DEUTSCHER
LANDKREISTAG

Handreichung zur Vorbereitung der elektronischen Rechnungsverarbeitung in der Kommunalverwaltung

Teil 2: Einführungsstrategie, Umsetzungsschritte, Praxisbeispiele



Schriften
des Deutschen
Landkreistages

Band 134
der Veröffentlichungen
des Vereins für Geschichte
der Deutschen Landkreise e.V.

Herausgeber: Deutscher Landkreistag
Berlin

Redaktion: DLT-Pressestelle

Stand: April 2018

ISSN 0503-9185

Vorwort



Durch die Initiative der Europäischen Kommission, den elektronischen Rechnungsaustausch zwischen den Unternehmen und der öffentlichen Verwaltung zu forcieren (EU-Richtlinie 2014/55/EU), werden die Landkreise verpflichtet, künftig elektronische Rechnungen anzunehmen und verarbeiten zu können. Dies erfordert in den Kreisverwaltungen eine Anpassung der internen Prozesse, die sich bisher mit dem Anordnungs- und Zahlungsverfahren von Papierrechnungen beschäftigen, hin zu einem (automatisierten) elektronischen Prozessablauf (Workflow).

Im ersten Teil dieser Handreichung zur Vorbereitung der elektronischen Rechnungsverarbeitung wurden den Landkreisen die Grundlagen, die rechtlichen Rahmenbedingungen und die Einsparpotenziale eines digitalen Rechnungsdatenaustauschs aufgezeigt. Die europäische Richtlinie verpflichtet alle öffentlichen Auftraggeber, Sektorenauftraggeber sowie Konzessionsgeber bis spätestens 18.4.2020 zur Annahme und Verarbeitung von elektronischen Rechnungen.

Im vorliegenden zweiten Teil werden die Umsetzungs- und Einführungsstrategien anhand eines Projektmanagements Schritt für Schritt vorgestellt. Praktiker in den Landkreisen, die sich mit der Einführung der elektronischen Rechnungsbearbeitung konfrontiert sehen, erhalten wertvolle Hinweise und Praxistipps für die individuelle Umsetzung ihres Projektes vor Ort. Zudem runden zwei Werkstattberichte aus den Landkreisen Dahme-Spreewald und Wittenberg die DLT-Handreichung ab.

Damit steht einer erfolgreichen Einführung der E-Rechnungsverarbeitung in den Landkreisen nichts mehr im Wege.

Berlin, im April 2018



Prof. Dr. Hans-Günter Henneke
Geschäftsführendes Präsidialmitglied
des Deutschen Landkreistages

Inhalt

A. Einführung ... 3
I. Aktuelle Entwicklung ... 3
II. Standard XRechnung ... 3
III. ZUGFeRD 2.0 ... 4
IV. Rechnungseingangsportale des Bundes und der Freien Hansestadt Bremen ... 4
V. Visualisierungskomponente ... 5
B. Gesamtsystemarchitektur der Verwaltung ... 5
C. Konzeptions- und Planungsphasen ... 6
I. Projektplanung ... 6
1. Bildung einer Projektgruppe ... 6
2. Risikomanagement aufsetzen ... 7
3. Kosten-/Zeitplanung erstellen ... 8
D. Projektvorbereitung ... 10
I. IST-Analyse ... 10
1. Rechtliche Rahmenbedingungen ... 10
2. Haushaltsrechtliche Regelungen bleiben bestehen ... 12
3. Allgemeine Datenschutzvorschriften ... 13
II. Soll-/Zielzustand für den Workflow erarbeiten ... 14
1. Rechnungseingangskanäle festlegen ... 14
2. Scanverfahren definieren ... 16
3. Rollen-/Berechtigungskonzept (inkl. Lese- und Prüfrechte) ... 21
4. Signaturen ... 24
5. Finanzbuchhaltung ... 25
6. Wertgrenzen ... 26
E. Umsetzungsphasen ... 26
I. Anpassung der Geschäftsprozesse ... 26
II. Einbindung anderer EDV-Fachverfahren ... 26
III. Besondere Fälle des Datenschutzes ... 26
IV. Revisionssichere Archivierung ... 27
F. Praxiserfahrungen ... 28
I. Werkstattbericht des Landkreises Dahme-Spreewald ... 28
II. Werkstattbericht des Landkreises Wittenberg ... 36
G. Zusammenfassung ... 40

A. Einführung

I. Aktuelle Entwicklung

Im ersten Teil der Handreichung zur elektronischen Rechnungsverarbeitung wurden Informationen, Grundlagen und Hinweise zur elektronischen Rechnungsannahme sowie erste Erkenntnisse aus dem Steuerungsprojekt des IT-Planungsrates den Landkreisen an die Hand gegeben. Im zweiten Teil sollen nun konkretere projektbezogene Erläuterungen für eine praxisorientierte Vorbereitung und Umsetzung in den Verwaltungen folgen. Abschließend wird aus dem Projekt des Landkreises Dahme-Spreewald und den Erfahrungen des Landkreises Wittenberg berichtet, die einen Rechnungsworkflow implementiert haben.

Nach der Definition der europäischen Richtlinie ist eine elektronische Rechnung eine Rechnung, die in einem strukturierten elektronischen Format ausgestellt, übermittelt und empfangen wird, das ihre automatische und elektronische Verarbeitung ermöglicht. Somit ist ein Bilddokument (z. B. ein PDF) keine elektronische Rechnung im Sinne der EU-Richtlinie und nach § 4a Abs. 2 EGovG des Bundes. Eine normkonforme elektronische Rechnung besteht aus einem semantischen Datensatz (XML), der in der zugelassenen Syntax unter Verwendung eines vereinbarten Übertragungsweges elektronisch dem Rechnungsempfänger zugeleitet wird. Die Kommission hat zwischenzeitlich die Fundstelle der europäischen Norm (EN 16931) im Amtsblatt der Europäischen Union vom 17.10.2017 bekanntgemacht[1]. Gleichzeitig wurde die Liste der zugelassenen Syntaxen nach Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie veröffentlicht. Öffentliche Auftraggeber müssen alle E-Rechnungen in den von der Kommission benannten Syntaxen [UN/CEFACT XML Schemas 16B (SCRDM-CII) und UBL (ISO/IEC 19845:2015)] entgegennehmen und verarbeiten können. Das semantische Datenmodell sowie die Liste der Syntaxen bilden gemeinsam die Europäische Norm.

II. Standard XRechnung

Die europäische Richtlinie bedarf einer nationalen Umsetzung. Dabei können nationale Spielräume für weitere rechtliche, organisatorische und technische Ausgestaltungen genutzt werden, die allerdings nicht der europäischen Norm widersprechen dürfen. Im Kern wird somit die Interoperabilität der elektronischen Rechnungen durch die Europäische Norm gewährleistet.

Die nationale Umsetzung in Deutschland erfolgte im Steuerungsprojekt des IT-Planungsrates durch die Schaffung eines Standards XRechnung, samt Empfehlungen zur technischen Ausgestaltung. XRechnung stellt dabei die „Core Invoice Usage Specification“ (CIUS) dar, die für die öffentlichen Auftraggeber in Deutschland die Europäische Norm eindeutig abbildet und für die Verwaltung relevante Regelungen präzisiert. Damit bewegt sich XRechnung vollständig im Rahmen der Möglichkeiten, die seitens der Europäischen Norm EN 16931 zulässig sind und ist vollständig konform zur CEN-Vorgabe. Die jeweils aktuelle Version des Standards XRechnung wird durch das Bundesministerium des Innern im Bundesanzeiger veröffentlicht und kann über die Webseite der KoSIT (http://www.xoev.de/de/xrechnung) kostenfrei abgerufen werden.

Der Standard XRechnung besteht aus drei Teilen. Zunächst einem Grundlagenteil, dann folgt ein semantisches Datenmodell und schließlich die Ausgestaltung der technischen Infrastruktur. Derzeit finden in dem Steuerungsprojekt u.a. Abstimmungen zu einem dauerhaften Betriebskonzept und zur Erarbeitung einer Visualisierungskomponente (siehe V.) statt.

[1] Amtsblatt der Europäischen Union, L 266/20/21 vom 17.10.2017 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2017:266:FULL&from=DE.

III. ZUGFeRD 2.0

Ergänzend zu den allgemeinen Informationen über das Forum elektronische Rechnung Deutschland (FeRD) im 1. Teil der Handreichung hat das FeRD-Plenum in seiner Sitzung vom 13.9.2017 das europakonforme Rechnungsformat ZUGFeRD 2.0/FACTUR-X verabschiedet. ZUGFeRD 2.0 entspricht danach in der Comfort-Version vollständig der Europäischen Norm 16931 und kann somit von allen europäischen Verwaltungen gem. der EU-Richtlinie empfangen und verarbeitet werden. ZUGFeRD 2.0 basiert auf den aktuellsten internationalen UN/CEFACT-Standards der Vereinten Nationen.

Ausführliche Informationen hierzu können der Dokumentation der 4. FeRD-Konferenz vom 11.1.2018 im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie unter dem Link http://www.ferd-net.de/ressourcen/veroeffentlichungen/praesentationen-der-4.-ferd-konferenz.html entnommen werden. Rechnungssteller und Verwaltungen können sich zudem auf der Internetseite des FeRD unter www.ferd-net.de informieren.

IV. Rechnungseingangsportale des Bundes und der Freien Hansestadt Bremen

Um der Verpflichtung zur Annahme und Verarbeitung von E-Rechnungen künftig nachzukommen, haben sich der Bund und das Land Bremen auf einen zentralen Rechnungseingang für die Einlieferung von elektronischen Rechnungen verständigt. Das Konzept kann auch als Vorlage für weitere Länder dienen. Die technologische Umsetzung eines zentralen E-Rechnungseingangs wird in einem Architekturkonzept beschrieben[2].

Für die Rechnungssender soll dieses zentrale Rechnungseingangsportal Klarheit und Verlässlichkeit hinsichtlich der Einlieferungsprozesse und der technischen Anforderungen und damit Investitionsschutz schaffen. Der Rechnungssender soll so maximal mit drei Klicks zum Ziel kommen. Den Lieferanten und Dienstleistern stehen verwaltungsseitig verschiedene Eingangskanäle bzw. Einlieferungsschnittstellen zur Verfügung, die den sehr unterschiedlichen Bedürfnissen und Möglichkeiten der Rechnungssteller gerecht werden. Für die Verwaltung selbst als Rechnungsempfänger sollen wiederkehrende Prozesse an zentraler Stelle gebündelt und innerhalb von medienbruchfreien Workflows technisch gelöst werden.

Auf Seiten der Verwaltung können durch den zentralen E-Rechnungseingang gleichartig wiederkehrende Prozesse – wie die Authentifizierung des Senders und die technische Prüfung der Nachricht bzw. Rechnung – an zentraler Stelle gebündelt und technisch gelöst werden. Der Pflegeaufwand wird reduziert und die Verwaltungsmitarbeiter werden nur mit technisch geprüften Rechnungen innerhalb eines digitalen Workflows konfrontiert, wodurch eine Reduktion der Komplexität im Umgang mit elektronischen Rechnungen verfolgt wird.

Ein Rechnungssender liefert seine elektronische Rechnung über ein Webformular oder einen anderen angebotenen Übertragungskanal an den zentralen Rechnungseingang. Für eine erfolgreiche Anmeldung muss sich der Rechnungssender vorher registriert/authentifiziert haben. Die E-Rechnung wird daraufhin validiert und durch eine eindeutige Adressierung jeweils an ein nachgelagertes System zur Rechnungsbearbeitung und -freigabe übermittelt. In dem jeweiligen Freigabesystem wird die E-Rechnung freigegeben und die Zahlung angewiesen.

[2] https://www.finanzen.bremen.de/haushalt/detail.php?gsid=bremen53.c.55195.de.

V. Visualisierungskomponente

Einige Anwender bevorzugen das hybride Rechnungsformat ZUGFeRD, da neben dem XML-Datensatz hier auch ein PDF dem Rechnungsempfänger mit zur Verfügung gestellt wird. Bisher haben Rechnungsempfänger durchaus auch auf das PDF-Dokument für eine Weiterverarbeitung der Rechnungsdaten zurückgegriffen. Dies kann jedoch zu möglichen Inkonsistenzen zwischen XML-Datensatz und der Bilddatei führen (unterschiedliche Rechnungspositionen oder Rechnungsbeträge). Da ohnehin nur das strukturierte Datenformat, also der XML-Datensatz rechtsverbindlich ist, kann ein zusätzlich mitgeliefertes PDF-Dokument entfallen. Der bei den Rechnungsempfängern nachvollziehbare Wunsch einer menschenlesbaren Rechnungspräsentation wird nachgekommen, in dem im Rahmen der Realisierung der XRechnung von der KoSIT zusammen mit dem Kompetenzzentrum für das Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (KKR) eine Visualisierungskomponente erarbeitet wird, die eine Rechnungsdarstellung aus dem XML-Datensatz erzeugt. Dadurch können Inkonsistenzen vermieden werden. Im Normalfall werden die XML-Daten einer elektronischen Rechnung zur Verarbeitung in ein Buchhaltungs-, Finanz- und ERP-System bei der jeweiligen Verwaltung übernommen und dort in den einzelnen Verarbeitungsschritten dem Bearbeiter in den Masken angezeigt.

B. Gesamtsystemarchitektur der Verwaltung

In immer mehr Fachbereichen der Verwaltung findet eine Vorgangsbearbeitung mit digitalen Daten statt. Dabei werden papierbezogene Prozesse häufig durch automatisierte Softwareverfahren (Fachanwendungen) abgelöst. In einigen Verwaltungen kommen auch fachübergreifende digitale Verfahren zum Einsatz, so etwa ein Dokumenten-Management-System (DMS) oder auch eine elektronische Aktenführung (E-Akte). Diese globalen EDV-Verfahren mit den zahlreichen speziellen singulären Fachverfahren zu verknüpfen (meist über einzelne Schnittstellen), bedarf zunehmend einer Gesamtstrategie der Verantwortlichen.

Durch die zunehmenden Anforderungen an die öffentliche Verwaltung aus Politik, aber auch durch die Erwartungshaltung vieler Bürger sind die Landkreise aufgerufen, sich den verschiedenen Fragen der Digitalisierung zu stellen. Das neue Onlinezugangsgesetz des Bundes (OZG) verpflichtet die Kommunen zudem dazu, innerhalb von fünf Jahren alle Verwaltungsleistungen flächendeckend und medienbruchfrei online über Portale anzubieten, und bringt damit das Thema Digitalisierung der Verwaltung für die Kommunen auf die politische Agenda. Dieser politische Druck kann genutzt werden, um über den E-Government-Bereich hinaus, technologische Chancen für den jeweiligen Landkreis zu identifizieren und die Vorteile der IT-Technologie zu heben.

Um die Vorteile der Digitalisierung zu nutzen und deren Herausforderungen zu bewältigen, ist es sinnvoll, sich dem Thema der Digitalisierung strategisch zu nähern. Die Landkreise stehen vor der Herausforderung, eine kreisbezogene Digitalisierungsstrategie bzw. Digitale Agenda zu entwerfen.

Grundlage für viele Digitalisierungsprojekte ist eine moderne digitale Verwaltung (E-Government). Dazu gehört zunächst die Einführung der elektronischen Aktenführung als Basisinfrastruktur für weitere E-Government-Anwendungen. Neben der digitalen Aktenführung kommt der Entwicklung von Online-Auftritten der Verwaltung sowie dem Angebot digitaler Behördenleistungen für die Zukunft eine besondere Bedeutung zu. Das OZG sieht die Errichtung eines Portalverbundes für Verwaltungsleistungen vor. Ziel dieses Portalverbundes ist es, das Onlineangebot für elektronische Verwaltungsleistungen weiter auszubauen und dafür die Portale von Bund und Ländern einschließlich der Kommunen elektronisch zu verknüpfen. Über diesen Weg planen einige Länder, ihren Kommunen einen Eingangskanal für elektronische Rechnungen zur Verfügung zu stellen. Die Idee des Portalverbundes wird den Ausbau

medienbruchfreier elektronischer Verwaltungsverfahren befördern und den Druck auf die Landkreise erhöhen, ihr eigenes Onlineangebot weiter auszubauen.

C. Konzeptions- und Planungsphasen

I. Projektplanung

Die Einführung der E-Rechnung ist nicht als reine Softwareumstellung, sondern als tiefgreifende Organisationsveränderung der Verwaltung zu verstehen. Die damit einhergehende Prozessumstellung dringt tief in die Arbeitsabläufe der eigenen Verwaltung ein und erschöpft sich nicht in der Anpassung bestehender Regelwerke, sondern ist durch ein begleitendes Kommunikations- und Change-Management in die Arbeitsrealität der Mitarbeiter zu überführen. Aufgrund der notwendigen Einbindung unterschiedlicher Verwaltungsbereiche, der möglichen Zielformulierung und des zeitlich begrenzten Umsetzungscharakters empfiehlt sich die Einführung der E-Rechnung im Rahmen eines Projektes umzusetzen.

Die gemeinsame Festlegung von Projektzielen und -strukturen ist dabei die Grundvoraussetzung für den erfolgreichen Projektverlauf. In der Regel sind diese grundsätzlichen Projektfestlegungen initial festzulegen.

Für jedes Projektziel (z. B. Prozessstandardisierung des elektronischen Rechnungsworkflows und Einführung der E-Rechnung) sollten konkrete Projektergebnisse (Prozessstandard festgelegt, Prozess pilotiert etc.) definiert und entsprechende Fristen in Form von Meilensteinen hinterlegt werden. Zudem empfiehlt es sich unterschiedliche Projektphasen zu definieren, die idealerweise jeweils mit zentralen Meilensteinen abschließen. Typische Projektphasen für eine E-Rechnung könnten die Phase der Analyse bestehender Strukturen und Prozesse, die Phase der Konzeption der neuen organisatorischen und technischen Lösung sowie die Phase der Umsetzung mit der Pilotierung der Lösung in Pilotbereichen und die flächendeckende Einführung darstellen.

1. Bildung einer Projektgruppe

Die Projektorganisation sollte sich an der Größe der Verwaltung und des Projektumfangs orientieren. Grundsätzlich lassen sich allerdings drei mögliche Projektebenen unterscheiden:

Lenkungskreis: Der Lenkungskreis übernimmt in der Regel die strategische Steuerung des Projektes sowie die Kommunikation von Projektfortschritten gegenüber der politischen Ebene beispielsweise dem Kreistag. Kernaufgaben innerhalb des Projektes stellen die regelmäßige Freigabe von Zwischenergebnissen und Planungen über das weitere Projektvorgehen dar. Die Besetzung kann beispielsweise durch die Leitungen der für die E-Rechnung zentralen Bereiche Finanzen, Organisation und IT erfolgen.

Projektteam: Zentrale Aufgaben des Projektteams sind die inhaltliche Arbeit und das übergreifende Projektmanagement. Dabei übernehmen die Mitglieder des Projektteams die operative Umsetzung des Projektes, indem sie das konkrete Projektvorgehen planen und steuern sowie intern Arbeitsaufträge zu Prozess-, Organisations- oder IT-Fragen übernehmen. Die Besetzung des Projektteams sollte breit angelegt sein, und neben Mitarbeitern aus den Bereichen Finanzen, Organisation und IT auch des Rechnungsprüfungsamtes umfassen. Die Projektleitung kann von Seiten des Organisationsbereiches oder in der Praxis häufiger, durch den Finanzbereich besetzt werden.

Arbeitsgruppen: Ggf. sind des Weiteren ad-hoc-Arbeitsgruppen vereinzelt für spezifische Fragestellungen einzurichten, wie z. B. die Klärung besonderer rechtlicher Aspekte. Diese setzen sich in einem verkleinerten Mitgliederkreis mit diesen spezifischen Aspekten

auseinander. Für den Großteil der Projektarbeit erscheint jedoch die zweigliedrige Projektstruktur aus Projektteam und Lenkungskreis ausreichend.

Zentraler Erfolgsfaktor, um eine ausreichende interne Unterstützung sicherzustellen und die Strategie- und Durchsetzungsfähigkeit innerhalb der Verwaltung zu erhalten, ist eine regelmäßige (Forschritts-)Information der Verwaltungsleitung durch die Projektleitung.

Zudem sollten die Mitglieder des Projektteams, die während des gesamten Prozesses für die Betreuung des Projektes und aller Beteiligten zuständig sind (Stakeholder- und Projektmanagement), idealerweise diese nach dem Rollout der Technik auch den Übergang in den Regelbetrieb verantworten.

Hervorzuheben ist auch, dass sowohl für einfache Teammitglieder als auch den Projektleiter ausreichende Freiräume für die Projektarbeit geschaffen und dauerhaft für die Projektarbeit geblockt werden sollten.

Einer der weiteren zentralen Erfolgsfaktoren ist die Kommunikation mit den Mitarbeitern. Neben dem Kick-off-Workshop ist es empfehlenswert, für alle betroffenen Mitarbeiter eine verpflichtende Informationsveranstaltung zu etablieren, die im regelmäßigen Turnus über die Fortschritte des Projektes informiert. Das Projekt sollte ferner durch eine regelmäßige Kommunikation, beispielsweise über Newsletter oder eine eigene Website im Intranet, begleitet werden, sofern die Ressourcen dafür vorhanden sind. Ziel der Kommunikation ist es, die Mitarbeiter von dem Mehrwert und dem mittelfristig geringeren Arbeitsaufwand durch E-Rechnungen zu überzeugen und auf dem gesamten Veränderungsprozess über die Projektlaufzeit mitzunehmen.

Nicht zuletzt ist auch die frühzeitige Einbindung von Anspruchsgruppen ein zentraler Erfolgsfaktor, um „Flaschenhälse“ zum Ende des Projektes zu vermeiden. In Bezug auf die Anspruchsgruppen nehmen die Führungskräfte der Dezernate, der Personalrat und der Datenschutzbeauftragte eine Sonderrolle in der Kommunalverwaltung ein. Vertreter dieser Parteien sollten regelmäßig zu Arbeitssitzungen eingeladen werden, um an von allen Beteiligten getragenen Richtungsentscheidungen mitzuwirken.

2. Risikomanagement aufsetzen

Zu empfehlen ist, initial zu Projektbeginn und dann fortlaufend während des Projektes Risikoanalysen durchzuführen, um beispielsweise den zeitlichen Rahmen der Einführung der E-Rechnung nicht zu gefährden.

Ein häufiges Risiko sind zeitliche und personelle Engpässe. Beide sind in der Regel durch das Tagesgeschäft verursacht. So sollte ein Projektschwerpunkt beispielsweise nicht in die Zeit des Jahresabschlusses einer Kommune gelegt werden.

Eng damit verbunden ist eine mangelnde Aufgabenabgrenzung: Wie bereits erwähnt, müssen für Projektmitglieder auch Freiräume vom Tagesgeschäft geschaffen werden, um ein Projekt adäquat zu begleiten.

Ein weiteres mögliches Risiko ist fehlender politischer Rückhalt bzw. klare politische Kommunikation hinsichtlich der Ziele der Einführung der E-Rechnung. Es ist wichtig politische Entscheidungsträger als Sponsoren für das Projekt – z. B. im Rahmen einer Informationsveranstaltung – zu gewinnen und ihre Unterstützung für das Projekt dauerhaft sicherzustellen. Prinzipiell empfiehlt sich zudem, zu große Projektkomplexität zu vermeiden. Bei der Einführung der E-Rechnung sollte die parallele Einführung einer HKR- und DMS-Software und der damit verbundenen Schnittstellen eher vermieden werden und vielmehr sequenziell erfolgen.

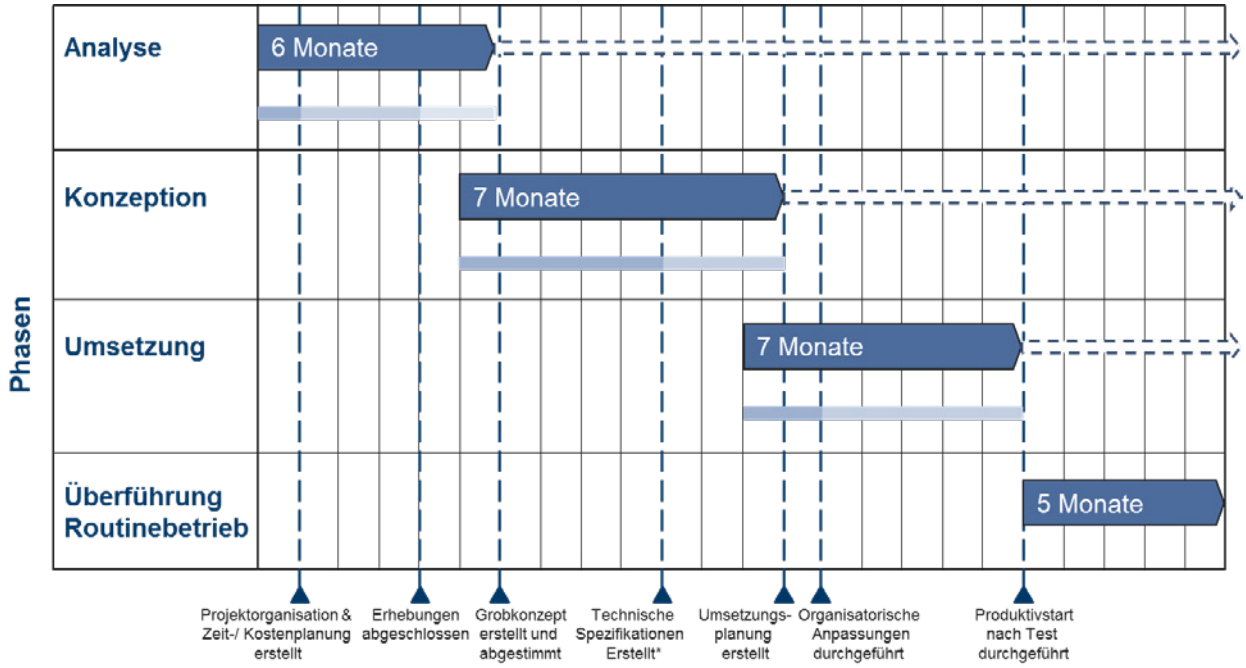
3. Kosten-/Zeitplanung erstellen

In einem exemplarischen Projektvorgehen zur Einführung der E-Rechnung entlang der drei genannten Phasen der Analyse, Konzeption und Umsetzung sowie die anschließende Überführung von Organisation und Prozessen in den Routinebetrieb sollte auf Basis von Projekterfahrungen für jede Phase eine Dauer von etwa einem halben Jahr vorgesehen werden.

Als grobe Richtgröße kann der elektronische Rechnungsworkflow in Summe nach ca. 18 Monaten Vorbereitungszeit mit dem Produktivstart in der Verwaltung eingeführt werden und die papierbasierte Rechnungsbearbeitung ersetzen. Es hat sich aber als hilfreich erwiesen bereits zu Projektbeginn zusätzlich mindestens fünf Monate als Zeitpuffer für nachfolgende organisatorische oder technische Anpassungen vorzusehen, bevor der Routinebetrieb in der Kreisverwaltung erreicht wird.

Diese Erfahrungswerte sind in Abhängigkeit von Größe, Personal, Ausgangsbedingungen (HKR- oder DMS-Software schon vorhanden) und politischer Unterstützung (Bereitstellung von Ressourcen) einer Kommune zu betrachten. Die vorliegende Zeitplanung ist am Landkreis Dahme-Spreewald als einem durchschnittlich großen Landkreis ausgerichtet (siehe Werkstattbericht), kann aber nach Einschätzung der Projektteilnehmer auch für kleinere Kommunen herangezogen werden. Je nach Bedingungen vor Ort (z. B. Lastenheft für E-Rechnung schon vorhanden, Soll-Prozess bereits in Analysephase erarbeitet), kann sich die Projektlaufzeit auch verkürzen.

In der folgenden Abbildung wird das Projektvorgehen anhand der genannten Phasen sowie wesentlicher Ergebnisse in Form von Meilensteinen dargestellt.



a. Einschätzung des Umstellungsaufwandes

Der Umstellungsaufwand ist nicht nur zeitlich, sondern auch finanziell von der Größe der Verwaltungsorganisation, also der Struktur der Verwaltung, weiterer Vorbedingungen (IT-Struktur, Außenstellen, Beschaffungswesen) und der tatsächlich anzupassenden Prozesse in der Ablauforganisation abhängig.

Bei den Einführungskosten für die elektronische Rechnungsverarbeitung muss differenziert werden zwischen einmaligen Projektkosten für die Bereitstellung von zentralen Komponenten (z. B. zentrales E-Mailpostfach) und den Einführungskosten im Rahmen des Betriebs dieser Dienste (z. B. Schulungskosten). Die sich anschließenden Betriebskosten müssen daneben separat betrachtet werden. Das vorliegende Grobkonzept beschreibt im Kern die notwendigen Schritte zur Bereitstellung der Basisdienste. Aus diesem Grund müssen folgende Fragen beantwortet werden:

- Welche einmaligen Projektkosten sind für die Einführung der E-Rechnungsverarbeitung zu erwarten?
- Wie teilen sich diese auf die verschiedenen Teilfaktoren auf?
- Kann zum jetzigen Zeitpunkt bereits eine Einschätzung der Betriebskosten erfolgen?

Ob zwingend eine Wirtschaftlichkeitsberechnung durchzuführen ist, bleibt durch die rechtliche Forderung zur Annahme und Verarbeitung von elektronischen Rechnungen nachrangig. Die entsprechenden Haushaltsmittel sind in der jeweiligen Haushaltsplanung mit zu berücksichtigen.

b. Roadmap zur Einführung und Umsetzung

Zur Einführung und Umsetzung der verschieden Projektschritte kann eine Roadmap eine wichtige Unterstützung des Projektteams sein. In ihr sollten Meilensteine und Zeitpunkt zur Umsetzung dieser Meilensteine geplant werden. Dadurch wird das Projekt in zeitlicher aber auch finanzieller Hinsicht transparent und handhabbar.

Beispiel für den Aufbau einer Roadmap:

Roadmap zur Einführung der E-Rechnung			
Meilensteine	Schritt 1 – Zeitpunkt	Schritt 2 – Zeitpunkt	Schritt 3 – Zeitpunkt
Zentrales E-Mailpostfach			
Fachverfahren			
Anpassung des HKR-Verfahrens			
Scanprozess			

Die vorgeschlagene Modularisierung ermöglicht ein zeitlich abgestuftes Vorgehen. Dabei sollte stufenweise vorgegangen und im Rahmen möglicher Teilprojekte eine schrittweise Realisierung der vorgestellten Funktionalitäten angedacht werden.

Diese Roadmap kann sowohl technische als auch organisatorische Maßnahmen enthalten. Bei größeren Projekten kann eine Trennung zwischen den technischen und organisatori-

schen Projektteilen sinnvoll sein. Zum Start sollten Pilotprozesse und Fachbereiche/Anwender festgelegt werden. Es wird empfohlen, sich an den Kernprozessen zu orientieren und ggf. weitere Verfahren im ersten Schritt nicht anzubinden, um die Komplexität zu mindern.

D. Projektvorbereitung

I. IST-Analyse

Nach der Festlegung der grundsätzlichen Projektziele, der Projektorganisation und einer groben Zeit- und Vorgehensplanung erfolgt in der Regel eine detaillierte Erhebung der aktuellen Situation der Rechnungsbearbeitung in der Kommune. Diese Analyse ist zwingend erforderlich, um eine solide Datenbasis für die Erarbeitung eines optimierten Ziel- und Soll-Prozesses zu gewährleisten.

Für die Ist-Analyse der aktuellen Rechnungsbearbeitungsprozesse bietet sich eine dreistufige Vorgehensweise an:

1. Erhebung zentraler Kennzahlen und organisatorischer Rahmenbedingungen
2. Bildhafte Darstellung des gegenwärtigen Prozessablaufes der Rechnungsbearbeitung nach einer einheitlichen Prozessmodellierungsmethodik
3. Tabellarische Prozesserhebung mit Beschreibung von verantwortlichen Rollen, Funktionen, Tätigkeitsbeschreibungen, Ergebnis, genutztem Medium und Bearbeitungszeit pro Prozessschritt.

Die folgende Darstellung führt das Vorgehen zur Erhebung noch einmal auf:

<table>
<tr><th colspan="3">Grobe Ist-Analyse</th></tr>
<tr><th>Verbale Kurzbeschreibung Rechnungsbearbeitung</th><th>Bildhafte Darstellung</th><th>Tabellarische Prozessbeschreibung</th></tr>
<tr>
<td>Verbale Kurzbeschreibung enthält
▪ Fallzahl Eingangsrechnungen (pro Tag oder Woche)
▪ Federführende verantwortliche Rolle (z.B. Kämmerer)
▪ Organisatorische Rahmenbedingungen (z.B. interne Vorschriften zu Hierarchien zur Anordnungsbefugnis, Partnerdatenerhebungen)
▪ IT-gestützte Rahmenbedingungen (Produktbezeichnung DMS- und Zahlungssystem, IT-Betrieb und -Support)</td>
<td>Bildhafte Darstellung stellt den Prozessablauf in Anlehnung an die Methode der „Business Process Model and Notation“ (BPMN) mit folgenden Informationen dar:
▪ Logischer Arbeitsablauf mit den drei Grundelementen Funktionen, Ereignisse und Verknüpfungsoperationen
▪ Darstellung der ausführenden und verantwortlichen Rolle je Funktion sowie den Input und den Output für den jeweiligen Prozessschritt</td>
<td>Führt Informationen zu jedem Prozessschritt aus:
▪ Eindeutige Nummer als Zuordnung zur Funktion der bildhaften Beschreibung
▪ Tätigkeit bzw. Aufgabe der jeweiligen Funktion
▪ Ergebnis / auslösendes Ereignis
▪ Verantwortliche Rolle der Tätigkeit / Aufgabe und Organisation
▪ Detaillierte Beschreibung der Tätigkeit / Aufgabe bspw. zu einzuhaltenden Vorschriften und möglichen Eskalationsinstanzen
▪ Ablage / IT-Systeme (z.B. Buchungssoftware, Word-Tabelle)</td>
</tr>
<tr><td>Erhebung bis zur nächsten Kernteamsitzung</td><td colspan="2">In Kernteamsitzung festzulegen</td></tr>
</table>

1. Rechtliche Rahmenbedingungen

Für die nationale Umsetzung der europäischen Richtlinie über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen hat das zuständige Bundesministerium des Innern (BMI) im Jahr 2014 eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe eingerichtet. Diese sollte insbesondere für

eine rechtseinheitliche Umsetzung der Richtlinie (simultanes Gesetzgebungsverfahren) auf Bundes- und Landesebene Sorge tragen. Schließlich gilt es, 16 verschiedene Vergaberichtlinien der Bundesländer und die Vorschriften für die Auftragsvergaben der Bundesverwaltung unter Beachtung der Umsetzungsfristen aufeinander abzustimmen. Aufgrund der kürzeren Umsetzungsfrist hat der Bund über die Änderung seines E-Government-Gesetzes vom 4.4.2017 (§ 4a) die grundsätzlichen europäischen Regelungen zum elektronischen Rechnungsempfang festgelegt. Weitere Ausführungen enthält die Rechtsverordnung über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen des Bundes (E-Rechnungsverordnung) vom 13.10.2017. Dabei beschränkt sich die Bundesverwaltung nicht nur auf den Eingang und die Verarbeitung von Aufträgen aus oberschwelligen Auftragsvergaben, sondern will eine grundsätzliche Verbindlichkeit zur Ausstellung von elektronischen Rechnungen bei den Beschaffungen einfordern. Eine Ausnahme von dieser Pflicht gilt jedoch für Direktaufträge bis zu einem Betrag in Höhe von 1.000 €.

Wie sich die einzelnen Bundesländer in Bezug auf die Umsetzung der Annahme und Verarbeitung von elektronischen Rechnungen verhalten werden, ist indes noch weitgehend offen. So zeichnet sich im föderalen System mit den unterschiedlichen Zuständigkeiten durch erste vorliegende Länderentwürfe ab, dass es keine – wie ursprünglich angedachte – einheitliche Umsetzung in den Vergaberichtlinien der Länder geben wird. Dabei zeigen sich in den Ländern unterschiedliche Tendenzen. Einige Länder wollen lediglich die bestehende Verpflichtung aus der EU-Richtlinie übernehmen, andere möchten alle Auftragsvergaben mit der Verpflichtung zur elektronischen Rechnungsstellung verbinden. Insoweit müssen sich die kommunalen öffentlichen Verwaltungen und Auftraggeber hier noch gedulden, bis endgültige Festlegungen erfolgen. Derweil gelten für die Kommunen die einzelnen sie betreffenden Vergabebestimmungen in den Ländern wie folgt:

Bundesland	Norm	Gesetz	Fundstelle
Baden-Württemberg	§ 2	Landestariftreue- und Mindestlohngesetz – LTMG	GBl. 2013, 50
Bayern	Verbindliche Vergabegrundsätze nach § 31 Abs. 2 KommHV-Kameralistik bzw. § 30 Abs. 2 KommHV-Doppik	Vergabe von Aufträgen im kommunalen Bereich, Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministerium des Innern vom 14.10.2005, Az.: IB3-1512.4-138	AIIMBl. S. 424 v. 14.10.2005 zuletzt geändert AIIMBl. S. 2190 v. 7.12.2016
Brandenburg	§ 1	Brandenburgisches Vergabegesetz – BbgVergG	GVBl. I, 2011, Nr. 19
Hessen	§ 1	Hessisches Vergabe- und Tariftreuegesetz – HVTG	GVBl. I 2014, S. 354
Mecklenburg-Vorpommern	§ 1	Vergabegesetz Mecklenburg-Vorpommern – VgG M-V	GVOBl. M-V 2011, S. 411
Niedersachsen	§ 2	Niedersächsisches Tariftreue- und Vergabegesetz – NTVergG	Nds. GVBl. 2013, 259
Nordrhein-Westfalen	§ 2	Tariftreue- und Vergabegesetz Nordrhein-Westfalen – TVgG NRW	GV. NRW 2012, S. 17
Rheinland-Pfalz	§ 2	Landestariftreuegesetz – LTTG	GVBl. 2010, 426
Saarland	§ 1	Saarländisches Tariftreuegesetz – STTG	Amtsbl. 2013, S. 84
Sachsen	§ 2	Sächsisches Vergabegesetz – SächsVergabeG	SächsGVBl. 2013, S. 109
Sachsen-Anhalt	§ 2	Landesvergabegesetz – LVG LSA	GVBl. LSA 2012, 536
Schleswig-Holstein	§ 2	Tariftreue- und Vergabegesetz Schleswig-Holstein – TTG	GVOBl. 2013, 239
Thüringen	§ 2	Thüringer Vergabegesetz - ThürVgG	GVBl. 2011, S. 69

2. Haushaltsrechtliche Regelungen bleiben bestehen

Grundsätzlich gelten die rechtlichen Rahmenbedingungen im Wesentlichen für den papierbasierten und elektronischen Rechnungsempfang bzw. dessen Verarbeitung in gleicher Weise. Im Folgenden werden die wesentlichen rechtlichen Rahmenbedingungen näher erläutert und abschließend die wichtigsten rechtlichen Aspekte zusammengefasst.

Die wesentlichen kommunalen haushaltsrechtlichen Bestimmungen finden sich in den landesrechtlichen Regelungen (Haushalts- und Kassenverordnung). Dazu zählen die erforderliche Trennung von IuK-Administration, Fachbereich und Zahlungsverkehr, die Trennung von Freigabe und Ausführung der Buchung (Trennungsgrundsatz) sowie das Vier-Augen-Prinzip. Gemäß letztgenanntem Prinzip müssen die sachlich-rechnerische Feststellung und die Freigabe von zwei unterschiedlichen Personen mittels Unterschrift durchgeführt werden. Bei automatisierten Verfahren ist die Feststellung und Freigabe mit einfacher, fortgeschrittener oder mit qualifizierter elektronischer Signatur notwendig (abhängig von den landesrechtlichen Regelungen). Elektronische Signaturen müssen mindestens während der Dauer der Aufbewahrungsfristen nachprüfbar sein.

Des Weiteren sind die Grundsätze ordnungsgemäßer DV-gestützter Buchführungssysteme (GoBS) bei automatisierter Datenverarbeitung zu beachten, worunter auch die erwähnten Anforderungen zur revisionssicheren digitalen Aufbewahrung von Rechnungen fallen. Drei relevante Rechtsnormen sind im Bereich steuerlicher Vorschriften zu erwähnen, die insbesondere maßgebend für die Betriebe gewerblicher Art sowie für die Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand gemäß § 2b UStG ab dem 1.1.2017 sind. Dazu zählt zum einen die Abgabenordnung (AO). Demnach können Bücher und die sonst erforderlichen Aufzeichnungen auch auf Datenträgern geführt werden, soweit dies den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung entspricht. Dabei muss insbesondere sichergestellt sein, dass während der Dauer der Aufbewahrungsfrist die Daten jederzeit verfügbar sind und unverzüglich lesbar gemacht werden können (§ 146 Abs. 5 AO). Die Aufbewahrung von Rechnungen auf einem Bildträger oder auf anderen Datenträgern ist demnach zulässig, wenn dies den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung entspricht und sichergestellt ist, dass bei Lesbarmachung die Daten mit den empfangenen Rechnungen bildlich übereinstimmen und während der Dauer der Aufbewahrungsfrist jederzeit verfügbar sind, unverzüglich lesbar gemacht und maschinell ausgewertet werden können (§ 147 Abs. 2 AO).

Zweitens sind die Grundsätze ordnungsmäßiger DV-gestützter Buchführungssysteme (BMF-Schreiben vom 7.11.1995 - GoBS) zu nennen. Demnach ist die Speicherung/ Archivierung der aufbewahrungspflichtigen Unterlagen (Dokumente) auf digitalen Datenträgern als sog. „andere Datenträger“ i. S. d. § 147 Abs. 2 AO grundsätzlich zulässig. Zur Speicherung von analogen Dokumenten (in Papierform verkörperter Dokumente) wird weiter ausgeführt, dass analoge Dokumente im Anschluss an den Scanvorgang auf digitalen Datenträgern archiviert werden können. Der Scanvorgang bedarf allerdings einer genauen Organisationsanweisung darüber, wer scannen darf, zu welchem Zeitpunkt gescannt wird, welches Schriftgut gescannt wird, ob eine bildliche oder inhaltliche Übereinstimmung mit dem Original erforderlich ist, wie die Qualitätskontrolle auf Lesbarkeit und Vollständigkeit und wie die Protokollierung von Fehlern zu erfolgen hat. Originär digitale Dokumente werden durch Übertragung der Inhalts- und Formatierungsdaten auf einen digitalen Datenträger gespeichert und archiviert. Bei originär digitalen Dokumenten muss hard- und softwaremäßig sichergestellt sein, dass während des Übertragungsvorgangs auf das Speichermedium eine Bearbeitung nicht möglich ist. Die Indexierung hat wie bei gescannten Dokumenten zu erfolgen. Das so archivierte digitale Dokument kann nur unter dem zugeteilten Index bearbeitet und verwaltet werden. Die Bearbeitungsvorgänge sind zu protokollieren und mit dem Dokument zu speichern. Das bearbeitete Dokument ist als „Kopie“ zu kennzeichnen. Der Erhalt

der Verknüpfung zwischen Index, digitalem Dokument und Datenträger muss während der gesamten Aufbewahrungsfrist gewährleistet sein.

Drittens sind die Bestimmungen des Umsatzsteuergesetzes (UStG) zu beachten. Hierzu zählt, dass die Echtheit der Herkunft der Rechnung, die Unversehrtheit ihres Inhalts und ihre Lesbarkeit gewährleistet werden müssen. Echtheit der Herkunft bedeutet in diesem Zusammenhang die Sicherheit der Identität des Rechnungsausstellers. Unversehrtheit des Inhalts bedeutet, dass die nach diesem Gesetz erforderlichen Angaben nicht geändert wurden. Jeder Steuerpflichtige legt selbst fest, in welcher Weise die Echtheit der Herkunft, die Unversehrtheit des Inhalts und die Lesbarkeit der Rechnung gewährleistet werden. Dies kann durch jegliches innerbetriebliche Kontrollverfahren erreicht werden, das einen verlässlichen Prüfpfad zwischen Rechnung und Leistung schaffen kann. Rechnungen sind auf Papier oder vorbehaltlich der Zustimmung des Empfängers elektronisch zu übermitteln. Auch per E-Mail übermittelte Rechnungen berechtigen seit dem Steuervereinfachungsgesetz 2011 zum Vorsteuerabzug.

Bei einer elektronischen Rechnung gelten die Echtheit der Herkunft und die Unversehrtheit des Inhalts durch eine qualifizierte elektronische Signatur oder eine qualifizierte elektronische Signatur mit Anbieter-Akkreditierung nach dem Signaturgesetz oder elektronischem Datenaustausch (EDI) als gewährleistet, wenn in der Vereinbarung über diesen Datenaustausch der Einsatz von Verfahren vorgesehen ist, die die Echtheit der Herkunft und die Unversehrtheit der Daten gewährleisten (§ 14 Abs. 3 UStG). Nach dem UStG sind ausgestellte und erhaltene Rechnungen zehn Jahre aufzubewahren (§14 b Abs. 1 UStG).

3. Allgemeine Datenschutzvorschriften

Die Nutzbarmachung digitaler Technologien stellt besondere Anforderungen an Datenschutz und IT-Sicherheit. Digitale Informationen müssen – aus verschiedenen datenschutz- und sicherheitsrechtlichen Gründen – geschützt werden. Dieses Themenfeld hat eine hohe politische Aktualität, die rechtliche Ausarbeitung von allgemeinen Sicherheitsstandards auch für die Kommunen hat gerade erst begonnen.

Unabhängig davon sind die Landkreise herausgefordert, die eigene, kreisrelevante Infrastruktur einem bestimmten Mindestschutz zu unterwerfen. Der sogenannte BSI-Grundschutz für Kritische Infrastrukturen ist hier eine erste Orientierungsgröße. Die Landkreise sind gefordert – auch in verbandsübergreifender Kooperation mit anderen Kommunen und den Ländern – eigene Sicherheitsstandards für den kommunalen Bereich festzulegen und umzusetzen.

Im Bereich des Datenschutzes stellt die ab 2018 unmittelbar geltende EU-Datenschutzgrundverordnung (DSGVO)[3] in Verbindung mit dem neugefassten Bundesdatenschutzgesetz (BDSG)[4] Anforderungen an die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten, die einen entsprechenden datenschutzrechtlichen Anpassungsbedarf bei den Landkreisen hervorrufen. Dieser betrifft zum einen die Einrichtung eines Datenschutzbeauftragten, eine organisatorische Herausforderung, welche die Landkreise auch arbeitsteilig und in Kooperation mit anderen Kreisen und dem Land erfüllen können. Zum anderen sind besondere Anforderungen an die Verarbeitung personenbezogener Daten und an ein Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten zu beachten. Hinzu treten umfangreiche Melde- und Informationspflich-

[3] Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung).

[4] Artikel 1 des Gesetzes zur Anpassung des Datenschutzrechts an die Verordnung (EU) 2016/679 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 (Datenschutz-Anpassungs- und Umsetzungsgesetz EU- DSAnpUG-EU).

ten. Die Landkreise stehen vor der Herausforderung, diese neuen datenschutzrechtlichen Vorgaben in ihre Verwaltungspraxis zu integrieren.[5]

II. Soll-/Zielzustand für den Workflow erarbeiten

Der Begriff Workflow (= Arbeitsablauf) steht für eine definierte Abfolge von Aktivitäten in einer Organisation und erläutert dabei die operativ-technische Sicht auf die Prozesse in der Verwaltung. Die Definierung des derzeitigen Verwaltungsablaufs von eingehenden Rechnungen/Rechnungsverarbeitung anhand der einzelnen Bearbeitungsschritte ist notwendig, um die Möglichkeit der Optimierung und Neugestaltung durch einen elektronischen Workflow zu erarbeiten, die die Prozesskosten für die Bearbeitung und die Recherche erheblich senken soll. Ziel eines Workflows ist der Qualitätsanstieg der Prozesse (standardisierte Abläufe in gleichbleibender Qualität). Dieser wird erreicht durch die Vereinfachung, Vereinheitlichung und Transparenz der Abläufe.

1. Rechnungseingangskanäle festlegen

Eine zentrale ePoststelle mit speziellen Funktionalitäten zur Bündelung von Eingangskanälen, der Rechnungsvalidierung, Transformation, Visualisierung und Weiterleitung bzw. der Bereitstellung über eine Schnittstelle kann als zentraler Service zur Verfügung gestellt werden.

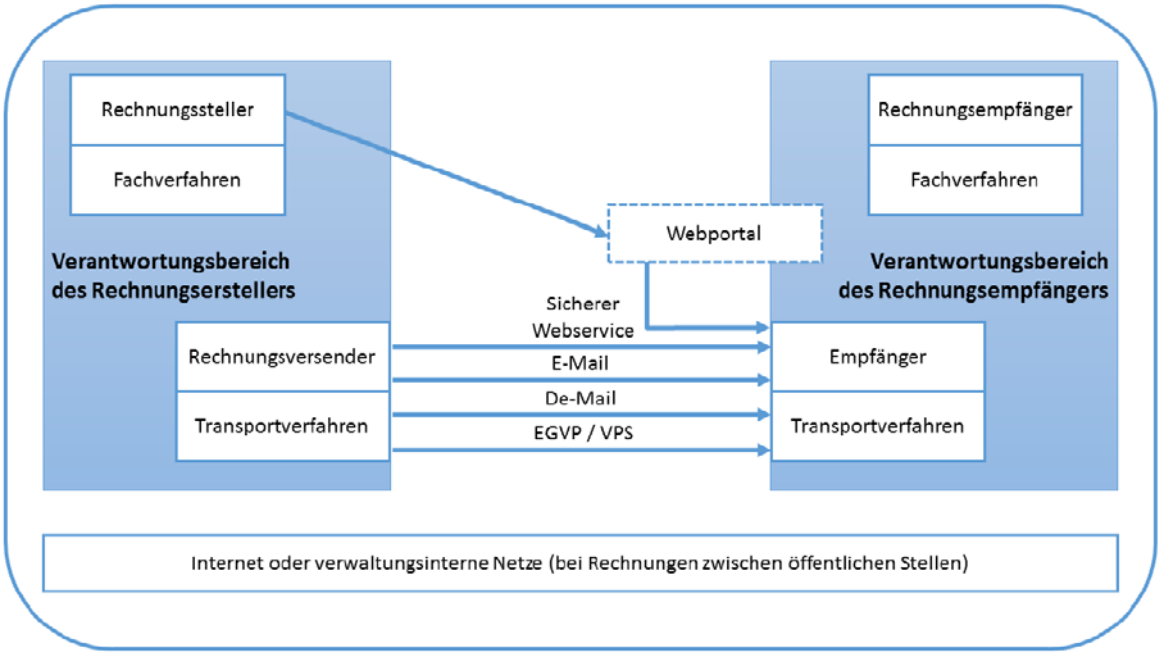
Der elektronische Rechnungsempfang bietet die Lösung von Prozessoptimierungen und Automatisierung, die eine schnelle Abrechnung der Eingangsrechnungen ermöglichen. Die elektronische Rechnungsstellung (E-Invoicing), ist der elektronische Versand strukturierter Rechnungsdaten von Lieferanten an die Empfänger, die diese dann automatisiert weiterverarbeiten können. Die Übertragung der Rechnungsdaten erfolgt entweder direkt zwischen Sender und Empfänger oder über einen E-Invoicing-Dienstleister, der das Zielformat des Empfängers erzeugt. An die Stelle eines langsamen und fehleranfälligen Übertragungs- und Verarbeitungsprozesses mittels Papierrechnungen tritt somit ein effizientes und umweltfreundliches elektronisches Verfahren. Neben Zeit und Papier sparen sowohl Sender als auch Empfänger mit der elektronischen Rechnungsstellung vor allem Kosten.

Es gibt verschiedene Möglichkeiten von Rechnungseingangskanälen für medienbruchfreie Abläufe, die für alle Beteiligten Prozesskostenersparnisse schafft:

- Anmeldung an einem externen Portal ggf. mit Roamingabkommen zu anderen Portalen,
- Zwischenschaltung eines externen Dienstleisters, der einfache PDF Rechnungen im Auftrag der Kommune in E-Rechnungen umwandelt,
- direkte Absprache mit Lieferanten, ob zukünftig E-Rechnungen im Rechnungs- oder im ZUGFeRD-Format geschickt werden können.

Der Standard XRechnung benennt konkrete Übertragungseingangskanäle, über die es zukünftig ermöglicht werden soll, elektronische Rechnungen zu empfangen. Diese werden in der nachfolgenden Abbildung aufgezeigt und in die Verantwortungsbereiche von Rechnungsstellern und Rechnungsempfängern gruppiert.

[5] Vgl. dazu die Konferenz der unabhängigen Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder (DSK), die sich derzeit mit Fragestellungen des Vollzugs der DSGVO befasst und hierzu bereits verschiedene Kurzberichte veröffentlich hat. Vgl. auch Hochschule für öffentliche Finanzen Ludwigsburg/KDRS/RZRS (Hrsg.), Die Datenschutzgrundverordnung VO EU 2016/679. Leitfaden zur Umsetzung in kommunalen Verwaltungen, 2017.



Aus Sicht des Rechnungsstellers endet die Übertragung, wenn die Rechnung bei der dem Rechnungssteller bekannten elektronischen Adresse des Rechnungsempfängers angenommen wurde. Es ist unerheblich, ob dies die Adresse des Rechnungsempfängers selber oder eines in dessen Auftrage handelnden Dritten ist.

Die Bereitstellung mehrerer Übertragungskanäle kann die Akzeptanz auf Seiten der Rechnungsstellenden erhöhen. Zur Auswahl stehen

- Webformular Rechnungsgenerierung,
- Upload,
- direkte Anbindung über sicheren Webservice,
- Nutzung von E-Mail,
- Nutzung von De-Mail,
- Nutzung von EGVP bzw. VPS.

Web-Formular und Upload-Option wenden sich an Rechnungssteller, die mit einem geringen Rechnungsvolumen oder der fehlenden Möglichkeit, Datensätze im Format XRechnung erzeugen zu können.

Unabhängig von der Wahl des Übertragungskanals sollte ein Rechnungsversender einmalig einen Registrierungsprozess durchlaufen, unter Berücksichtigung der möglichen Nutzung von bereits vorhandenen Servicekonten. Bei der Nutzung der Kanäle E-Mail, De-Mail oder EGVP/VPS kann die „Registrierung“ auch über eine Whitelist erfolgen.

Rechnungsstellern soll ermöglicht werden, in Abstimmung mit dem Auftraggebenden elektronische Rechnungen über alle oben aufgeführten Kanäle zu versenden. Die elektronische Posteingangsstelle sollte die Rechnungen der verschiedenen Eingangskanäle aber bündeln und den Rechnungsempfangenden nach einer Standardkonformitätsprüfung in einem Ein-

gangspostfach zur Verfügung stellen. In diesem Fall ist der Einsatz eines Multikanalnachrichtensystems sinnvoll. Dessen Aufgabe ist es, Nachrichten aus unterschiedlichen Kanälen entgegen zu nehmen, um die ersten Verarbeitungsschritte einheitlich durchzuführen oder sie zu koordinieren. Hierzu gehören neben der Standardkonformitätsprüfung z. B. Virenprüfungen, Entschlüsselungen und diverse Adressierungs-Authentisierungsaspekte.

Entsprechende Basisdienste über den bereits vorhandenen E-Mail-Dienst hinaus müssen bei Bedarf zur Verfügung gestellt werden. So wird die Verpflichtung von Behörden, Nachrichten per De-Mail anzunehmen, angestrebt. Dieser Kanal und EGVP könnten zum Beispiel zur Übermittlung von besonders vertraulichen Rechnungen dienen.

Detailliertere Beschreibungen und eine Bewertung der Eingangskanäle finden sich im Standard XRechnung Version 1.1 (Teil 3, Abschnitt 16.2). Sofern eine Rückkommunikation notwendig ist, sollte diese ebenfalls je nach gewähltem Eingangskanal durchgeführt werden.

2. Scanverfahren definieren

Werden Rechnungen, Bescheide oder Buchungsbelege in Papierform empfangen, werden die Papierdokumente durch den Scanvorgang in elektronische Dokumente umgewandelt. Dabei ist das Scanergebnis so aufzubewahren, dass die Wiedergabe mit dem Original bildlich übereinstimmt, wenn es lesbar gemacht wird. Werden gescannte Dokumente per Optical-Character-Recognition-Verfahren (OCR-Verfahren) um Volltextinformationen angereichert (zum Beispiel volltext-cherchierbare PDFs), so ist dieser Volltext nach Verifikation und Korrektur über die Dauer der Aufbewahrungsfrist aufzubewahren und auch für Prüfzwecke verfügbar zu machen.

Ziel der Digitalisierung von Papierrechnungen ist zunächst die vollständige Erfassung und bessere Verfügbarkeit der Dokumente. Die Verzeichnung der gesamten Rechnungen werden somit im System sichergestellt und die Wahrscheinlichkeit, dass Belege abhandenkommen, wird reduziert. Desweiteren werden Suchvorgänge erheblich vereinfacht und die Verfügbarkeit der Belege auch bei Fehlzeiten von einzelnen Sachbearbeitern gewährleistet.

Um den Arbeitsablauf zu vereinfachen und zu automatisieren, werden gewisse technische Anforderungen an das Scanverfahren gestellt, z. B. eine automatische Auslesung der Rechnungsinformationen, um manuelle Eingaben zu ersparen und fehlerhafte Eingaben zu reduzieren (Scannen von Einzelrechnungen oder/und Stapelverarbeitung).

Nichtsdestotrotz ist eine Überprüfung der automatisch erkannten Daten und die Qualitätskontrolle des Beleges durch einen Mitarbeiter notwendig. Ein Hilfetool, wie etwa ein Validierungsmodul, kann bei der Korrektur hilfreich sein.

<u>Dezentrale oder zentrale Scanstelle?</u>

Um sich auf eine Vorgehensweise festzulegen, muss geklärt werden, ob dezentral oder zentral gescannt werden soll. Bei der dezentralen Lösung werden die Papierrechnungen durch die Hauspost geleitet und dann von dem jeweiligen Sachbearbeiter dezentral eingescannt. Bei einer zentralen Scanstelle werden die Rechnungsdokumente an einer Stelle gesammelt, eingescannt und nur noch in digitaler Form den Sachbearbeitern zugeordnet. Durch die Anwendung eines Scanverfahrens ist die Möglichkeit der digitalisierten Archivierung gegeben, die das Papierarchiv ersetzt und die Umwelt schont.

Die Erfassung von Buchungsanordnungen erfolgt grundsätzlich im Rahmen eines elektronischen Rechnungsworkflows in der HKR-Software. Hierbei werden alle Eingangsrechnungen,

Ausgangsrechnungen, Bescheide und sonstigen Buchungsbelege elektronisch (E-Rechnungen) bzw. durch ein Scanverfahren in die HKR-Software übertragen.

Das Anbringen von Buchungsvermerken, Indexierungen, Barcodes, farblichen Hervorhebungen usw. darf – unabhängig von seiner technischen Ausgestaltung – keinen Einfluss auf die Lesbarmachung des Originalzustands haben. Die elektronischen Bearbeitungsvorgänge sind zu protokollieren und mit dem elektronischen Dokument zu speichern, damit die Nachvollziehbarkeit und Prüfbarkeit des Originalzustands und seiner Ergänzungen gewährleistet ist.

a. Verfahrensdokumentation

Der Scanvorgang ist gesondert in einer Verfahrensdokumentationen zu beschreiben (Scan-Richtlinie) und bei Bedarf fortzuschreiben. Die sind jeweils vom Kämmerer bzw. Amtsleiter der Kämmerei und Kreiskasse zu bestätigen.

Aus der Verfahrensdokumentation muss ersichtlich sein,

- wer scannen darf,
- zu welchem Zeitpunkt gescannt wird (z. B. beim Posteingang, während oder nach Abschluss der Vorgangsbearbeitung),
- welches Schriftgut gescannt wird,
- ob eine bildliche oder inhaltliche Übereinstimmung mit dem Original erforderlich ist,
- wie die Qualitätskontrolle auf Lesbarkeit und Vollständigkeit und
- wie die Protokollierung von Fehlern zu erfolgen hat.

Eine vollständige Farbwiedergabe ist erforderlich, wenn der Farbe Beweisfunktion zukommt (z. B. Minusbeträge in roter Schrift, Sicht-, Bearbeitungs- und Zeichnungsvermerke in unterschiedlichen Farben). Eine elektronische Signatur oder ein Zeitstempel ist derzeit nicht erforderlich. Im Anschluss an den Scanvorgang darf die weitere Bearbeitung nur mit dem elektronischen Dokument erfolgen. Die Papierbelege sind dem weiteren Bearbeitungsgang zu entziehen, damit auf diesen keine Bemerkungen, Ergänzungen usw. vermerkt werden können, die auf dem elektronischen Dokument nicht enthalten sind.

Sofern aus organisatorischen Gründen nach dem Scanvorgang eine weitere Vorgangsbearbeitung des Papierbeleges erfolgt, muss nach Abschluss der Bearbeitung der bearbeitete Papierbeleg erneut eingescannt und ein Bezug zum ersten Scanobjekt hergestellt werden (gemeinsamer Index). Zu klären wäre ferner, wie mit den Papieroriginalen zu verfahren ist, nachdem sie gescannt wurden.[6]

Werden beispielsweise Dokumente an zentraler Stelle ersetzend gescannt, sind diese für einen definierten Zeitraum (z. B. vier Wochen) weiterhin aufzubewahren. Damit kann im späteren Bearbeitungsprozess nochmals auf die Papieroriginale zugegriffen werden (z. B. bei fehlerhaftem Scan).

[6] Leitlinien zum ersetzenden Scannen in Kommunen nach TR RESISCAN Ersetzendes Scannen, 2.3.2017.

b. Nicht zu scannende Dokumente

Vom Scanprozess ausgeschlossen sein sollten:

- Dokumente mit datenschutzrelevanten personenbezogenen Angaben, die ausschließlich zur Verarbeitung in den jeweiligen Fachämtern bestimmt sind. Für diese Dokumente erfolgt eine papierbasierte Aufbewahrung des Originaldokuments in den jeweiligen Fachämtern nach den entsprechenden Regelungen der Organisation.
- Ausgehende Dokumente, die maschinell erstellt wurden und ohne Unterschrift rechtsgültig sind.

c. Der Scanprozess (Praxisbeispiel)

Der Prozess für das Scannen von Eingangsrechnungen beginnt grundsätzlich bei der Poststelle. Ausnahmen hierzu sind gesondert abzustimmen und zu dokumentieren. Der Prozess für das Scannen von Ausgangsrechnungen sollte grundsätzlich in dem Fachamt beginnen, in dem die Ausgangsrechnung erstellt wird.

Der Scanvorgang umfasst folgende Schritte:

- Eingang des Dokumentes,
- Dokumentenvorbereitung,
- Scannen,
- Nachverarbeitung,
- Aufbewahrung.

Der Scanprozess sollte am Tag des Posteingangs beginnen. Er hat spätestens am nächsten Werktag zu erfolgen.

aa. Dokumentenvorbereitung

<u>Vorsortierung mit Prüfung auf Echtheit</u>

Bei der Sichtung der Eingangsrechnungen hat eine Prüfung auf Echtheit und Unversehrtheit der Eingangspost zu erfolgen. Liegen Zweifel vor (z. B. fehlender Stempel auf dem Original, fehlende Unterschriften, fehlende Form, Beschädigungen, fehlende Seiten z. B. erkennbar an durchbrochener fortlaufender Nummerierung), sollte das Verfahren bzgl. der betroffenen Dokumente beendet und von einer weiteren Bearbeitung vorläufig abgesehen werden.

<u>Vorbereitung der zu scannenden Dokumente</u>

Alle für den Scanvorgang identifizierten Belege sollten durch den für den Scanvorgang zuständigen Mitarbeiter daraufhin geprüft werden, ob eine Verarbeitung durch das Scansystem technisch möglich ist und ein originalgetreues Abbild erzeugt werden kann. Es wird im Einzelnen geprüft, ob für einen erfolgreichen Scanvorgang vorbereitende Maßnahmen am Dokument erforderlich sind. Als solche kommen beispielhaft in Frage:

- Lösen von Klammerungen,
- sorgfältiges Sortieren, um die Reihenfolge zu gewährleisten,
- ordnungsgemäßes Anbringen von Barcodeaufklebern,

- Entfernen von Notiz- und Klebezetteln und
- Aussortieren von Dokumenten mit A5- oder A3-Formaten.

bb. Barcodeaufkleber

Die Dokumente können mit einem Barcodeaufkleber versehen werden. Es wird empfohlen, dass sich aus der Nummerierung der Standort und das Fachamt ablesen lässt. Damit wäre anhand des Barcodes erkennbar, wo das Original gescannt wurde und bis zur Archivierung aufbewahrt wird. Die Barcodeaufkleber sollten zentral durch die Druckerei zur Verfügung gestellt werden.

cc. Hinweise zum Scannen

Der Beginn des Scanvorgangs besteht im Auflegen des Dokumentes auf die Vorlagenablage bzw. im Einlegen in den automatischen Einzug durch den zuständigen Mitarbeiter. Der Scanvorgang endet mit der Ausgabe einer elektronischen Kopie des gescannten Dokumentes, und deren Speicherung auf einem vorher festzulegenden Laufwerk. Vor dem Scannen prüft der zuständige Mitarbeiter, ob alle erforderlichen Hard- und Softwarekomponenten betriebsbereit sind. Es sind immer Vorder- und Rückseite zu scannen.

dd. Lesbarkeits- und Plausibilitätskontrolle

Die Überprüfung der Qualität des elektronischen Dokumentes (Digitalisat) hinsichtlich Wiedergabe, bildlich und inhaltlich korrekter Inhalte des papierbasierenden Dokumentes, sollte bei der Weiterverarbeitung des gescannten Beleges innerhalb des digitalen Rechnungsworkflows im HKR-Verfahren erfolgen, um einen Informationsverlust oder Informationsveränderungen vorzubeugen. Hierbei empfiehlt sich eine stichprobenartige Sichtkontrolle durch Mitarbeiter der Geschäftsbuchhaltung, die mindestens 20 % der verarbeiteten Dokumente umfasst. Fehlerhafte gescannte Dokumente sollten durch einen Prozessschritt in der HKR-Software von der Weiterverarbeitung ausgeschlossen werden und erneut dem Scanprozess zugeführt werden. Mehrfachscans sollten dabei bis auf eine Ausfertigung nicht weiterverarbeitet werden. Die Stilllegung ist zu protokollieren. Eine unautorisierte manuelle Veränderung oder Löschung der Scandatei ist durch Berechtigungen auszuschließen.

ee. Qualifizierung, Sensibilisierung und Einweisung zur ordnungsgemäßen Bedienung des Scansystems

Die Mitarbeiter, die den Scanvorgang durchführen, sind hinsichtlich der eingesetzten Geräte, Anwendungen und sonstigen Abläufe einzuweisen. Dies umfasst insbesondere

- die grundsätzlichen Abläufe im Scanprozess einschließlich der Dokumentenvorbereitung, dem Scannen, der Indexierung, der zulässigen Nachbearbeitung und der Integritätssicherung,
- die geeignete Konfiguration und Nutzung des Scanners,
- Anforderungen hinsichtlich der Qualitätssicherung,
- Anforderungen hinsichtlich des Nachscannens,
- das Verhalten im Fehlerfall.

ff. Einweisung zu Sicherheitsmaßnahmen im Scanprozess

Zuständige Mitarbeiter, die den Scanvorgang durchführen oder verantworten, sollten zusätzlich in geeigneter Weise hinsichtlich der dabei umzusetzenden sowie der implementierten Sicherheitsmaßnahmen eingewiesen werden. Dies umfasst insbesondere:

- die grundsätzliche Sensibilisierung der Mitarbeiter für Informationssicherheit,
- personenbezogene Sicherheitsmaßnahmen im Scanprozess,
- systembezogene Sicherheitsmaßnahmen im Scansystem,
- Verhalten bei Auftreten von Schadsoftware,
- Umgang mit personenbezogenen und anderen sensiblen Daten.

gg. Ersetzendes Scannen

Als „ersetzendes Scannen“ wird der Vorgang des elektronischen Erfassens von Papierdokumenten mit dem Ziel der elektronischen Weiterverarbeitung und Aufbewahrung des hierbei entstehenden elektronischen Abbildes (Scanprodukt) und der späteren Vernichtung des papiergebundenen Originals verstanden.[7] „Ersetzendes Scannen bedarf eines sachgerechten Dokumentenmanagementsystems (DMS) im Sinne des „Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit“. Erst im Rahmen eines Dokumentenmanagementsystems wird eine revisions- und manipulationssichere Speicherung der Dokumente gesichert.“[8] Wenn die rechtlichen, technischen und organisatorischen Voraussetzungen vorliegen, sind grundsätzlich alle Papierdokumente für ein Ersetzendes Scannen geeignet. Das Ersetzende Scannen ist zulässig[9], sofern dies nach dem Stand der Technik erfolgt und gewährleistet ist, dass die elektronischen Dokumente mit den Papieroriginalen bildlich und inhaltlich übereinstimmen und eine Aufbewahrung aus rechtlichen Gründen oder zur Qualitätssicherung nicht mehr notwendig ist.

Von der Vernichtung ausgenommen sind Dokumente, denen aufgrund ihrer Beweiskraft, öffentlichen Glaubens oder gesetzlicher Bestimmung im Original besondere Bedeutung zukommt, oder deren Vernichtung aus anderen Gründen ausgeschlossen ist. Es kommen im Bereich der Rechnungslegung insbesondere folgende Ausnahmen in Betracht:

- spezialgesetzliche Vorschriften oder Vorgaben im Rahmen von Zuwendungsbescheiden (z. B. im Rahmen des EU-Rechts) für die eine Aufbewahrung in Papierform vorgeschrieben wird (z. B. Eröffnungsbilanzen und Abschlüsse, Urkunden),
- Unterlagen, bei denen erkennbar ist oder festgelegt wurde, dass sie in Papierform kulturgeschichtlich wertvoll und deshalb auch in Papierform archivwürdig sind,
- Originale, die nicht geeignet sind, weil sie beim Scannen wichtige Eigenschaften verlieren (Originale mit relevanten Wasserzeichen, Hologrammen, Überformaten).

Aufgrund kommunaler Besonderheiten in den einzelnen Organisationen empfiehlt es sich die Einzelheiten in der Scan-Richtlinie zu regeln.

---

7 BSI Technische Richtlinie 03138 Ersetzendes Scannen TR RESISCAN s. Fn.6.

8 Leitlinien zum ersetzenden Scannen in Kommunen nach TR RESISCAN, Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald, KGSt, Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister in Deutschland (VITAKO), April 2017.

9 Vgl. § 7 EGovernment-Gesetz (EGovG) und vergleichbare Regelungen in den E-Government-Gesetzen der Länder.

hh. Organisatorische und technische Anforderungen

Die organisatorischen und technischen Anforderungen an das Ersetzende Scannen werden in der Technischen Richtlinie RESISCAN 03138 des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (TR RESISCAN) vom 2.3.2017 definiert. Neben der bereits zu erstellen Verfahrensdokumentation (Scan-Richtlinie) gilt eine Schutzbedarfsanalyse als grundlegende Anforderung. Bei der Schutzbedarfsanalyse wird das für die jeweils zu verarbeitenden Dokumente angemessene Sicherheitsniveau festgelegt. Sie ist von jeder Kommune individuell durchzuführen. Es werden die Klassen „normal", „hoch" und „sehr hoch" hinsichtlich der drei Schutzziele „Integrität", „Vertraulichkeit" und „Verfügbarkeit" unterschieden. Aus der Schutzbedarfsanalyse ergeben sich fachliche Anforderungen an den individuellen Scanprozess. Je nach individuellem Schutzbedarf werden in der TR RESISCAN technische bzw. organisatorische Maßnahmen empfohlen, um die Sicherheitsanforderungen zu erfüllen.[10]

3. Rollen-/Berechtigungskonzept (inkl. Lese- und Prüfrechte)

In jeder Verwaltung muss für das Anordnungs- und Auszahlungsverfahren ein internes Kontrollsystem (IKS) implementiert sein. Das IKS umschreibt die Gesamtheit aller aufeinander abgestimmten und miteinander verbundenen Kontrollen, Maßnahmen und Regelungen, die zum Zweck haben,

- das vorhandene Vermögen und vorhandene Informationen vor Verlusten aller Art zu schützen und zu sichern,
- vollständige, genaue und aussagefähige sowie zeitnahe Aufzeichnungen bereitzustellen,
- die betrieblichen Effizienz durch Auswertung und Kontrolle der Aufzeichnungen zu fördern und
- die Befolgung der vorgeschriebenen Geschäftspolitik zu unterstützen.

Das interne Kontrollsystem umfasst in der Regel:

- den Zugriffsschutz und den Schutz vor Datenmanipulationen, die durch eine Zugriffs- und Benutzerverwaltung sichergestellt werden sollen,
- die Maßnahmen zur Sicherheit, die die jederzeitige Betriebsbereitschaft des Systems unterstützen sollen und dazu das System vor Betriebsstörungen schützen müssen, um Inkonsistenzen oder Datenverluste zu vermeiden,
- die Kontroll- und Prüfungsfunktionalitäten, um Sicherheit, Zugang und Nutzung des Systems kontrollier- und prüfbar zu halten und
- die allgemeine Sicherheit, die neben den technischen Möglichkeiten auch organisatorische Maßnahmen des Benutzers vorsieht, um einen sicheren und geordneten Betrieb der Systeme zu gewährleisten.

Um den Schutzanforderungen eines internen Kontrollsystems bei der elektronischen Rechnungsverarbeitung gerecht zu werden, ist zunächst die Erarbeitung eines Berechtigungskonzeptes erforderlich.

[10] Leitlinien zum ersetzenden Scannen in Kommunen nach TR RESISCAN, a.a.O.

a. Berechtigungskonzept erstellen

Ein elektronischer Workflow basiert auf einem festgelegten Rollenablauf. In diesem Ablauf werden jedem Bearbeiter die sogenannten Rollen zugewiesen. Bei dieser Vorgehensweise wird ein Rollenkonzept festgelegt. Jede Rolle hat vordefinierte Rechte, die den Benutzer an einer bestimmten Stelle im Arbeitsablauf für Handlungen befugt, oder nur auf ein Leserecht oder Prüfrecht reduziert.

b. Festlegung der Rollen/Berechtigungen:

Über die Rollen und Rechte kann die Position aller Benutzer im Workflow definiert werden. Eine zusätzliche Zuordnung auf die Organisationseinheiten/Verwaltungen erleichtert die Rechnungs- und Benutzerzuweisung, so kann sich jeder auf das Wesentliche konzentrieren. Durch diese Selektion der Rechnungen lassen sich die Kosten leichter für die einzelne Anlage bestimmen.

Möglichkeiten der Rollenzuordnung:

- administrative Tätigkeit,
- Verteilung/Zuordnung der Rechnungen,
- Vorkontierung der Rechnungen,
- sachliche und rechnerische Freigabe von Rechnungen,
- Freigabe des Vorgesetzten,
- elektronische Beteiligung des Rechnungsprüfungsamtes,
- Freigabe durch die Buchhaltung.

Um die gesetzlich vorgegebene Trennung von Verantwortungsbereichen, wie

- die Trennung von IuK-Administration, Fachbereich und Zahlungsverkehr,
- das Vier-Augen-Prinzip und
- die Trennung von Freigabe und Ausführung der Buchung

zu gewährleisten, sind im HKR-System die einzelnen Verfahrensfunktionen den jeweils zuständigen Mitarbeitern bzw. Mitarbeiterinnen über die programmtechnische Zugriffsberechtigungssteuerung zuzuweisen (Berechtigungsverwaltung).

Zusätzliche Sicherheit eines unbefugten Eingriffs in den Belegfluss ist die Trennung der Berechtigungsverwaltung von der fachlichen Sachbearbeitung. Dabei ist auf eine Trennung der Berechtigungsverwaltung von der fachlichen Sachbearbeitung und dem der Erledigung der Kassenaufgaben zu achten. Der Berechtigungsverwalter darf nicht gleichzeitig im Rahmen seiner sonstigen Aufgaben Finanzvorgänge im Verfahren abwickeln, da er als Berechtigungsverwalter durch seine Tätigkeit bereits schon allumfassende Zugriffsrechte besitzt bzw. dass er sich selber (ohne weitere programmtechnische Freigabemechanismen) weitere Rechte zuteilen kann. Die Tätigkeit der Berechtigungsverwaltung sollte grundsätzlich weder der Buchhaltung noch der Kasse zugeordnet werden. Der Berechtigungsverwalter und dessen Stellvertreter sollte keine Buchungsrechte in der HKR-Software übertragen bekommen.

c. Grundsätze für Berechtigungen

Es dürfen nur die Berechtigungen an den Anwender (Sachbearbeiter) vergeben werden, die zur Aufgabenerledigung notwendig sind. Berechtigungen auf Anwendungen oder Funktionen in der HKR-Software sollten nur auf Antrag erfolgen. Personalabgänge und Stellenwechsel sind an den Berechtigungsverwalter zu melden. Der Berechtigungsverwalter hat dem Nutzer die Zugriffsrechte zu entziehen, wenn ihm bekannt ist, dass ein Stellenwechsel vollzogen wurde oder ein Mitarbeiter ausgeschieden ist.

Der Umfang der Berechtigungen in der HKR-Software hat sich, unter Berücksichtigung der Bestimmungen zum Datenschutz, der Wahrung des Steuer- und Abgabengeheimnisses und der haushalts- und kassenrechtlich vorgegebenen Trennung von Verantwortungsbereichen, am jeweiligen Aufgabengebiet auszurichten. Dabei sind der Aufbau und die organisatorischen Abläufe in der Verwaltung zu berücksichtigen. Insbesondere sind Vertretungen innerhalb der Organisationseinheiten zu beachten.

Die HKR-Software ist vor unbefugtem Zugriff durch ein Passwort zu schützen.

Der Berechtigungsverwalter teilt dem Sachbearbeiter bei der erstmaligen Zulassung das von ihm vergebene vorläufige Passwort mit. Dieses ist vom Sachbearbeiter unverzüglich zu ändern. Passwörter sind geheim zu halten. Sie sind verdeckt einzugeben und dürfen insbesondere nicht auf Funktionstasten hinterlegt oder unverschlüsselt auf Rechnern gespeichert werden. Das Verfahren ist so zu konfigurieren, dass spätestens nach fünfmaliger Falscheingabe der Zugang gesperrt wird. Die Sperre ist nur durch den Berechtigungsverwalter oder dessen Stellvertreter aufhebbar. Der Sachbearbeiter hat sein Passwort regelmäßig zu ändern.

Das Passwort muss folgende Voraussetzungen erfüllen:

- das Kennwort darf nicht gleich dem Benutzernamen sein,
- das Kennwort darf nicht aus sich wiederholenden 2-er Gruppen bestehen (z. B. ABAB),
- die Länge des Kennworts muss zwischen 8 und 30 Zeichen liegen,
- das Kennwort muss aus mindestens 6 verschiedenen Zeichen bestehen,
- das Kennwort muss mindestens ein Sonderzeichen oder eine Zahl enthalten,
- das Kennwort darf nicht in 3 oder mehr Zeichen aufsteigend oder absteigend sein (z. B. ABC),
- das Kennwort darf nicht mehr als 2 gleiche Zeichen hintereinander enthalten (z. B. AAA),
- die letzten 5 Kennworte dürfen nicht wiederverwendet werden.

Der Sachbearbeiter hat sein Passwort geheim zu halten. Hat der Sachbearbeiter Grund zu der Annahme, dass sein Passwort bekannt geworden ist, muss er es unverzüglich ändern. Die gemeinsame Nutzung eines Login-Namens mit Passwort durch mehrere Sachbearbeiter ist nicht gestattet.

d. Dokumentation des Berechtigungssystems

Der Aufbau des Berechtigungssystems ist zu dokumentieren. Dabei ist insbesondere zu beschreiben

- welche dv-technischen (Einzel-)Berechtigungen das Verfahren bietet und welche auszuführenden Tätigkeiten (Aufgaben) damit verbunden sind,

- welche Struktureinheiten eingerichtet sind und welche (Einzel-) Berechtigungen in welchen Struktureinheiten gebündelt werden,
- ob und ggf. welche Konflikte bei der Vergabe von Zugriffsrechten (z. B. aus technischen oder organisatorischen Gründen) aufgetreten sind.

e. Protokollierung

Die Vergabe der Berechtigungen muss grundsätzlich durch eine systemseitige Protokollierung dokumentiert sein. Soweit keine systemseitige Protokollierung der Berechtigungsvergabe erfolgt, sind vom Berechtigungsverwalter sonstige geeignete historisch lückenlos nachvollziehbare Nachweise (z. B. Bildschirmausdrucke) anzufertigen. Die Protokolle müssen jederzeit abrufbar sein und regelmäßig auf Einhaltung der Richtlinie geprüft werden.

f. Auswertungen

Durch Auswertungen muss jederzeit feststellbar sein, welche Berechtigungen dem einzelnen Sachbearbeiter zugeordnet sind („Nutzer-Berechtigungs-Zuordnung“). Die Vergabe der Berechtigungen ist vom Berechtigungsverwalter regelmäßig (mindestens jährlich) auszuwerten und zu kontrollieren.

g. Aufbewahrung von Unterlagen

Die Dokumentation des Aufbaus des Berechtigungssystems ist dauernd aufzubewahren. Die Systemprotokolle oder die sonstigen Nachweise zur Berechtigungsvergabe sowie die Auswertungen sind bis zum Ablauf der Aufbewahrungsfrist der Bücher und Belege aufzubewahren. Der Antrag auf erweiterte Berechtigung sollte auch nach dem Ausscheiden eines Mitarbeiters aufbewahrt werden. Hierzu ist eine Zeitspanne festzulegen.

4. Signaturen

a. bei der Rechnungsstellung

Generell gelten für die elektronische Rechnung die gleichen Inhalts- und Pflichtvorgaben wie bei der schriftlichen Rechnung. Für die elektronische Rechnung gemäß § 14 UStG muss die Echtheit der Rechnungsherkunft, die Unversehrtheit des Rechnungsinhalts und die Lesbarkeit gewährleistet sein. Aufgrund dieser Vorschriften war es bis zum Jahr 2011 Pflicht für die elektronische Rechnung per E-Mail die Digitale Signatur zu verwenden. Durch das Steuervereinfachungsgesetz wurde das umständliche Verfahren, die elektronische Rechnung mit der Digitalen Signatur zu versehen, aufgehoben. Allerdings kann die Digitale Signatur weiterhin angewendet werden, um die drei Hauptforderungen „Echtheit, Unversehrtheit und Lesbarkeit“ für die elektronische Rechnung zu gewährleisten. Als Alternative für die Digitale Signatur können andere, einfache innerbetriebliche Prüfungen sein. Bei dieser Prüfung der elektronischen Rechnung wird gewährleistet, dass die elektronische Rechnung echt und nicht verfälscht ist.

b. im Anordnungsprozess

Die haushaltsrechtlichen Vorschriften der verschiedenen Bundesländer sehen unterschiedliche Abstufungen im elektronischen Bearbeitungsprozess (Workflow) für die kommunalen Verwaltungen im Hinblick auf die Freigabevermerke (Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit) im Anordnungsprozess vor.

Dabei können grundsätzlich drei Formen nach dem Signaturgesetz unterschieden werden, die einfache und fortgeschrittene sowie die qualifizierte elektronische Signatur. Damit verbunden ist die Identifizierbarkeit des Autors bzw. Unterzeichners, der dieses elektronische Dokument bearbeitet. Die Signatur ersetzt damit die handschriftliche Unterschrift auf der Kassenanordnung.

Die unterschiedlichen Anforderungen in den Ländern sind der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen:

Bundesland	Einfache Signatur	Fortgeschrittene Signatur	Qualifizierte Signatur
Baden-Württemberg 1)		X	X
Bayern 2)		(X)	X
Brandenburg 3)	X	(X)	
Hessen	X		
Mecklenburg-Vorpommern	X		
Niedersachsen	X		
Nordrhein-Westfalen	X		
Rheinland-Pfalz	X		
Saarland	X		
Sachsen	X		
Sachsen-Anhalt 4)		X	X
Schleswig-Holstein 5)	(X)		X
Thüringen 6)	X		

1) § 28 Abs. 2 Satz 1 GemKVO
2) § 98 Nr. 21 KommHV-Doppik bzw. § 87 Nr. 12 KommHV-Kameralistik
3) § 42 Abs. 4 KomHKV
4) § 46 Nr. 5 GemKVO Doppik
5) § 36 Abs. 2 Nr. 3b GemHVO-Doppik, aber § 59 Nr. 25 GemHVO-Doppik
6) § 31 Abs. 2 Nr. 1b ThürGemHV-Doppik

Für eine einheitliche automatisierte elektronische Rechnungsverarbeitung wäre es wünschenswert, dass die kommunalen Vorschriften für die elektronische Signatur vereinheitlicht und auf ein formales Minimum (einfache Signatur) begrenzt werden.

5. Finanzbuchhaltung

Die Finanzbuchhaltung überprüft bei Erhalt der Belege die Vollständigkeit der Angaben für eine Buchung im Buchhaltungsprogramm. Werden beispielsweise bei der Kontrolle fehlerhafte Einträge oder Lücken entdeckt, können sämtliche Unterlagen zur Korrektur zurück zum Sachgebiet geleitet werden. Dort kann der entsprechende Sachbearbeiter die Korrektur vornehmen. Sind hingegen alle notwendigen Angaben korrekt, kann die Buchhaltungskraft die Buchung vornehmen.

Der Rechnungsbeleg kann über das interne Postfach zur Buchhaltungskraft in der Finanzbuchhaltung gelangen oder zum hierfür zuständigen Sachbearbeiter im Sachgebiet Zentrale

Finanzen. Dort wird die jeweilige Buchung vorgenommen und in Form von Anordnungsbelegen dargestellt.

6. Wertgrenzen

Um den Vorgesetzten zu entlasten und nicht bei jeder Bestellung bzw. Auftragsvergabe beteiligen zu müssen und dem Sachbearbeiter einen eigenverantwortlichen Handlungsspielraum zu gewähren, könnte mit Wertgrenzen gearbeitet werden. So sind alle Bestellungen bzw. Aufträge mit Überschreitung der Wertgrenze mit dem Vorgesetzten abzustimmen.

Im elektronischen Verarbeitungsprozess können Wertgrenzen bei den Anordnungsberechtigten festgelegt werden. Somit wird sichergestellt, dass Belege nicht unbefugt bei überschreitenden Wertgrenzen freigegeben werden können.

E. Umsetzungsphasen

I. Anpassung der Geschäftsprozesse

Mit Einführung einer automatisierten digitalen Prozessverarbeitung (Workflow) ist eine Anpassung bestehender bzw. die Neufassung notwendiger Dienst- und Geschäftsanweisungen in der Verwaltung erforderlich. Dies betrifft bereits den (zentralen) elektronischen Rechnungseingang und erstreckt sich über die Anordnungs-, Feststellungs- und Zahlungsprozesse bis hin zur elektronischen Archivierung. Es hat sich gezeigt, dass eine frühzeitige Einbindung der Mitarbeiter sowie des Personalrates in die sich abzeichnenden Veränderungsprozesse vorteilhaft ist. Dabei sollte auch eine umfassende Schulung, insbesondere mit Blick auf mögliche Fehlerquellen, durch den Softwarehersteller erfolgen. Nicht immer lassen sich die aus einer papierbasierten Rechnungsverarbeitung bestehenden hierarchischen Strukturen beibehalten (so etwa die ausschließliche Anordnungsbefugnis eines Amtsleiters). Das Festhalten an derartigen Zuständigkeiten kann die (zeitlichen) Vorteile einer prozessbasierten Verarbeitung konterkarieren.

II. Einbindung anderer EDV-Fachverfahren

Soweit die Landkreise bereits auf eine elektronische Aktenführung zurückgreifen, müsse beispielsweise grundsätzlich entschieden werden, ob die Ablage der elektronischen Rechnungen in der jeweiligen eAkte (Fachakte) oder in einem zentralen elektronischen Archiv erfolgen solle. Ähnliche Fragen stellen sich auch in Bezug auf den Einsatz eines Dokumentenmanagementsystems (DMS). Dies betrifft auch hier die Archivierung bzw. auch die Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit per elektronischer Signatur, sofern diese im DMS erfolgen soll.

Zudem müssen auch bestehende einzelne Fachanwendungen innerhalb der Abteilungen der Verwaltung (z. B. im Baubereich) mit in den Fokus rücken. Dabei wäre zu klären, ob diese Fachanwendungen (inkl. des bestehenden Zahlungsverkehrs) über eine Schnittstelle an das HKR-Verfahren bzw. den Workflow angebunden werden können (inkl. der elektronischen Zeichnungsbefugnisse). Diese speziellen Fragen sind u.a. innerhalb der Projektgruppe zu klären.

III. Besondere Fälle des Datenschutzes

Der Inhalt elektronischer Rechnungen ist grundsätzlich nicht besonders schützenswert. Dennoch sollte von Beginn an der Datenschutzbeauftragte der Verwaltung in die Konzeption der elektronischen Rechnungsverarbeitung mit einbezogen werden. Gerade bei den Landkreisen, die eine Vielzahl von sozialen Leistungen gewähren, kann es häufiger vorkommen,

dass sich das Schutzinteresse einer Rechnung durch den namentlichen Bezug zur Leistungabrechnung deutlich erhöht. Hierzu zählen insbesondere Rechnungseingänge für die Sozial-, Gesundheits- und Ausländerabteilungen, wenn z. B. Sozialleistungen für konkrete Sozialhilfe- oder Heimbewohner von externen Trägern bzw. Trägerverbänden namentlich in Rechnung gestellt werden. Diese sensiblen Daten dürfen nicht ungefiltert allen am Rechnungsworkflow Beteiligten zugänglich sein. Nach Absprache könnte eine mögliche Anonymisierung der Rechnungsdaten erfolgen oder es müssen organisatorische Maßnahmen geprüft werden, die die Vertraulichkeit sicherstellen, z. B. ein eigenes elektronisches Rechnungseingangspostfach für den Sozialbereich oder das Jugendamt eingerichtet werden. Entsprechend gilt es dann auch, besondere Regelungen für das Scannen von Papierrechnungen, in denen der Klarname von Personen enthalten ist, zu treffen.

IV. Revisionssichere Archivierung

Im Hinblick auf die Aufbewahrungsfristen von (elektronischen) Rechnungen sind für die Landkreise die jeweiligen landesrechtlichen Bestimmungen im kommunalen Haushaltsrecht zu beachten. Diese können in den jeweiligen Bundesländern abweichende Zeiträume vorsehen. In der Regel ist der Jahresabschluss dauernd in ausgedruckter Form aufzubewahren. Die Bücher und Inventare sind zehn Jahre, die Belege sechs Jahre aufzubewahren (z. B. § 39 Abs. 2 GemHVO Baden-Württemberg). Ferner können gem. Abs. 3 nach Abschluss der überörtlichen Prüfung, frühestens nach Ablauf von drei Jahren seit Beginn der Aufbewahrungsfrist, die Bücher, Inventare und Belege auf Bild- oder Datenträgern aufbewahrt werden, wenn sichergestellt ist, dass der Inhalt der Bild- oder Datenträger mit den Originalen übereinstimmt und jederzeit lesbar gemacht werden kann. Die Bild- oder Datenträger sind anstelle der Originale aufzubewahren. Werden automatisierte Verfahren, in denen Bücher gespeichert sind, geändert oder abgelöst, muss die maschinelle Auswertung der gespeicherten Daten innerhalb der Aufbewahrungsfristen auch mit den geänderten oder neuen Verfahren oder durch ein anderes Verfahren gewährleistet sein (Abs. 4). Gleichlautende Regelungen finden sich auch in den kommunalen haushaltsrechtlichen Bestimmungen der anderen Bundesländer.

Merkmale einer revisionssicheren elektronischen Archivierung sind:

- Ordnungsmäßigkeit,
- Vollständigkeit,
- Sicherheit des Gesamtverfahrens,
- Schutz vor Veränderung und Verfälschung,
- Sicherung vor Verlust,
- Nutzung nur durch Berechtigte,
- Einhaltung der Aufbewahrungsfristen,
- Dokumentation des Verfahrens,
- Nachvollziehbarkeit und
- Prüfbarkeit.

Die Anforderungen und deren Umsetzung sind dem HGB, der AO und detailliert den GoBD zu entnehmen. Ergänzend sei hier auf die 10jährige steuerrechtliche Aufbewahrungsfrist nach § 14 b UStG hingewiesen. Während des gesamten Aufbewahrungszeitraums müssen die Echtheit der Herkunft, die Unversehrtheit des Inhalts und die dauerhafte Lesbarkeit der Rechnung gewährleistet werden (§ 14 b Abs. 1 Satz 2 UStG). Daneben beträgt auch die Aufbewahrungsfrist nach § 257 Abs. 4 HGB gleichlautend zehn Jahre.

F. Praxiserfahrungen

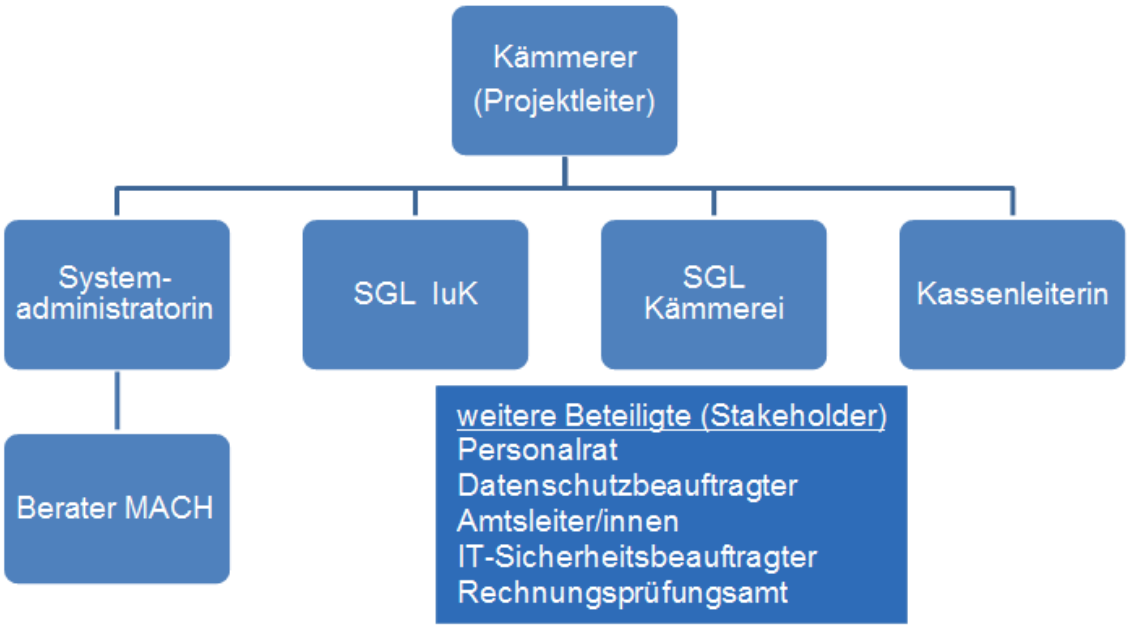
I. Werkstattbericht des Landkreises Dahme-Spreewald

Parallel zum Modellprojekt beabsichtigte die Kreisverwaltung des Landkreises Dahme-Spreewald seine Buchungssoftware auf einen vollautomatisierten, webbasierenden und E-Rechnungsfähigen Rechnungsworkflow umzustellen. Darin wurde ein wichtiger Schritt hinsichtlich der Bearbeitung von E-Rechnungen gesehen. So sollen künftig Eingangsrechnungen und Ausgangsrechnungen weitestgehend papierlos elektronisch und dezentral bearbeitet werden. In einer frühzeitigen Umstellung sieht der Landkreis den Vorteil, dass zum Zeitpunkt der gesetzlichen Einführung der E-Rechnung die Arbeitsabläufe bereits voll in die Verwaltungsarbeit integriert sind.

1. Projektvorgehen

Die Einführung eines E-Rechnungsfähigen Rechnungsworkflows und die damit verbundene Umstellung der Buchungssoftware erfolgte unter Nutzung einer projektspezifischen Organisation. Es wurde entschieden, dass für die Dauer des Projektes keine eigene Organisationseinheit gebildet wird, sondern die Projektmitglieder für die Dauer des Projektes in ihren bisherigen Bereichen verbleiben und nur temporär für projektspezifische Aufgaben zur Verfügung stehen. Der Vorteil bestand darin, dass die Projektmitglieder nicht aus ihrer eigentlichen Tätigkeit herausgerissen werden mussten. Somit waren für die Projektdurchführung keine zusätzlichen personellen Ressourcen erforderlich. Die eigentliche Abarbeitung von Projektaufträgen fand insofern in den beteiligten Fachbereichen statt.

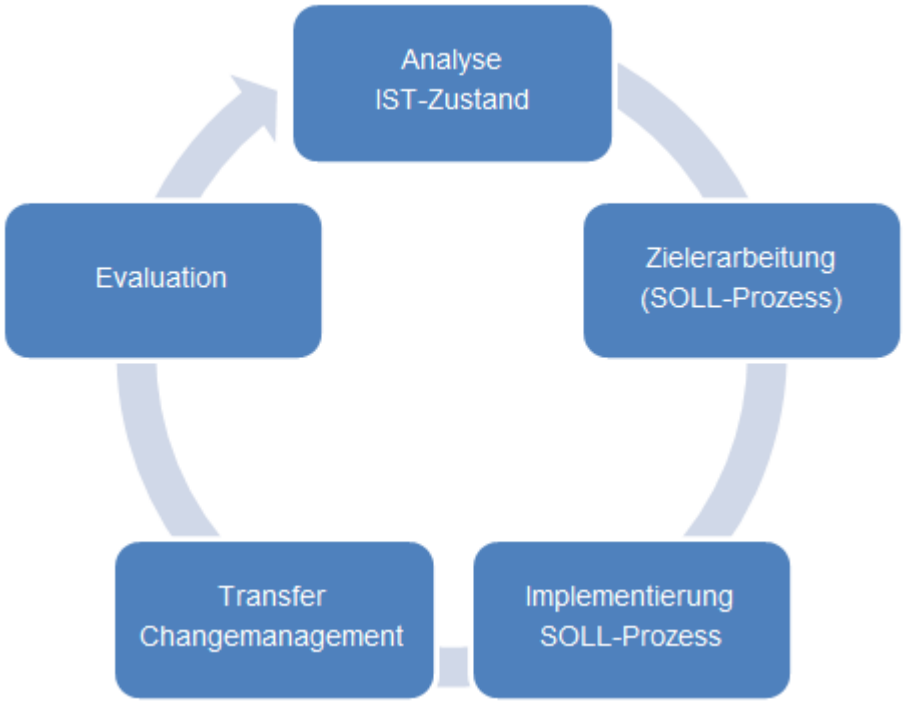
Es wurde folgende Projektstruktur festgelegt:



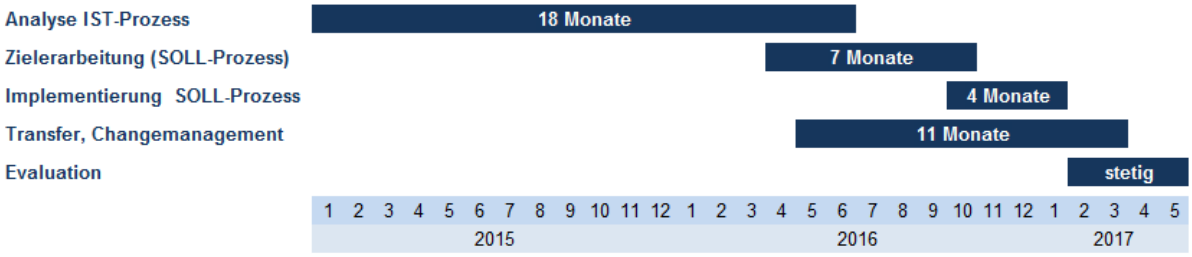
Das Projektteam traf sich während des gesamten Projektes monatlich unter Beteiligung des MACH-Beraters.

2. Projektablauf

Der Projektablauf lässt sich wie folgt skizzieren:



Für die Durchführung wurde folgende Projektlaufzeit festgelegt:



3. Analyse des IST-Zustandes

Zu Beginn des Projektes waren sowohl die systemtechnischen Voraussetzungen innerhalb der Software als auch die organisatorischen Prozesse bei der Bearbeitung von Eingangs- und Ausgangsrechnungen (Belegfluss) zu erfassen und zu analysieren.

a. Software

Der Landkreis arbeitet bisher überwiegend mit einer Client-Server (c/s) – Version der Firma Mach aus Lübeck (MACH c/s). Es wurde festgestellt, dass E-Rechnungen mit dieser Version nicht bearbeitet werden können und insoweit neue Funktionalitäten erforderlich sind.

b. Organisation

Bei der Analyse des Belegflusses war unter anderem zu klären, welche Rechnungen, Bescheide oder ähnliche Dokumente in den Fachämtern eingehen und wie Papierbelege weitergegeben und angeordnet werden. Es wurde festgestellt, dass für die elektronische Bearbeitung und Anordnung von E-Rechnungen die Arbeitsabläufe in den Fachämtern und in der Geschäftsbuchhaltung angepasst werden müssen.

c. Feststellungs- und Freigabeverfahren (§ 42 KomHKV)

Zum schriftlichen Feststellungs- und Freigabeverfahren (§ 42 KomHKV) von Buchungen wurden folgende Bedingungen identifiziert. Sämtliche Buchungen müssen nach § 42 Abs. 2 1.Hs. KomHKV sachlich und rechnerisch festgestellt werden (SuR-Zeichnung). Feststellungsbefugt sind nur diejenigen Mitarbeiter, die den Geschäftsvorfall umfangreich beurteilen können (§ 44 Abs. 1 Ziff. 1 lit. d KomHKV). Im Landkreis wird bisher die SuR-Zeichnung mittels eigenhändiger Unterschrift auf dem Beleg/ Kontierungsaufkleber bestätigt. Nach der SuR-Zeichnung sind Buchungen und ggf. damit zusammenhängende Zahlungen von einem Berechtigten freizugeben (§ 42 Abs. 2 2.Hs. KomHKV).

Die Freigabe wird beim Landkreis durch den Freigabeberechtigten ebenfalls mittels eigenhändiger Unterschrift erteilt (§ 43 Abs. 1 Ziff. 6 KomHKV). § 43 Abs. 1 Ziff. 6 KomHKV enthält hierzu die Vorgabe, dass mit der Zahlungsanweisung zu bestätigen ist, dass die Bescheinigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit vorliegt. Der Freigabebefugte übernimmt damit die Verantwortung, dass eine sachliche und rechnerische Prüfung überhaupt erfolgt ist. Überdies regelt § 42 Abs. 5 KomHKV, dass bei automatisierten Verfahren anstelle der im schriftlichen Feststellungs- oder Freigabeverfahren zu leistenden Unterschriften eine elektronische Signatur (fortgeschrittene bzw. qualifizierte elektronische Signatur) eingesetzt werden kann. In der Verwaltung des Landkreises Dahme-Spree sind ca. 420 Mitarbeiter feststellungsbefugt, um zu gewährleisten, dass jede Rechnung genauestens auf ihre Richtigkeit und von einem kompetenten Mitarbeiter geprüft werden kann. Eine Freigabeberechtigung besitzen derzeit ca. 100 Mitarbeiter.

d. Berechtigungskonzept

Das HKR-System des Landkreises (MACH) ist zertifiziert und die Ordnungsmäßigkeit der Buchführung wurde bescheinigt. Prüfungsgrundlagen waren u. a.:

- Vorschriften der GoB und GoBS,
- Grundsätze zum Datenzugriff und zur Prüfbarkeit digitaler Unterlagen (GDPdU),
- International Public Sector Acc.

Um die gesetzlich vorgegebene Trennung von Verantwortungsbereichen, wie

- die Trennung von IuK-Administration, Fachbereich und Zahlungsverkehr, § 33 Abs. 5 Ziff. 10 KomHKV,
- das Vier-Augen-Prinzip, § 44 Abs. 2 Ziffer 1d KomHKV und
- die Trennung von Freigabe und Ausführung der Buchung, § 42 Abs. 3 KomHKV

zu gewährleisten, werden im HKR-System die einzelnen Verfahrensfunktionen (z. B. „Buchen“, „Zahlen“) den jeweils zuständigen Mitarbeitern bzw. Mitarbeiterinnen über die pro-

grammtechnische Zugriffsberechtigungssteuerung zugewiesen (Berechtigungsverwaltung[11]). Darin wird sichergestellt, dass in keinem Fall ein Mitarbeiter in der Software in einem Buchungsvorgang gleichzeitig die Berechtigung für die Feststellung und die Freigabe erhält. Mitarbeitern der Kasse wird die Berechtigung für die Freigabe verwehrt. Umgekehrt erhalten nur Kassenmitarbeiter die Berechtigung, Buchungen auszuführen bzw. Auszahlungen vorzunehmen.

Die Erteilung von Berechtigungen, die im unmittelbaren Zusammenhang mit der Feststellung, Freigabe und dem Zahlungsverkehr stehen, ist nur auf schriftlichen Antrag möglich. Dabei werden nur so vielen Mitarbeitern wie unbedingt erforderlich, Zugriffsberechtigungen auf die einzelnen Anwendungen erteilt. An diese Mitarbeiter wird nur der Umfang an Berechtigungen vergeben, den sie zwingend für die Aufgabenerledigung benötigen. Jeder Benutzer hat einen persönlichen Zugang und ein dazugehöriges Passwort. Eine Weitergabe des Passwortes ist unzulässig. Das Passwort kann nur von Berechtigungsverwalter und in dessen Abwesenheit vom stellvertretenden Berechtigungsverwalter zurückgesetzt werden.

Es ist den Freigabeberechtigten nicht möglich, elektronisch festgestellte Belege zu verändern, sodass nach Weitergabe eines elektronisches Beleges an den nachfolgenden Verantwortlichen (Freigabe, Zahlung) die Inhalte dem zugrundeliegenden Dokument entsprechen und unverfälscht sind. Nach Feststellung und Freigabe der Buchung in der Software ist der Datensatz und das mit ihm verknüpfte Dokument unveränderlich. Durch die Software wird für jeden gebuchten Beleg eine Historie angelegt, aus der ersichtlich ist, welcher Mitarbeiter, wann und was im Rahmen des Rechnungsworkflows bearbeitet hat.

Zusätzliche Sicherheit eines unbefugten Eingriffs in den Belegfluss ist die Trennung der Berechtigungsverwaltung von der fachlichen Sachbearbeitung. Es wird auf eine Trennung der Berechtigungsverwaltung von dem der fachlichen Sachbearbeitung und dem der Erledigung der Kassenaufgaben geachtet. Der Berechtigungsverwalter wird nicht gleichzeitig im Rahmen seiner sonstigen Aufgaben Finanzvorgänge im Verfahren abwickeln, da er als Berechtigungsverwalter durch seine Tätigkeit bereits schon allumfassende Zugriffsrechte besitzt bzw. dass er sich selber (ohne weitere programmtechnische Freigabemechanismen) weitere Rechte zuteilen kann.

Die Tätigkeit der Berechtigungsverwaltung ist grundsätzlich weder der Buchhaltung noch der Kasse zugeordnet. In Vertretungsfällen übernimmt ein Mitarbeiter der Buchhaltung die Berechtigungsverwaltung. Keinesfalls ein Mitarbeiter der Kreiskasse. Es werden im Falle der Vertretung Kontrollen durch den Berechtigungsverwalter durchgeführt, die ausschließen, dass durch den Mitarbeiter der Kämmerei unberechtigt Berechtigungen vergeben werden. Der Berechtigungsverwalter und deren Stellvertreter haben keine Buchungsrechte in der Software.

e. Anfrage beim Ministerium des Innern und für Kommunales (MIK) zum Einsatz der elektronischen Signatur

Beim Ministerium des Innern und für Kommunales wurde Folgendes angefragt;

1. Muss eine der Kreiskasse erteilte Zahlungsanweisung zwingend eine handschriftliche Unterzeichnung des Feststellungsbefugten (SuR-Zeichners) enthalten?
2. Wäre insofern eine im HKR-System vorgenommene Feststellung (SuR-Zeichnung) ausreichend?

[11] Vgl. Berechtigungsverwaltung des Landkreises Dahme-Spree.

3. Ist es denkbar, im automatisierten Verfahren anstatt über die elektronische Signatur die Einhaltung der in der KomHKV enthaltenden hohen Sicherheitsanforderungen (§§ 42 ff KomHKV) über eine programmtechnische Zugriffsberechtigungssteuerung (Berechtigungsverwaltung) zu realisieren, wenn sichergestellt wird, dass

   - die elektronische Feststellung (SuR-Zeichnung) und Freigabe eindeutig und unverwechselbar dokumentiert wird sowie unverfälscht sind und
   - festgestellte bzw. freigegebene Buchungsbelege/Zahlungsanweisungen nicht unbemerkt veränderbar sind?

4. Ist vorgesehen, die KomHKV dahingehend zu ändern, dass im Rahmen der Einführung der E-Rechnungslegung gänzlich auf Signaturerfordernisse (anstelle der im schriftlichen Feststellungs- oder Freigabeverfahren zu leistenden Unterschriften) verzichtet werden kann?

Das MIK hat hierzu wie folgt geantwortet:

Zu den Fragen 1-3:

Gemäß § 42 Abs. 3 KomHKV dürfen Zahlungen nur auf Grund einer schriftlichen oder bei automatisierten Verfahren auf elektronischem Wege übermittelten, den Anforderungen dieser Verordnung entsprechenden Zahlungsanweisung angenommen oder geleistet werden. § 42 Abs. 4 KomHKV konkretisiert die Vorschrift dahingehend, dass bei automatisierten Verfahren anstelle der im schriftlichen Feststellungs- oder Freigabeverfahren zu leistenden Unterschriften die elektronische Signatur nach § 2 Nr. 2 oder 3 des Signaturgesetzes eingesetzt werden kann. Daraus ergibt sich eindeutig, dass im schriftlichen Verfahren Unterschriften zu leisten sind. Eine im HKR-System vorgenommene Feststellung ist damit grundsätzlich nicht ausreichend, es sei denn, diese erfüllt in einem automatisierten Verfahren die Vorschriften des Signaturgesetzes. Im Übrigen bezieht sich diese Kann-Regelung insoweit nur darauf, dass die erforderlichen Unterschriften im elektronischen Verfahren entweder mittels fortgeschrittener oder mittels qualifizierter Signatur geleistet werden dürfen. Ein vollständiger Verzicht auf die elektronische Signatur ist gemäß den geltenden Bestimmungen nicht zulässig.

Zu Frage 4:

Eine Änderung der KomHKV in Bezug auf die Signaturerfordernisse wird hier derzeit nicht vorbereitet. Denkbar könnte eine sog. Experimentierklausel sein. Die vom Bundesgesetzgeber mit Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften vom 25.7.2013 (BGBl. I S. 2749) getroffenen Regelungen bieten hier auch keine andere rechtliche Grundlage oder konkrete Lösungsansätze für alternative interne Zeichnungsregelungen.

Vor diesem Hintergrund ist jedoch eine Änderung der bestehenden rechtlichen Regelungen nicht zu erwarten.

4. Zielerarbeitung (SOLL-Prozess)

Der Sollprozess entspricht weitestgehend dem im Rahmen des Modellprojektes entwickeltem Prozess.

a. Software

Vor dem Hintergrund, dass die vorhandene Basisinfrastruktur, die Datenbank und die Bedienlogik unverändert bleiben sollten, wurde das Angebot der Firma MACH genutzt, die be-

stehende Software umfassend zu erweitern. Zum 1.7.2016 wurde zunächst die Software auf eine webbasierte Oberfläche umgestellt (MACH 2.0). Stammdaten- und Grunddatenänderungen waren nicht erforderlich. Über MACH 2.0 stehen auch alle anderen Anwendungen (Zahlungsabwicklung, Kosten- und Leistungsrechnung, Anlagenbuchhaltung) zur Verfügung. So müssen die Anwender nicht zwischen MACH c/s und MACH 2.0 wechseln. MACH c/s blieb weiterhin in Betrieb, so dass alle Anwendungen im Einführungsprozess parallel bedient werden konnten. Mit dieser Verfahrensweise sollte sichergestellt werden, dass die Mitarbeiter ausreichend Zeit haben, sich mit der neuen Benutzeroberfläche und den damit verbundenen Erleichterungen in der Bedienung Vertraut zu machen.

b. Organisation

Aufbauend auf dem IST-Prozess wurde ein SOLL-Prozess erarbeitet, der ohne größere Anpassungen des Arbeitsablaufes und der Organisation in den einzelnen Fachämtern umsetzbar sein sollte. Dabei war zu berücksichtigen, dass der papierbezogene Belegfluss in den einzelnen Fachämtern so unterschiedlich organisiert ist, dass der SOLL-Prozess flexibel zu gestalten ist. Des Weiteren musste geklärt werden, welche Mitarbeiter, in welcher Reihenfolge am Prozess zu beteiligen sind. Überdies sollen durch den künftig vollständig elektronisch gestalteten Belegfluss zu buchende Belege nur an die verantwortlichen Mitarbeiter geleitet werden. Um zu vermeiden, dass für die Bearbeitung von E-Rechnungen und die Bearbeitung von Belegen/Rechnungen, die in Papierform vorliegen, unterschiedliche Verfahrensabläufe gelten, wurde ein einheitlicher Rechnungsworkflow festgelegt. Danach sollen alle Eingangsrechnungen, Ausgangsrechnungen und Bescheide durch ein Scanverfahren (Stapelscannung) in die Software übertragen werden. Eine noch zu erarbeitenden Scanrichtlinie wird den Scanprozess, den Einsatz der Hard- und Software und den organisatorischen Ablauf regeln. Der Landkreis wird mittels selbsterstellten Barcodeaufklebern die erste Seite des Dokuments markieren. Ein spezielles Tool der Scanner erkennt diesen, trennt den Stapel in einzelne Dokumente und legt diese auf einem Laufwerk ab, aus dem sie dann in die Software übertragen werden. Es ist weiterhin geplant, eine OCR-Software mit einzubinden, die die eingescannten Dokumente mit einer xml-Datei im ZUGFeRD-Format anreichert.

c. Der Scanprozess

Der Prozess für das Scannen von Eingangsrechnungen beginnt grundsätzlich bei der Kämmerei und Kreiskasse. Der externe Posteingang wird unter Beachtung der Vollständigkeit von der Poststelle gesichtet und nach den organisationsinternen Vorgaben mit einem Posteingangsstempel versehen und vorsortiert. Eingangsrechnungen werden sodann an die Kämmerei und Kreiskasse weitergegeben. Explizit vom Scanprozess ausgeschlossen sind Dokumente mit datenschutzrelevanten personenbezogenen Angaben, die ausschließlich zur Verarbeitung in den jeweiligen Fachämtern bestimmt sind. Dafür werden sie ausgesondert und geordnet archiviert. Für diese Dokumente erfolgt eine papierbasierte Aufbewahrung des Originaldokuments in den jeweiligen Fachämtern nach den entsprechenden Regelungen der Organisation. Der Prozess für das Scannen von Ausgangsrechnungen beginnt grundsätzlich in dem Fachamt, in dem die Ausgangsrechnung erstellt wird. Hierbei sind die unterschriebenen Ausgangsrechnungen vor dem Postausgang zu scannen. Ausgehende Dokumente, die maschinell erstellt wurden und ohne Unterschrift rechtsgültig sind, werden nicht gescannt, sondern zur Übertragung in die Software in elektronischer Form an die Kämmerei und Kreiskasse gegeben.

d. Feststellungs- und Freigabeverfahren

Die Integration eines Signaturprogramms und die Umsetzung der digitalen Signatur kann beim Landkreis derzeit nicht erfolgen (geplant 2018). Insofern unterschreiben die Feststellungs- und Freigabebefugten auch weiterhin handschriftlich auf einem Formular (Zahlungsanweisung), welches nach Eingabe der Rechnungsdaten in der Software generiert und gedruckt wird.

5. Implementierung des SOLL-Prozesses

Der SOLL-Prozess wurde den einzelnen Fachämtern im Rahmen von Workshops vorgestellt und diskutiert. Dabei wurden Hinweise und Änderungswünsche weitestgehend berücksichtigt. Im Anschluss wurde der SOLL-Prozess mit Unterstützung der Firma Mach zunächst in eine Prozessmodellierungssoftware und in der Folge in MACH 2.0 übertragen; wobei die Funktionsweise des elektronischen Rechnungsworkflows nochmals angepasst wurde. Der neue Rechnungsworkflow wurde dann für den Zeitraum von 6 Wochen durch die Mitarbeiter der Kämmerei und Kreiskasse umfangreich auf einer Testdatenbank mit fiktiven Belegen getestet.

6. Transfersicherung und Changemanagement

Für die erfolgreiche Umstellung der Buchungssoftware sowie die Einführung eines neuen Rechnungsworkflows war es erforderlich, alle Beteiligten über die Art und den Umfang der Veränderungen rechtzeitig zu informieren und ggf. zu beteiligen. Vor diesem Hintergrund wurden die Amtsleiter, der Personalrat, der Datenschutzbeauftragte sowie das Rechnungsprüfungsamt über die veränderten Abläufe informiert. Dabei wurde der erarbeitete Prozess der neuen Rechnungsbearbeitung in der Software demonstriert. Zeitnah wurden ca. 200 Mitarbeiter in kleinen Gruppen (7-8 Personen) in den neuen Rechnungsworkflow eingewiesen. Ihnen wurden Prozessleitfäden sowie auf der Testdatenbank Testrechnungen zur Verfügung gestellt. Die Einweisung in die grundlegende Funktionsweise der Webanwendung erfolgte mittels Multiplikatorenschulungen und Benutzerleitfäden. Hierzu wurden insgesamt vier Schulungseinheiten durchgeführt, bei denen die Haushaltssachbearbeiter eingewiesen wurden.

7. Evaluation

Der neue Rechnungsworkflow wurde am 1.2.2017 auf den Echtbetrieb umgestellt. Es ist im Rahmen der Erfolgskontrolle vorgesehen, die Funktionsweise des neuen Rechnungsworkflows zu evaluieren.

8. Herausforderungen beim neuen Rechnungsworkflow

Im Rahmen der Erarbeitung des Soll-Prozesses, aber auch während der mit den Fachbereichen durchgeführten Workshops wurden die nachstehenden Sonderfälle und deren Bewältigung herausgearbeitet.

a. Baurechnungen

Rechnungen, die Baumaßnahmen betreffen (Baurechnungen), werden grundsätzlich durch das hiesige Gebäude- und Immobilienmanagement (Fachamt) in mehreren Verhandlungsrunden gemeinsam mit einem beauftragten Planungsbüro und dem Lieferanten geprüft. Erforderliche Änderungen werden bislang auf der Papierrechnung handschriftlich vermerkt und sind deshalb nicht maschinenlesbar. Insofern wurde festgelegt, dass abweichend vom Musterprozess sämtliche Baurechnungen, unmittelbar nach Eingang dem Fachamt zugeordnet und von diesem gescannt werden. Die Rechnungen werden dann zunächst im Original in

den Rechnungsworkflow eingebracht. Nach der Prüfung der Baurechnungen (ggf. durch externe Dritte) kann weiterhin eine erforderliche handschriftliche Korrektur der Rechnung vorgenommen werden. Die korrigierte Rechnung soll durch zusätzliches „spätes“ Nachscannen dem Prozess in der Software als neue Scanversionen hinzugefügt werden. Die ursprüngliche Rechnung würde dann nicht ersetzt werden, um den Urzustand zu dokumentieren. Wird durch das Fachamt eine neue Rechnung vom Lieferanten oder Dienstleister angefordert, wird die sich bereits im Prozess befindende Rechnung nicht weiter bearbeitet, sondern „stillgelegt“.

b. Personal- und Sozialdatenbezug

Rechnungen mit Personal- und Sozialdatenbezug dürfen nur direkt vom zuständigen Fachbereich eingesehen und weiterverarbeitet werden. Die Öffnung dieser Rechnung in der Poststelle mit anschließendem Scan ist deshalb nicht möglich. In Abstimmung mit dem Datenschutzbeauftragten wurde insofern festgelegt, dass sämtliche Post, die auch Rechnungen mit datenschutzrelevanten oder personenbezogenen Angaben enthalten könnte, ungeöffnet beim zuständigen Fachbereich eingehen soll. Die Weiterverarbeitung von Eingangsrechnungen erfolgt dann mithilfe von Hilfsbelegen. Dabei wird durch den Sachbearbeiter ein Hilfsbeleg gefertigt, welcher nur die Partnerdaten, das Fälligkeitsdatum und den Grund, warum ein Hilfsbeleg gefertigt werden musste, enthält. Dieser Hilfsbeleg wird digital an die Kämmerei und Kreiskasse gegeben, in den Rechnungsworkflow eingebracht und – wie alle herkömmlichen Rechnungen – im System vollständig weiterverarbeitet.

c. Abrechnungen mittels Quittungen

Die Abrechnung von Quittungsbelegen wird auch durch einen Hilfsbeleg erfolgen. Die Quittungen sind als Anlage dem Hilfsbeleg beizufügen. Das Scannen erfolgt im Fachamt. Das Fachamt muss in diesem Fall die gesetzlichen Aufbewahrungsfristen beachten und die Aufbewahrung der Quittungen gewährleisten.

d. SuR-Zeichner ohne Zugriff auf die Finanzsoftware

Beim Landkreis haben wenige Mitarbeiter keinen Zugriff auf die Finanzsoftware (z. B. Hausmeister oder Schulsekretäre/-innen). Ist eine SuR-Zeichnung durch diese Mitarbeiter nötig, erfolgt diese auf dem Papier - bei Lieferungen oder Leistungen im besten Falle auf dem Liefer- oder Dienstleistungsnachweis, dem die Rechnung zugrundeliegt. Liegt kein Nachweis vor, wird der SuR-Zeichner auf einem Formular die SuR-Zeichnung vornehmen. Die SuR-Zeichnung wird im Laufe der Bearbeitung der Rechnung im Rechnungsworkflow angefügt. Mit der SuR-Zeichnung in der Software bestätigt der Mitarbeiter, dass die Rechnung von einem verantwortlichen Mitarbeiter geprüft wurde.

II. Werkstattbericht des Landkreises Wittenberg

Der Landkreis Wittenberg beabsichtigt den elektronischen Rechnungs- und Anordnungsworkflow in das bestehende HKR-Verfahren zu implementieren. Damit wird die Grundlage für die medienbruchfreie Bearbeitung von E-Rechnungen geschaffen. Die elektronischen Prozesse werden folglich frühzeitig umgestellt, um die veränderten Arbeitsabläufe vor der gesetzlichen Verpflichtung zu integrieren. Neben den Eingangsrechnungen sollen auch die Ausgangsrechnungen elektronisch verarbeitet werden.

1. Bildung einer Projektgruppe

Für die Einführung des elektronischen Rechnungs- und Anordnungsworkflows wurde eine Projektgruppe innerhalb der Verwaltung gebildet, bestehend aus:

- dem Projektleiter,
- einem stellvertretenden Projektleiter sowie
- weiteren Mitarbeitern als ständige Projektmitglieder.

Federführend sind hier Mitarbeiter der Fachdienste Finanzen (Kämmerei/Kasse) und Organisation/IT-Technik/Personal in die Projektarbeit eingebunden. Darüber hinaus wurden als weitere ständige Mitglieder jeweils ein Mitarbeiter des Inneren Service, des Kreisarchivs und des Rechnungsprüfungsamtes hinzugezogen. Temporär werden der Personalrat und Datenschutzbeauftragte sowie die Verwaltungsleitung (Landrat/Geschäftsbereichsleiter) und Fachdienstleiter im Prozessverlauf beteiligt. Die Projektarbeit erfolgt parallel zu den laufenden Aufgaben und Tätigkeiten der jeweiligen Projektmitglieder. Somit wird die Bearbeitung von Projektaufträgen innerhalb der beteiligten Fachdienste gewährleistet. Die Betreuung des HKR-Verfahrens erfolgt über ein kommunales Rechenzentrum, so dass die dort verantwortlichen Mitarbeiter und Systemadministratoren beratend und unterstützend mitwirken.

2. Projektvorbereitung

Für die Projektphase waren eine Kosten- und Zeitplanung zu erstellen. Die Zeitplanung erstreckt sich hierbei auf die Konzeptions- und Realisierungsphase sowie die Umsetzungsphase.

3. Die Konzeptionsphase

a. Analyse des IST-Zustandes

Zu Beginn der Konzeptionsphase wurden die technischen Anforderungen an die Soft- und Hardware sowie die organisatorischen Prozesse erfasst und analysiert.

aa. Soft- und Hardware

Der Landkreis Wittenberg setzt das HKR-Verfahren ProDoppik von H&H Berlin ein. In der derzeitigen Programmversion lassen sich elektronische Rechnungen nicht ver- bzw. bearbeiten, so dass Modulerweiterungen erforderlich werden. Ferner verfügte der Landkreis Wittenberg bisher über kein Dokumentenmanagementsystem zur elektronischen Archivierung der Anordnungen und Rechnungen.

bb. Organisation

Unter Beteiligung der Fachdienste wurde der IST-Zustand für den Rechnungseingang, den Rechnungsdurchlauf und die Rechnungsbearbeitung auf dem direkten Wege im HKR-Verfahren, aber auch über Vorverfahren (Schnittstellen) erhoben. Der Rechnungseingang erfolgt teilweise zentral über die Poststelle, aber auch dezentral in den Fachdiensten und nachgeordneten Einrichtungen (Schulen, Jugendeinrichtung) des Landkreises Wittenberg.

Speziell wurde die Anzahl der eingehenden Rechnungen ermittelt, die in papierhafter Form, aber auch in elektronischer Form eingehen. Ferner erfolgten Zählungen der Ausgangsrechnungen auf der Grundlage der Bescheiderstellung. Hierbei wurden die Buchungen insgesamt betrachtet, die über Schnittstellen in das HKR-Verfahren implementiert und direkt im HKR-Verfahren generiert werden. Die Abfallgebührenbescheide blieben unberücksichtigt. Die derzeitige Belegablage der Anordnungen und Rechnungen als zahlungsbegründende Unterlagen und deren Archivierung ist ebenfalls analysiert worden.

cc. Feststellungs- und Anordnungsbefugnis

In der Verwaltung des Landkreises Wittenberg üben ca. 300 Mitarbeiter die Feststellungsbefugnis, d. h. die Zeichnung für die sachliche und rechnerische Richtigkeit, aus. Ferner besitzen ca. 100 Mitarbeiter die Anordnungsbefugnis. Die Zeichnung der Feststellungs- und Anordnungsbefugten erfolgt mittels eigenhändiger Unterschrift. Gemäß § 7 GemKVO-Doppik des Landes Sachsen-Anhalt kann bei automatisierten Verfahren die Unterschrift auch mittels elektronischer Signatur (fortgeschrittene oder qualifizierte Signatur) erfolgen.

dd. Berechtigungen

Das HKR-Verfahren des Landkreises Wittenberg ist zertifiziert und entspricht den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung. Die Administration des Verfahrens obliegt dem kommunalen Rechenzentrum. Bei der Vergabe der Zugriffsberechtigungen werden die Grundsätze zur Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips, aber auch der Trennung von Anordnung und Ausführung der Buchung gewährleistet. Jeder Mitarbeiter erhält eine Zugriffsberechtigung, die für seinen Verantwortungsbereich zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Die Mitarbeiter der Kreiskasse erhalten nur die Berechtigung den Zahlungsverkehr vorzunehmen und Buchungen auszuführen. Der Zugang zum HKR-Verfahren wird für jeden Nutzer über einen persönlichen Zugang und ein dazugehöriges Passwort gesteuert.

b. Erarbeitung der SOLL-Arbeitsabläufe und der Organisation

aa. Soft- und Hardware

Das bestehende HKR-Verfahren ProDoppik von H&H Berlin wird um das Postmanagement (Rechnungseingangsbuch) erweitert und direkt an den Anordnungsworkflow angebunden. Für die elektronische Ablage und Archivierung der Anordnungen und Rechnungen als zahlungsbegründende Unterlagen soll ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) eines Drittanbieters bereitgestellt werden. Um eine Verbindung zwischen dem HKR-Verfahren und dem DMS herzustellen, bedarf es des Moduls DMS-Connector von H&H. Das HKR-Verfahren bleibt das führende Verfahren für den Buchungs- und Anordnungsprozess. Zur Beschaffung des DMS, der Software und weiterer Hardwarekomponenten wurde ein Leistungsverzeichnis erarbeitet.

bb. Organisation

Die Geschäftsbuchhaltung wird mit der Einführung des elektronischen Workflows personell und organisatorisch weiterhin dezentral in den Fachdiensten fortgeführt. Anhand der IST-

Analyse wurden Soll-Prozesse für den Rechnungs- und Anordnungsworkflow aufgestellt, die sich überwiegend an den Arbeitsabläufen und der Organisation in den einzelnen Fachdiensten orientieren, ohne größere Strukturveränderungen vorzunehmen. Jedoch war festzustellen, dass der papierhafte Belegdurchlauf in den jeweiligen Fachdiensten sehr unterschiedlich praktiziert wird. Daher sind die künftigen Prozesse in Teilen einheitlich, aber dennoch flexibel zu gestalten. Hierbei muss geprüft werden, welcher Mitarbeiter an welcher Stelle im elektronischen Prozess eingebunden wird.

Beim Landkreis Wittenberg gehen die Rechnungen derzeit überwiegend nur in papierhafter Form ein. Elektronische Rechnungen umfassen nur einen geringen Anteil. Um einen einheitlichen Rechnungsworkflow zu ermöglichen, wurde ein zentraler Rechnungseingang für die papierhaften, wie auch für die elektronischen Rechnungen festgelegt. Alle eingehenden Rechnungen durchlaufen einen Scanprozess, um diese in die Software zu überführen. Hierzu wird die erste Seite einer Rechnung mit einem Barcodeaufkleber versehen. Somit wird bei einem Stapelscan jede Rechnung einschließlich aller dazugehörigen zahlungsbegründender Unterlagen ordnungsgemäß getrennt. Eine OCR-Software liest die Daten der eingescannten Rechnung zur automatisierten Weiterverarbeitung aus.

cc. Der Scanprozess

Mit der Ausrichtung des zentralen Posteingangs trennen die Mitarbeiter der Poststelle die Rechnungen von der übrigen Geschäftspost und sortieren diese nach den jeweiligen Fachdiensten. Das Scannen der Rechnungen erfolgt in der Poststelle. Anschließend werden die eingescannten Rechnungen der Kreiskasse übergeben, um jene der papierhaften Bearbeitung zu entziehen. Vom Scanprozess ausgeschlossen sind alle Dokumente mit datenschutzrelevantem personenbezogenem Inhalt, deren Bearbeitung ausschließlich den jeweiligen Fachdiensten obliegt. Zahlungsergänzende Unterlagen können dezentral in den Fachdiensten hinzugescannt werden. Für die Ausgangsrechnungen besteht in den Fachdiensten die Möglichkeit ebenfalls dezentral Dokumente einzuscannen. Die Kreiskasse hat ab dem Haushaltsjahr 2017 begonnen, die mit eigenhändiger Unterschrift der Feststellungs- und Anordnungsbefugten versehenen papierhaften Anordnungen mit den zahlungsbegründenden Unterlagen nach erfolgtem Belegdurchlauf einzuscannen („spätes Scannen“).

dd. Feststellungs- und Anordnungsbefugnis

Die Feststellungs- und Anordnungsbefugten werden für die Signatur der elektronischen Anordnung die fortgeschrittene Signatur verwenden. Beim Setzen der Signatur wird eine autorisierte PIN einzugeben sein. Für den Feststellungsvermerk im Rechnungseingangsbuch mittels Freigabebestätigung wird ein Antrag auf Ausnahmegenehmigung zur Nutzung der einfachen Signatur gegenüber dem Ministerium des Inneren und Sport gemäß § 11 Abs. 4 GemKVO-Doppik LSA i. V. m. § 143 Abs. 4 KVG LSA gestellt.

4. Die Realisierungsphase

Im Ergebnis des Ausschreibungsverfahrens und der Zuschlagserteilung wurde für die Implementierung des Rechnungs- und Anordnungsworkflows Soft- und Hardware beschafft. Dazu gehörten das DMS, das Modul Postmanagement (Rechnungseingangsbuch) im HKR-Verfahren, der DMS-Connector, die Signatursoftware und leistungsfähige Scanner. Nach der Installation des DMS und der Module des HKR-Verfahrens erfolgte eine Parametrisierung und Konfiguration beider Komponenten unter Einbeziehung der Administratoren.

Innerhalb der Projektarbeit wird der Rechnungs- und Anordnungsworkflow anhand des tatsächlichen Rechnungsaufkommens getestet. Auftretende Fehlermeldungen werden lokalisiert und analysiert, so dass im Zuge von Nachkonfigurationen die Testphase fortgesetzt

werden kann. Parallel hierzu sind die Mitarbeiter der Poststelle bezüglich der neuen Verfahrensweise für den Rechnungsdurchlauf zu sensibilisieren. In einer gesonderten TEST-Datenbank werden weitere Geschäftsfälle getestet, so dass die Feststellungsbefugten und Anordnungsbefugten der Pilot-Fachdienste sowie die Mitarbeiter der Kreiskasse eingebunden werden.

Für die Implementierung der digitalen Prozesse sind die Dienstanweisungen zum Rechnungs- und Anordnungswesen sowie zum Scannen von Rechnungen und Belegen zu überarbeiten. Zur Dokumentation der jeweiligen Arbeitsprozesse werden ebenfalls Handlungsrichtlinien ausgearbeitet. Diese bilden die Grundlage für eine Verfahrensdokumentation, die dem Antrag auf Ausnahmegenehmigung beizufügen ist.

5. Die Umsetzungsphase

Über die künftigen Verfahrensabläufe werden die Verwaltungsleitung, die Fachdienstleiter, der Personalrat, der Datenschutzbeauftragte sowie das Rechnungsprüfungsamt in regelmäßigen Abständen informiert und der Prozess der Rechnungsbearbeitung in der Software präsentiert. Die Einführung des elektronischen Rechnungs- und Anordnungsworkflows soll sukzessive in den einzelnen Fachdiensten erfolgen, so dass die Beteiligten über die Veränderungen informiert und in der TEST-Datenbank über die neuen Funktionalitäten eingewiesen werden. In der schrittweisen Umstellung der jeweiligen Fachdienste wird auf die fachspezifischen Besonderheiten eingegangen.

Beispielsweise sind hier Rechnungen mit Personal- und Sozialdatenbezug zu nennen. In den jeweiligen Fachdiensten erfolgt die Erfassung und Bearbeitung über Vorverfahren. Hierbei sind die besonderen Anforderungen des Datenschutzes zu beachten. Gegebenenfalls sind weitere Absprachen mit dem Datenschutzbeauftragten erforderlich. Die Buchungen werden mittels Schnittstellen an das HKR-Verfahren für die Einbindung in den Anordnungsworkflow übergeben.

Weitere Festlegungen sind zum Beispiel im Umgang mit den Baurechnungen zu treffen. Ziel ist es, eine Baurechnung in das Rechnungseingangsbuch zu übernehmen. Hiernach soll die weitere Bearbeitung zurückgestellt werden. Die durch einen externen Dritten geprüfte Rechnung wird nach dem Erhalt nachträglich durch den zuständigen Sachbearbeiter zu der ursprünglichen Rechnung manuell hinzugescannt. Somit sind alle Veränderungen des Dokuments eindeutig nachvollziehbar.

Alle aus den jeweiligen Umstellungsprozessen gewonnenen Erkenntnisse dienen der Fortschreibung der Dienstanweisungen und Handlungsrichtlinien zum elektronischen Rechnungs- und Anordnungswesen.

4. Zielsetzung

Der elektronische Rechnungs- und Anordnungsworkflow soll bis zum 31.12.2018 in der gesamten Verwaltung des Landkreises Wittenberg implementiert sein.

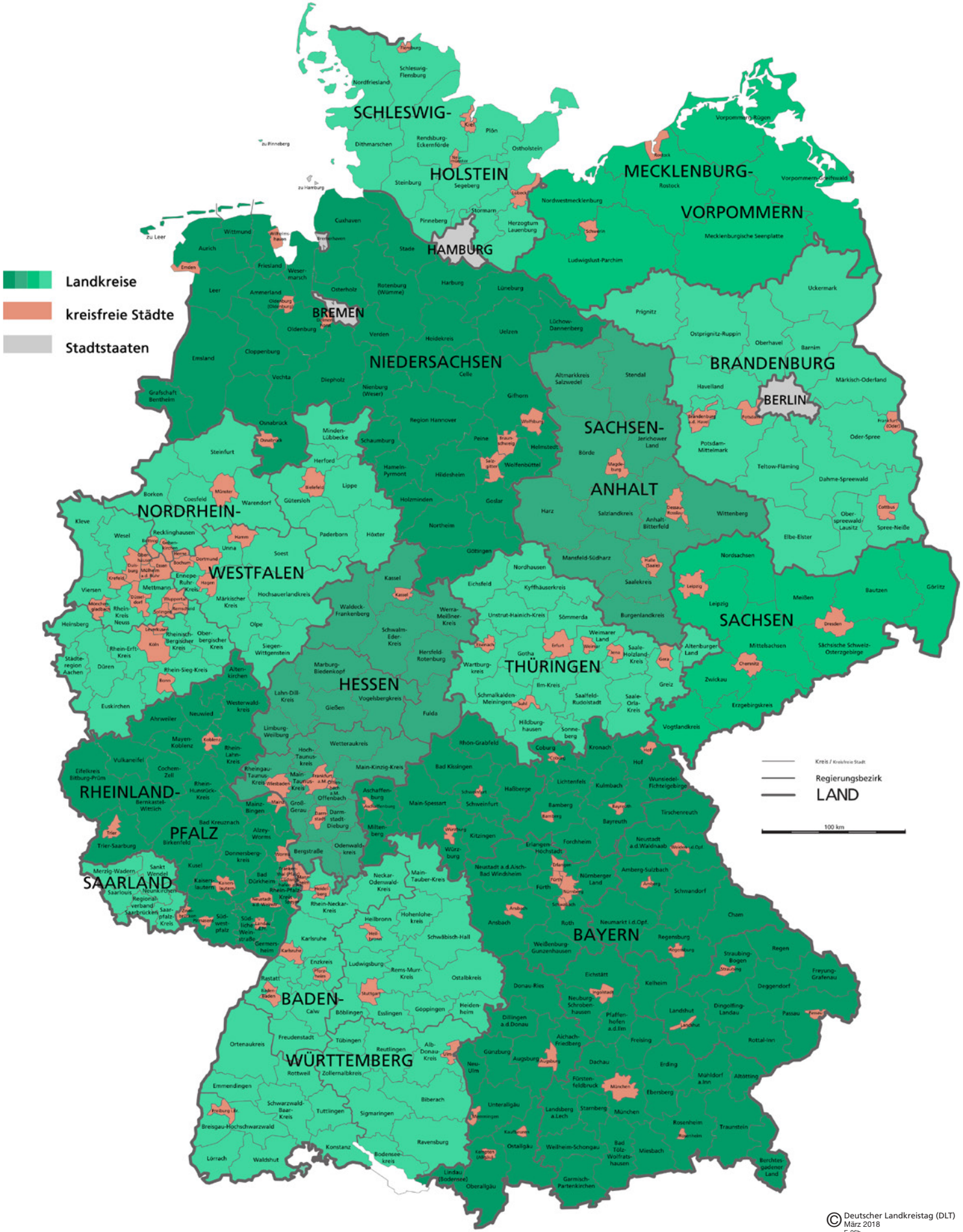
G. Zusammenfassung

Der digitale Wandel stellt die öffentlichen Verwaltungen mit ihren vielfältigen Aufgaben gerade auch im Kontakt zur Wirtschaft und den Unternehmen immer wieder vor neue Herausforderungen und erfordert Anpassungen auch in den (internen) Verwaltungsprozessen. Mit der Richtlinie 2014/55/EU hat die Europäische Kommission eine Initiative für den elektronischen Rechnungsaustausch in den europäischen Mitgliedstaaten angestoßen. Dieser ist zwar (zunächst) nur auf den oberschwelligen Vergabebereich gerichtet, entfaltet aber seine umfassende Wirkung mit der jeweiligen nationalen Umsetzung der EU-Rechnungsrichtlinie, denn Jedermann muss sich klar darüber sein, dass sich Effizienzen durch eine wirtschaftliche elektronische Rechnungsverarbeitung nur dann ergeben, wenn ein möglichst großes Rechnungsvolumen künftig in digitaler Form die Verwaltungen erreicht. Insoweit werden auch die unterschwelligen Vergaben der öffentlichen Auftraggeber früher oder später über eine elektronische Fakturierung durch die Unternehmen bzw. Lieferanten erfolgen.

Den Landkreisen kommt eine wesentliche Rolle bei der Umsetzung der E-Rechnung zu. Sie haben darüber die Möglichkeit, einen wesentlichen E-Government-Prozess neu zu gestalten, um für die (lokale) Wirtschaft und für sich selbst positive Effekte zu generieren. Der Wechsel zum digitalen E-Rechnungsempfang und zur digitalen medienbruchfreien Rechnungsverarbeitung gestaltet den gesamten Anordnungs- und Zahlungsprozess innerhalb der Verwaltung deutlich schneller, weniger fehleranfällig und kostengünstiger.

Die Einführung und operative Umsetzung eines automatisierten elektronischen Rechnungsbearbeitungsprozesses (Workflow) stellt die Verantwortlichen vor enorme Herausforderungen. Hierfür bedarf es einer guten Projektplanung (Kosten- und Zeitplanung). Mit dieser Handreichung wollen wir die Landkreise bei diesen Aufgaben unterstützen. Dies schließt auch die zwei Werkstattberichte aus den Landkreisen Dahme-Spreewald und Wittenberg mit ein. Denn bis spätestens zum 18.4.2020 müssen alle Landkreise in der Lage sein, elektronische Rechnungen anzunehmen und verarbeiten zu können.

Die Kreisebene in Deutschland



© Deutscher Landkreistag (DLT)
März 2018
E-06b

DEUTSCHER
LANDKREISTAG

Deutscher Landkreistag

Ulrich-von-Hassell-Haus

Lennéstraße 11

10785 Berlin

Tel. 0 30/59 00 97-3 09

Fax 0 30/59 00 97-4 00

www.landkreistag.de

info@landkreistag.de

