

Stellungnahme

zum Entwurf einer Verordnung über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen des Bundes (E-Rechnungs-Verordnung)

31. Juli 2017

Seite 1

Zusammenfassung

Die elektronische Abrechnung hat unbestreitbare Vorteile. Diese Vorteile lassen sich aber in vollem Umfang nur realisieren, wenn sich ein einheitlicher technischer Standard für die elektronische Abrechnung in Wirtschaft und Verwaltung flächendeckend etabliert. Insoweit ist zu begrüßen, dass die öffentliche Verwaltung als Leitanwender für die elektronische Rechnung vorangeht. Notwendig wäre jedoch, dass das in der Wirtschaft auf dem Vormarsch befindliche Format ZUGFeRD („Zentraler User Guide des Forums elektronische Rechnung Deutschland“) in der Version 2.0 ausdrücklich als zulässiges Format für elektronische Rechnungen in der E-Rechnungs-Verordnung anerkannt wird.

1. Einleitung

Das E-Government-Gesetz sieht vor, dass die obersten Bundesverwaltungen ab 27. November 2018, nachgeordnete Stellen ab dem 27. November 2019 in der Lage sein müssen, Rechnungen in elektronischer Form zu empfangen und zu verarbeiten. Diese Verpflichtung beruht auf der Richtlinie 2014/55/EU über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen. Zur weiteren Konkretisierung der gesetzlichen Vorgabe hat das Bundesministerium des Innern (BMI) den Entwurf einer Verordnung vorgelegt und den Wirtschaftsverbänden Gelegenheit zur Kommentierung gegeben. Diese Gelegenheit nimmt Bitkom mit dieser Stellungnahme gerne wahr.

2. Allgemeine Anmerkungen

In der elektronischen Übermittlung und Verarbeitung von Rechnungen liegt ein großes Potenzial für Kosteneinsparungen und Effizienzsteigerungen im Geschäftsverkehr. Über elektronische Rechnungen können Transaktionsdaten schnell, kostengünstig und präzise ausgetauscht und sofort weiterverarbeitet werden. Die elektronische Rechnung vermeidet fehleranfällige Medienbrüche, fördert die Integration von Prozessen und ermöglicht Effizienzgewinne durch Automatisierung.

Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation
und Neue Medien e.V.

Frank Früh
Bereichsleiter Enterprise Content
Management

T +49 30 27576-201
f.frueh@bitkom.org

Thomas Kriesel
Bereichsleiter Steuern,
Unternehmensrecht und -finanzierung

T +49 30 27576-146
t.kriesel@bitkom.org

Albrechtstraße 10
10117 Berlin

Präsident
Achim Berg

Hauptgeschäftsführer
Dr. Bernhard Rohleder

Stellungnahme zum Entwurf einer E-Rechnungs-Verordnung

Seite 2|5

Die Vorteile der elektronischen Rechnung lassen sich jedoch erst dann in vollem Umfang realisieren, wenn die elektronische Rechnung flächendeckend und auf der Grundlage einheitlicher technischer Standards in allen Geschäftsbeziehungen genutzt wird, und Papierrechnungen nur noch in wohlbegründeten Ausnahmefällen gestellt werden. Daher ist es sehr zu begrüßen, dass die öffentliche Verwaltung die elektronische Abrechnung als Standard setzt und als Leitanwender für die Verarbeitung elektronischer Rechnungen deren Entwicklung und Verbreitung fördert und voranbringt. Daran sind auch die im Bitkom organisierten Unternehmen sehr interessiert.

Jedoch dürfen bei der Umstellung auf elektronische Rechnungsprozesse die Belange der rechnungsstellenden Unternehmen und die bisherigen Entwicklungen im Bereich elektronischer Abrechnung nicht ignoriert werden. In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf das ZUGFeRD-Format für elektronische Rechnungen hinzuweisen. Die Wirtschaft hat in die Entwicklung dieses Formats bereits viel investiert und unterstützt dessen weitere Verbreitung. Denn ZUGFeRD-Rechnungen basieren auf dem Standard UN/CEFACT XML, der bereits alle notwendigen Informationen für die komplette Digitalisierung der Lieferkette enthält. Auf der Grundlage dieses Standards lassen sich also alle notwendigen Dokumente aus der digitalen Lieferkette (z.B. Bestellungen, Lieferscheine, Frachtpapiere) ohne weiteren Aufwand erzeugen.

3. Belange der Rechnungsaussteller

Unternehmen unterliegen bei der Rechnungsstellung verschiedenen zwingenden Anforderungen. So müssen Unternehmen z.B. Doppel ihrer Ausgangsrechnungen zum Zwecke der steuerlichen Überprüfung aufbewahren (§ 14b Abs. 1 UStG) und in elektronischer Form aufbewahrte Rechnungen während der Aufbewahrungsfrist jederzeit für einen Prüfer lesbar und elektronisch auswertbar machen können (§ 147 Abs. 2 Nr. 2 AO). Auf Verlangen der Finanzbehörde müssen Rechnungen und andere Belege auch auf Papier ausgedruckt werden können (§ 147 Abs. 5 AO). Um diesen Anforderungen möglichst effizient nachzukommen, wurde mit Unterstützung zweier Bundesministerien das hybride elektronische Rechnungsformat ZUGFeRD entwickelt.

Der ZUGFeRD-Standard kombiniert die Erzeugung und Übertragung strukturierter Rechnungsdaten auf der Grundlage der in betrieblicher Software sehr gängigen Sprache XML mit einer Anzeige- und Ausdruckmöglichkeit in einem pdf-Anzeigeprogramm (hybrides Format). Ohne weitere Kosten – das Format wird allen Verwendern kostenfrei zur Verfügung gestellt – können damit sowohl Rechnungen originalgetreu angezeigt als auch Rechnungsdaten sofort vom Empfänger weiterverarbeitet werden. Die Rechnungsdaten können vom Rechnungsversender automatisch aus anderen Anwendungen extrahiert und für den Rechnungsversand aggregiert werden. Die Rechnungserstellung kann damit unkompliziert in eine durchgängige elektronische Prozesskette im Unternehmen integriert werden. Die Anzeige- und Druckoption dient nicht nur der Erfüllung oben genannter steuerlicher Vorgaben, sondern sie ermöglicht auch eine einfache Rechnungsfreigabe nach dem Vier-Augen-Prinzip und damit die Einhaltung von Compliance-Anforderungen.

Stellungnahme zum Entwurf einer E-Rechnungs-Verordnung

Seite 3|5

In einer Kooperation mit Frankreich wird intensiv daran gearbeitet, das ZUGFeRD-Format im grenzüberschreitenden Geschäftsverkehr zum Einsatz zu bringen. Frankreich schreibt das Format unter der Bezeichnung Factur-X sogar bereits verpflichtend vor. Des Weiteren hat die deutsche Wirtschaft ein Verfahren zur Anpassung des ZUGFeRD-Formats an die europäische Normung initiiert, um das Format für internationale Transaktionen flächendeckend nutzen zu können. Die Etablierung eines grenzüberschreitend akzeptierten Standards für elektronische Rechnungen ist gerade Hauptziel der Richtlinie 2014/55/EU über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen (vgl. dort z.B. Erwägungsgrund 5).

Es liegt stark im Interesse der Anwender in der Wirtschaft, das Format ZUGFeRD auch im Geschäftsverkehr mit der öffentlichen Verwaltung einsetzen zu können und hierfür nicht einen anderen Standard (z.B. XRechnung) nutzen und integrieren zu müssen. Nur wenn dies rechtssicher gewährleistet ist, kann die öffentliche Verwaltung die Funktion als Leitanwender voll erfüllen und die Akzeptanz der elektronischen Rechnung weiter steigern. Denn während der Standard XRechnung ein isolierter Rechnungsstandard ist, können ZUGFeRD-Rechnungen unproblematisch in den Datenstrom der gesamten digitalisierten Lieferkette integriert werden.

4. Pflicht zur elektronischen Rechnungsstellung

Der Verordnungsentwurf des BMI sieht in § 3 Abs. 1 eine Pflicht für Vertragspartner der öffentlichen Verwaltung vor, Rechnungen elektronisch zu erstellen und zu übermitteln. Dies ist aus Sicht des Bitkom grundsätzlich angemessen, um eine schnelle flächendeckende Verbreitung der elektronischen Rechnung zu erreichen. Es ist aber fraglich, ob es einer Pflicht zur Ausstellung elektronischer Rechnungen überhaupt bedarf. Denn wenn öffentliche Stellen auf den Empfang elektronischer Rechnungen verpflichtet werden und nur noch in begründeten Ausnahmefällen Papierrechnungen akzeptieren, wird sich ein faktischer Zwang zur elektronischen Rechnungsstellung entwickeln. Nicht zuletzt haben die Vertragspartner der öffentlichen Verwaltung ein eigenes Interesse daran, Rechnungen elektronisch zu stellen, um auf diese Weise den Zahlungsvorgang schnell einleiten und abschließen sowie ihre Geschäftsprozesse effizient gestalten zu können.

Richtigerweise enthält der Verordnungsentwurf in § 3 Abs. 2 eine Pflicht der Verwaltung zum Empfang elektronischer Rechnungen. Dieser Verpflichtung bedarf es, um das Verhältnis von Grundsatz und Ausnahme bei der Rechnungsstellung nach Umsatzsteuerrecht umzukehren. Denn nach § 14 Abs. 1 S. 7 UStG sind Rechnungen grundsätzlich auf Papier zu erteilen, solange der Rechnungsempfänger nicht einer elektronischen Übermittlung zugestimmt hat. Die notwendige Zustimmung der öffentlichen Stellen zur elektronischen Rechnungsstellung wäre insoweit durch die Rechtsverordnung in § 3 Abs. 2 allgemein vorab festgelegt.

5. Ausnahmen von der elektronischen Form

Nach § 3 Abs. 3 Nr. 1 des Verordnungsentwurfs soll die Pflicht zur elektronischen Rechnungsstellung und korrespondierend die Pflicht zum Empfang elektronischer Rechnungen nach Erfüllung eines Direktauftrags

Stellungnahme zum Entwurf einer E-Rechnungs-Verordnung

Seite 4|5

gemäß § 14 der Unterschwellenvergabeordnung nicht gelten. Damit wäre für Rechnungen über einen Auftragswert von weniger als 1.000 Euro netto weiterhin Papierform zulässig.

Zwar ist es sinnvoll, Ausnahmen von der elektronischen Rechnungsstellung zuzulassen. Denn es sind durchaus Fälle denkbar, in denen trotz fortschreitender Digitalisierung die Erteilung einer elektronischen Rechnung in Form eines strukturierten Datensatzes nicht erwartet werden kann. Die Definition des Ausnahmebereichs sollte jedoch noch einmal überdacht werden. Angesichts der großen Anzahl von Rechnungen über Beträge von weniger als 1.000 Euro könnte gerade hier die Verbreitung der elektronischen Rechnung gefördert werden.

Bitkom-Empfehlung

Aus Sicht des Bitkom sollten sich die Ausnahmen von der verpflichtenden Entgegennahme elektronischer Rechnungen nicht an einer festgelegten Betragsgrenze orientieren, sondern sich zumindest zusätzlich an der Abwicklung des Geschäftsvorgangs im Übrigen ausrichten. Folglich sollte es eine Ausnahme von der Pflicht zur Entgegennahme von elektronischen Rechnungen nur geben, wenn der zugehörige Geschäftsvorgang (z.B. Bestellung) nicht bereits elektronisch angestoßen wurde. Ansonsten würde ggf. in einen elektronisch eingeleiteten Prozess ein nachträglicher Medienbruch eingeführt. Jedenfalls muss gewährleistet sein, dass die öffentliche Verwaltung auch Rechnungen in elektronischer Form akzeptiert, deren Netto-Abrechnungsbetrag 1.000 Euro unterschreitet.

6. Anforderungen an das Datenformat für elektronische Rechnungen

Der Verordnungsentwurf legt in § 4 die Nutzung des von der Verwaltung entwickelten Datenaustauschformats XRechnung als Grundsatz fest. Andere Formate für elektronische Rechnungen wären zwar nach dem Wortlaut des Verordnungsentwurfs ebenfalls zugelassen, soweit sie den Vorgaben der europäischen Normung entsprechen. Sie scheinen jedoch nur ausnahmsweise zulässig. Aus Sicht des Bitkom muss der Anschein vermieden werden, dass die öffentliche Verwaltung den Standard XRechnung präferiert und die Verarbeitung anderer, insbesondere auf XML beruhender Formate möglicherweise nicht in demselben Umfang unterstützt.

Der Begriff der elektronischen Rechnung impliziert noch kein bestimmtes Format. So können elektronische Rechnungen in einem strukturierten Datenstrom (z.B. EDI), als Bildformate (z.B. pdf) oder in hybrider Form (z.B. ZUGFeRD) erstellt und übertragen werden. Die Richtlinie 2014/55/EU über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen möchte nur reine Bildformate nicht als elektronische Rechnungen anerkennen, weil diese keine automatische Weiterverarbeitung der Rechnungsdaten gewährleisten (vgl. dort Erwägungsgrund 7). Hybride Formate wären jedoch zulässig. Darüber hinaus will die Richtlinie ein Rechnungsformat etablieren, das auch für den Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen geeignet ist und im grenzüberschreitenden Geschäftsverkehr genutzt werden kann (vgl. Erwägungsgrund 22 und Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie).

Stellungnahme zum Entwurf einer E-Rechnungs-Verordnung

Seite 5|5

In seiner weiterentwickelten Version 2.0, die am 13.9.2017 zur Veröffentlichung durch das FeRD-Plenum ansteht, wird das ZUGFeRD-Format der europäischen Normung voll entsprechen, damit die genannten Anforderungen der Richtlinie vollumfänglich erfüllen, darüber hinaus aber noch weitergehende Anforderungen aus Wirtschaft und Verwaltung umsetzen. Die Nutzung des Standards XRechnung in den Unternehmen wäre dagegen nicht ohne zusätzlichen Aufwand (z.B. bei der Integration in die internen Abläufe und durch Anschaffung eines eigenen Anzeigeprogramms) möglich.

Bitkom-Empfehlung

Die E-Rechnungs-Verordnung sollte hybride Formate ausdrücklich zulassen und das Format ZugFeRD 2.0, das die Anforderungen der Europäischen Norm EN 16931-1 vollumfänglich erfüllen wird, als zugelassenes Format für die elektronische Abrechnung gegenüber der Verwaltung ausdrücklich neben dem Standard XRechnung im Verordnungstext nennen. Auch wenn sich die Zulässigkeit von ZUGFeRD 2.0 bereits aus § 4 Abs. 1 S. 2 des Verordnungsentwurfs ergibt, ist eine solche Klarstellung aus Gründen der höheren Rechts- und Investitionssicherheit für die Unternehmen dringend wünschenswert.

Des Weiteren sollte durch entsprechende Regelung in der Verordnung klargestellt werden, dass die öffentliche Verwaltung Rechnungen, die im Format ZUGFeRD 2.0 eingehen, empfangen und verarbeiten kann bzw. entsprechende Voraussetzungen zu schaffen hat. Sobald das ZUGFeRD-Format den laufenden Anpassungsprozess an die Vorgaben der europäischen Normung erfolgreich abgeschlossen hat, gibt es keine Rechtfertigung mehr, dieses Format nicht als gleichberechtigt zuzulassen.

Bitkom vertritt mehr als 2.500 Unternehmen der digitalen Wirtschaft, davon gut 1.700 Direktmitglieder. Sie erzielen allein mit IT- und Telekommunikationsleistungen jährlich Umsätze von 190 Milliarden Euro, darunter Exporte in Höhe von 50 Milliarden Euro. Die Bitkom-Mitglieder beschäftigen in Deutschland mehr als 2 Millionen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zu den Mitgliedern zählen 1.000 Mittelständler, mehr als 400 Start-ups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 80 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, jeweils 8 Prozent kommen aus Europa und den USA, 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem weltweit führenden Digitalstandort zu machen.