

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

30 Projekt der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben: Ziele verfehlt und Kosten verdreifacht (Kapitel 6004)

Zusammenfassung

Das Projekt „Elektronische Rechnungsbearbeitung“ der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) weist erhebliche Defizite auf. Die Kosten steigen auf das Dreifache gegenüber den Planungen. Durch eine Rechtsänderung werden wesentliche Bestandteile des Projektes obsolet.

Die Bundesanstalt wollte mit dem Projekt Papierrechnungen scannen und diese elektronisch weiterbearbeiten. Dies sollte u. a. Zeit und Kosten sparen. Aufgrund fehlerhafter Planung hat die Bundesanstalt die mit dem Projekt verfolgten Ziele nicht erreicht. Bereits im März 2014 hatte das Europäische Parlament die Richtlinie über die verpflichtende elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen beschlossen. Dass die Umsetzung dieser Richtlinie einen wesentlichen Bestandteil des Projektes überflüssig machen würde, erkannte die Bundesanstalt erst Jahre später. Das Projekt kostete 3,2 Mio. Euro und damit mehr als das Dreifache gegenüber den Planungen. Der Bundesanstalt gelang es zudem nicht, eine erwartete Kostenersparnis von 1,5 Mio. Euro jährlich nachzuweisen. Darüber hinaus verzögerte sich das Projekt um mindestens drei Jahre.

Die Bundesanstalt muss Projekte realistisch planen und dabei die Risiken einbeziehen. Auch muss sie auf absehbare Änderungen der Rechtslage achten und unverzüglich handeln, wenn sich diese auf ihre Geschäftstätigkeit auswirken.

30.1 Prüfungsfeststellungen

Projekt sollte Zeit und Kosten sparen

Die Bundesanstalt wollte bis zum Jahr 2014 mit einem Projekt die elektronische Rechnungsbearbeitung einführen. Ein externer Dienstleister sollte etwa 85 % der jährlich in Papierform

eingehenden Kreditorenrechnungen scannen und elektronisch verarbeiten. Eine Kreditorenrechnung stellt ein Lieferant bzw. Dienstleister als Gläubiger dem Schuldner (Debitor) für ein geliefertes Produkt bzw. eine erbrachte Leistung mit einem bestimmten Zahlungsziel aus. Der Gläubiger kann dem Schuldner einen Preisnachlass gewähren, wenn dieser innerhalb einer bestimmten Frist zahlt (Skonto). Für das Projekt plante die Bundesanstalt sogenannte budgetwirksame Projektkosten von 1 Mio. Euro. Dazu zählten beispielsweise Kosten, um das Konzept zu erarbeiten, die notwendige IT zu entwickeln bzw. zu beschaffen sowie den Dienstleister für das Scannen auszuwählen. Sie ging von einer Kostenersparnis von jährlich 1,5 Mio. Euro aus, u. a. durch Personaleinsparungen. Verkürzte Bearbeitungszeiten sollten zudem die Skontoerträge erhöhen.

Bundesrechnungshof stellte erhebliche Defizite fest

Der Bundesrechnungshof prüfte das Projekt erstmalig im Jahr 2017. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte sich das Projekt bereits um drei Jahre verzögert. Mit lediglich 24 % elektronisch bearbeiteter Rechnungen war die Bundesanstalt weit von ihrem ursprünglichen Ziel entfernt, alle Rechnungen elektronisch zu bearbeiten. Erst nach Beginn des Projektes bemerkte die Bundesanstalt, dass nicht alle eingehenden Rechnungen für die elektronische Rechnungsbearbeitung geeignet waren. Sie enthielten beispielsweise keine Bestellnummern, die aber für die elektronische Bearbeitung wesentlich sind.

In einer weiteren Prüfung stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die Bundesanstalt im Jahr 2019 noch immer nur 64 % aller Rechnungen elektronisch bearbeitete. Rund 10 % der eingescannten Rechnungen enthielten Scanfehler und konnten dadurch nicht weiterverarbeitet werden. Eine Clearingstelle musste fehlerhafte Belege aufwendig nachbearbeiten, was zu weiteren Verzögerungen und Kosten führte. In den Jahren 2014 bis 2018 entgingen der Bundesanstalt insgesamt 900 000 Euro Skontoerträge. Sie hat das vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) benannte Ziel, die Skantomöglichkeiten umfassend auszuschöpfen, bis heute nur ungenügend erfüllt.

Die Bundesanstalt bewertete das Projekt „Elektronische Rechnungsbearbeitung“ als Erfolg. In ihrem Abschlussbericht an das BMF führte sie aus, dass sie die geplanten Kosten von 1 Mio. Euro leicht unterschritten und somit eingehalten habe. Die Kostenersparnis betrage nach abschließender Betrachtung über 200 000 Euro pro Jahr. Nachweise für diese Ersparnis legte die Bundesanstalt nicht vor. Die Bundesanstalt erklärte im Übrigen, dass sie die Skontoerträge erhöht habe.

Der Bundesrechnungshof prüfte die abschließenden Berechnungen der Bundesanstalt. Er stellte dabei fest, dass die budgetwirksamen Projektkosten nicht 1 Mio., sondern 3,2 Mio. Euro betrugen und damit den angegebenen monetären Nutzen überstiegen.

Bundesanstalt ließ anstehende Rechtsänderungen unberücksichtigt

Im März 2014 beschloss das Europäische Parlament die Richtlinie über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen. Im Juli 2016 verabschiedete der Deutsche Bundestag das E-Rechnungs-Gesetz und setzte damit die Richtlinie in nationales Recht um. Das Gesetz sieht u. a. vor, dass Rechnungen bis auf wenige Ausnahmen nur noch in elektronischer Form an Behörden und Einrichtungen der Bundesverwaltung gestellt werden dürfen. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat erließ im Juli 2017 die E-Rechnungs-Verordnung. Seit November 2020 darf die Bundesanstalt gemäß dieser Verordnung Papierrechnungen bis auf wenige Ausnahmen nicht mehr annehmen. Deshalb wird sie nur noch wenige Rechnungen scannen müssen.

30.2 Würdigung

Die Bundesanstalt hat die Ziele ihres Projektes „Elektronische Rechnungsbearbeitung“ nicht erreicht. U. a. durch die große zeitliche Verzögerung hat sie auch die geplanten Kosten wesentlich überschritten. Dies konnte sie durch den von ihr angegebenen – im Übrigen nicht belegten – Nutzen nicht ausgleichen. Die Bundesanstalt hat vor Beginn des Projektes nicht ausreichend geprüft, welche Belege sich für die elektronische Rechnungsbearbeitung eignen. Weiterhin bleibt zu bemängeln, dass die Bundesanstalt bisher ihre Skantomöglichkeiten nicht umfassend ausgeschöpft hat.

Ihre künftigen Projekte muss die Bundesanstalt realistisch planen und im Vorfeld alle relevanten Umstände berücksichtigen. Die Bundesanstalt muss sicherstellen, dass ein Projekt sowohl im Hinblick auf den Ressourcenverbrauch als auch im Hinblick auf die Ziele insgesamt wirtschaftlich ist. Nach Abschluss eines Projektes sollte sie die Ergebnisse realistisch betrachten und nicht umdeuten.

Die Bundesanstalt hätte seit März 2014 (Beschluss der EU-Richtlinie), spätestens aber seit Juli 2016 (Umsetzung in nationales Recht), von der Einführung der E-Rechnung wissen müssen. Das Projekt war damals noch nicht abgeschlossen. Daher hätte die Bundesanstalt die gesetzliche Änderung bei der weiteren Umsetzung des Projektes berücksichtigen müssen. Die Bundesanstalt muss absehbare Änderungen der Rechtslage, die sich auf ihre Geschäftstätigkeit auswirken können, besser beachten und unverzüglich reagieren.

30.3 Stellungnahme

Die Bundesanstalt hat eingeräumt, dass ihre Kostenschätzung aus dem Jahr 2012 vereinfacht gewesen sei. Diese habe lediglich wesentliche Entwicklungskosten enthalten. Sie hat erklärt, dass sie anfallende Betriebskosten und -nutzen für den gesamten Projektzeitraum vor Einführung des Projektes nicht betrachtet habe. Die bisherige Kostenentwicklung sei zudem nicht absehbar gewesen. Die Bundesanstalt hat ausgeführt, dass ihre abschließende

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung des Jahres 2018 gleichwohl ordnungsgemäß sei. Diese weise sowohl die Gesamtkosten als auch den Gesamtnutzen im Betrachtungszeitraum aus.

Die Verzögerung des Projektes sei objektiven Sachverhalten geschuldet, die die Bundesanstalt nicht habe vorhersehen können.

Die Bundesanstalt hat die Höhe der vom Bundesrechnungshof dargestellten entgangenen Skontoerträge nicht bestritten. Sie hat dazu jedoch erklärt, dass diese von ihr gar nicht vollumfänglich realisierbar gewesen seien. Eine Auswertung der Geschäftsjahre 2018 und 2019 belege, dass „ein sehr hoher Anteil von Rechnungen“ zu einem Zeitpunkt bei der Bundesanstalt eingegangen sei, an dem das Fälligkeitsdatum bereits überschritten war. Bei diesen Rechnungen sei die Bundesanstalt überhaupt nicht mehr in der Lage, einen Skontoertrag zu generieren. Die Bundesanstalt hat in diesem Zusammenhang auf die verzögerte Bearbeitung durch Dritte, z. B. durch die Landesbauverwaltungen, verwiesen.

Die Bundesanstalt hat weiter mitgeteilt, dass ihr im Vorfeld des Projektes nicht bekannt gewesen sei, dass die E-Rechnung eingeführt werden solle. Sie habe erst im Jahr des Abschlusses der Projekteinführung (2017) von der Umsetzung der EU-Richtlinie in nationales Recht erfahren. Im Übrigen habe das Projekt die Umsetzung der E-Rechnungs-Verordnung vereinfacht und Kosten gespart.

30.4 Abschließende Würdigung

Die Ausführungen der Bundesanstalt widerlegen nicht, dass das Projekt „Elektronische Rechnungsbearbeitung“ erhebliche Defizite aufweist. Die Bundesanstalt muss künftige Projekte realistisch planen. Die Kosten in der Planungsphase grob zu schätzen, reicht nicht aus um nachzuweisen, ob eine finanzwirksame Maßnahme diesen Umfangs wirtschaftlich ist. Auch genügt dies nicht, um später den Erfolg kontrollieren zu können. Die aufgetretenen Probleme zeigen, dass die Bundesanstalt zu keinem Zeitpunkt die Risiken des Projektes ausreichend geprüft hat. Das muss sie in Zukunft verbessern.

Die Begründung der Bundesanstalt für die Skontoausfälle greift zu kurz. Aus der Auswertung der Jahre 2018 und 2019 geht weder die Höhe der jeweiligen Skantomöglichkeiten hervor, noch warum diese Rechnungen erst verspätet bei der Bundesanstalt eintrafen. Die Bundesanstalt muss die Durchlaufzeiten vom Rechnungseingang bis zur Zahlung weiter reduzieren, damit sie Skantomöglichkeiten umfassender nutzen kann. Gehen Rechnungen bei der Bundesanstalt zu spät ein, muss sie bei den Beteiligten darauf dringen, den Ablauf zu verbessern.

Die Bundesanstalt hat nicht dargelegt, wie viele Papierrechnungen sie aufgrund der E-Rechnungs-Verordnung ab November 2020 überhaupt noch scannen und elektronisch weiter bearbeiten muss. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es möglich, die Anzahl der Papierrechnungen wenigstens grob zu schätzen. Bereits der Erlass der EU-Richtlinie im Jahr 2014 hätte der Bundesanstalt bekannt sein müssen. Spätestens seit der Umsetzung der

Richtlinie in nationales Recht im Jahr 2016 musste sie wissen, dass im Bereich der Rechnungsbearbeitung Änderungen bevorstanden. Das Argument der Bundesanstalt, sie habe durch das Projekt bei der Umsetzung der E-Rechnungs-Verordnung Kosten gespart, überzeugt nicht. Sie hat dazu keine Alternativen geprüft. Daher kann sie auch nicht nachweisen, welche Kosten für die Umsetzung der E-Rechnungs-Verordnung ohne das Projekt entstanden wären. Die Bundesanstalt muss künftig absehbare Änderungen der Rechtslage verfolgen und unverzüglich handeln, wenn diese sich auf ihre Geschäftstätigkeit auswirken.