einem Feststellungsbefugten für die sachliche und rechnerische Richtigkeit unterschrieben werden. Daraufhin muss der für die Haushaltsmittel zuständige Anordnungsbefugte durch Unterschrift die Ausgabe bestätigen, ehe sie in der Kasse zur Auszahlung gebracht werden kann. Die Belege sind zu archivieren, so dass sie internen und externen Prüforganen zur Verfügung stehen.

Bei Einführung der eRechnung muss der Workflow nach den gesetzlichen Vorgaben automatisiert ohne Papier ablaufen, um die Beschleunigungseffekte zu erreichen. Bei der Landeshauptstadt München bedeutet das, dass zur Zeit mehrere tausend Feststellungsbefugte und Anordnungsbefugte mit der Möglichkeit der elektronischen Signatur ausgestattet werden müssen.

Der Freistaat Bayern misst der Unterschrift erhebliche Bedeutung zum Nachweis der Verantwortungsübernahme durch den Unterzeichner zu. Deshalb hat er 2007 in der KommHV-Doppik im elektronischen Verfahren den Ersatz der Schriftform nur durch qualifizierte elektronische oder fortgeschrittene elektronische Signaturen zugelassen. In der Praxis müsste dazu neben den komplizierten Berechtigungseinrichtungen über zertifizierte Diensteanbieter bei jedem Anwender ein Hardwaregerät zur Identifizierung angeschafft werden, weshalb sich der elektronische Weg nicht durchgesetzt hat.

Wegen einer europaweiten Vereinheitlichung des Signaturrechts durch die sog. eIDAS-Verordnung der EU hatte der bayerische Ordnungsgeber die Gelegenheit, die elektronische Unterschriftenform anzupassen.

Ende Oktober 2017 unterrichtete das Bayerische Staatsministerium des Innern die kommunalen Spitzenverbände im Rahmen einer Verbändeanhörung über einen Änderungsentwurf der KommHV-Doppik. Die Regelungen zur Unterschrift bei Ein- und Auszahlungen wurden an die EU-Verordnung angepasst, es bleibt aber beim Erfordernis der elektronischen Signatur. Zur Zeit finden Klärungen auf Ebene der Spitzenverbände, des Kommunalen Prüfungsverbandes und des Innenministeriums statt, um die Signatur technisch nur mit Softwaremitteln bewerkstelligen zu können, damit der

Verwaltungsaufwand etwas verkleinert werden kann. Die rechtsverbindliche Änderung der KommHV-Doppik wird im ersten Quartal 2018 erwartet.

5.1.5 Sukzessive Regelungseinführung

Insgesamt ist bei den rechtlichen Rahmenbedingungen also festzustellen, dass sie erst nach und nach vorliegen und somit den Projektfortschritt erschweren.

5.2 Organisatorische Rahmenbedingen

5.2.1 Prozess betrifft die gesamte Stadtverwaltung und ca. die Hälfte der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Der Prozess der Rechnungsbearbeitung betrifft die gesamte Stadtverwaltung. Er lässt sich grob in folgende Prozessschritte einteilen:

1. Rechnungseingang:
Die Landeshauptstadt München erhält jährlich ca. 450.000 Rechnungen von mehr als 30.000 unterschiedlichen Lieferanten. Die Rechnungen gehen derzeit in Papierform an ca. 3.500 Anlieferadressen bei den Dienststellen ein.
2. Bestätigung der sachlich rechnerischen Richtigkeit:
Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter in den Dienststellen bestätigen, dass der auszahlende Betrag und die die Zahlung begründenden Unterlagen korrekt sind. Die Bestätigung muss per Unterschrift erfolgen. Derzeit gibt es ca. 13.500 Feststeller.
3. Buchung der Rechnung:
Nach Bestätigung der sachlich rechnerischen Richtigkeit erfolgt die Buchung der Rechnung im Buchhaltungssystem (SAP-MKRw-System).
4. Anordnung der Zahlung:
Die/der Anordnungsbefugte erteilt mit ihrer/seiner Unterschrift die Genehmigung der Auszahlung der Rechnung durch das Kassen- und Steueramt. Derzeit gibt es ca. 1.500 Anordnungsbefugte.
5. Zahlung:
Die Zahlung der Rechnungen erfolgt zentral durch das Kassen- und Steueramt.

Es ist also die gesamte Stadtverwaltung mit ca. 15.000 Personen betroffen, die im Projekt informiert und eingebunden werden müssen.

5.2.2 Dezentrale Prozessverantwortung und damit hoher Abstimmungsaufwand und lange Entscheidungswege

Lediglich für die Zahlung der Rechnung gibt es eine zentrale Verantwortung im Kas- sen- und Steueramt. Für die vorgelagerten Schritte sind die Referate verantwortlich. Teilweise ist die Verantwortung innerhalb der Referate auf die einzelnen Dienststellen delegiert. Alle Bereiche müssen vom Projekt eRechnung eingebunden werden. Zen- trale Vorgaben zur Prozessgestaltung und Standardisierung fehlen. Entsprechend hoch ist der Abstimmungsaufwand im Projekt.

Außerdem würde diese Organisation im Eskalationsaufwand zu langen Entschei- dungswegen führen.

5.3 Technische Rahmenbedingen

Es muss IT-Unterstützung für folgende Bereiche bereitgestellt werden:

1. Empfang: eRechnungen müssen empfangen und in das Buchhaltungssystem SAP-MKRw übernommen werden können
2. Workflow: die Weiterleitungs- und Genehmigungsschritte zur Freigabe und Zahlung der Rechnungen müssen in einem Workflow-System erfolgen
3. Archivierung: eRechnungen sowie Freigaben müssen revisionssicher archi- viert werden
4. elektronische Signatur: die Unterschriften im Freigabeprozess müssen durch elektronische Signatur ersetzt werden

Zum jetzigen Zeitpunkt ist noch nicht abschließend geklärt, in welchem Umfang die IT-Lösungen beschafft werden müssen. Es wird allerdings davon ausgegangen, dass eine Ausschreibung notwendig ist und dafür ca. neun Monate benötigt werden.

Bei einer ersten Markterkundung wurde festgestellt, dass die Anbieter von eRech- nungs-Lösungen noch keine elektronische Signatur in ihre Lösungen integriert ha- ben. Das liegt daran, dass andere Bundesländer im Gegensatz zu Bayern nicht so strenge Anforderungen an die Authentifizierung der Feststellungs- und Anordnungs- befugten stellen. Es würde daher eine pilothafte Umsetzung erfolgen müssen mit den entsprechenden Risiken.

5.4 Ressourcensituation im Projekt

Um das Vorprojekt durchzuführen, wurde zusätzlicher Ressourcenbedarf von

- einer Projektleitung im dIKA-MKRw,
- ein/e Fachanalyst/in im dIKA-MKRw und

- einer fachlichen Teilprojektleitung im Kassen- und Steueramt

ermittelt.

Entsprechende Stellenzuschaltungen wurden in der Beschlussvorlage 14-20 / V 04185 beantragt. Von den drei beantragten Stellen wurden nur zwei genehmigt. Die Projektleitung musste aus den bestehenden Ressourcen bereitgestellt werden.

Im Anforderungsmanagement (Fachanalyst/in) konnte kurzfristig keine Kompensation aus dem Bestand erfolgen. Daher musste zum Start des Vorprojekts die Besetzung der Stelle abgewartet werden, was zu einer Verzögerung von einem Jahr führte.

Im laufenden Vorprojekt stand der Fachanalyst nur zu 70 % seiner Kapazität zur Verfügung, da er dringende andere Aufgaben im dIKA-MKRw erledigen musste. Die im Projekt zusätzlich eingesetzte externe Beraterin konnte den Ausfall nicht vollständig kompensieren, da ihr die Erfahrungen zu den internen Abläufen, Ansprechpartner und Prozeduren fehlten.

Außerdem startete das Projekt mit einem TRE (technical requirements engineer), der die entsprechende Ausbildung noch nicht durchlaufen hatte. Durch die fehlende Ausbildung und Erfahrung konnte er das Projekt während der Erstellung des Fachkonzepts nur eingeschränkt beraten, worauf es im Hinblick auf die MBUC-Entscheidung ankommt. Alternativ wurde das Projekt mit einem IT-Architekten intensiv unterstützt. Der TRE hat das Projekt außerdem noch vor Abschluss des Fachkonzepts verlassen und wurde durch einen externen eRechnungs-Experten ersetzt. Zum 01.07.2018 wird die Position bei it@M wieder intern besetzt werden.

Diese Umstände führten dazu, dass das Vorprojekt drei Monate länger dauerte.

Außerdem ergibt sich das Risiko, dass sich weitere Verzögerungen ergeben durch den Wechsel des externen auf den internen TRE Mitte 2018 und dem damit verbundenen Know-How-Verlust.

6. Einführung der eRechnung bei anderen Behörden

Über die EU-Richtlinie 2014/55/EU und deren Umsetzung in nationales Recht wurden alle Behörden verpflichtet, eRechnungen zu empfangen.

Einige Behörden haben bereits im Vorfeld (ohne gesetzliche Verpflichtung) den digitalen Bearbeitungsprozess umgesetzt. Dies erfolgte durch Zentralisierung des Rechnungseingangs, Scannen der Papierrechnungen und Einführung eines Workflow-Systems zur Weiterleitung der Rechnungen und Erteilung der Freigaben. Beispielsweise hat die Stadt Essen ein solches System bereits implementiert. Im Rahmen der Umsetzung der Anforderungen aus der EU-Richtlinie müssen diese Behörden ihre Systeme lediglich um den Empfang der elektronischen Daten erweitern.

Andere Behörden wie die Landeshauptstadt München, die noch keine Digitalisierung der Papierrechnungen vornehmen, müssen diese Systeme erst beschaffen und implementieren und stehen ebenfalls unter hohem Zeitdruck.

Die Eigenbetriebe der Landeshauptstadt München befinden sich bereits im Ausschreibungsverfahren für eine eRechnungs-Lösung. Im Gegensatz zum Hoheitsbereich der Landeshauptstadt München sind hier jedoch die gesetzlichen Anforderungen nach der Eigenbetriebsverordnung geringer als für den Hoheitsbereich nach der KommHV-Doppik. Außerdem gibt es deutlich weniger Beteiligte und Betroffene durch die Einführung der eRechnung. Das schlägt sich natürlich in den Konzeptions- und Umsetzungsdauern der Projekte nieder.

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

Der Korreferent der Stadtkämmerei, Herr Prof. Dr. Hans Theiss, hat einen Abdruck der Bekanntgabe erhalten.

II. Bekannt gegeben

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der / Die Vorsitzende

Der Referent

Ober-/Bürgermeister/in
ea. Stadtrat / ea. Stadträtin

Dr. Ernst Wolowicz
Stadtkämmerer

- III. Abdruck von I. mit II.
über die Stadtratsprotokolle

an das Direktorium - Dokumentationsstelle
an das Revisionsamt
an die Stadtkämmerei Kassen- und Steueramt
z. K.

IV. Wv. Stadtkämmerei Kassen- und Steueramt

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.

2. An it@M, A4
z. K.

Am.....

Im Auftrag