

C. Rogall-Grothe Hrsg.

# Leitfaden Elektronische Rechnung in der öffentlichen Verwaltung

Grundlagen, Umsetzungsempfehlungen, Best Practices



E>DOCS

Mittelstand-  
Digital

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses  
des Deutschen Bundestages



**Leitfaden Elektronische Rechnung in  
der öffentlichen Verwaltung –  
Grundlagen, Umsetzungsempfehlungen, Best Practices**

Herausgegeben von  
C. Rogall-Grothe

Leitfaden Elektronische Rechnung in der öffentlichen Verwaltung –  
Grundlagen, Umsetzungsempfehlungen, Best Practices  
hrsg. von C. Rogall-Grothe

Frankfurt am Main: Lehrstuhl für Betriebswirtschaftslehre,  
insb. Wirtschaftsinformatik und Informationsmanagement,  
Goethe-Universität Frankfurt, 2014

Das Projekt „E-Docs - Qualifizierter elektronischer Dokumentenaustausch  
zwischen Unternehmen und KMU sowie mit der öffentlichen Verwaltung am  
Beispiel Rechnungen“ wird vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie  
im Rahmen der Initiative „eStandards: Geschäftsprozesse standardisieren,  
Erfolg sichern“ gefördert.

[www.e-docs-standards.de](http://www.e-docs-standards.de)

Alle Rechte liegen bei den jeweiligen Autoren  
Gestaltung und Satz: Jörg Ludwig ([www.ludwig-graphik.de](http://www.ludwig-graphik.de))  
Lektorat: Tina Spiegel ([www.lektorat-spiegel.de](http://www.lektorat-spiegel.de))  
Printed in Germany

Print-ISBN: 978-3-9816702-0-2

E-Book-ISBN: 978-3-9816702-1-9

# Inhaltsverzeichnis

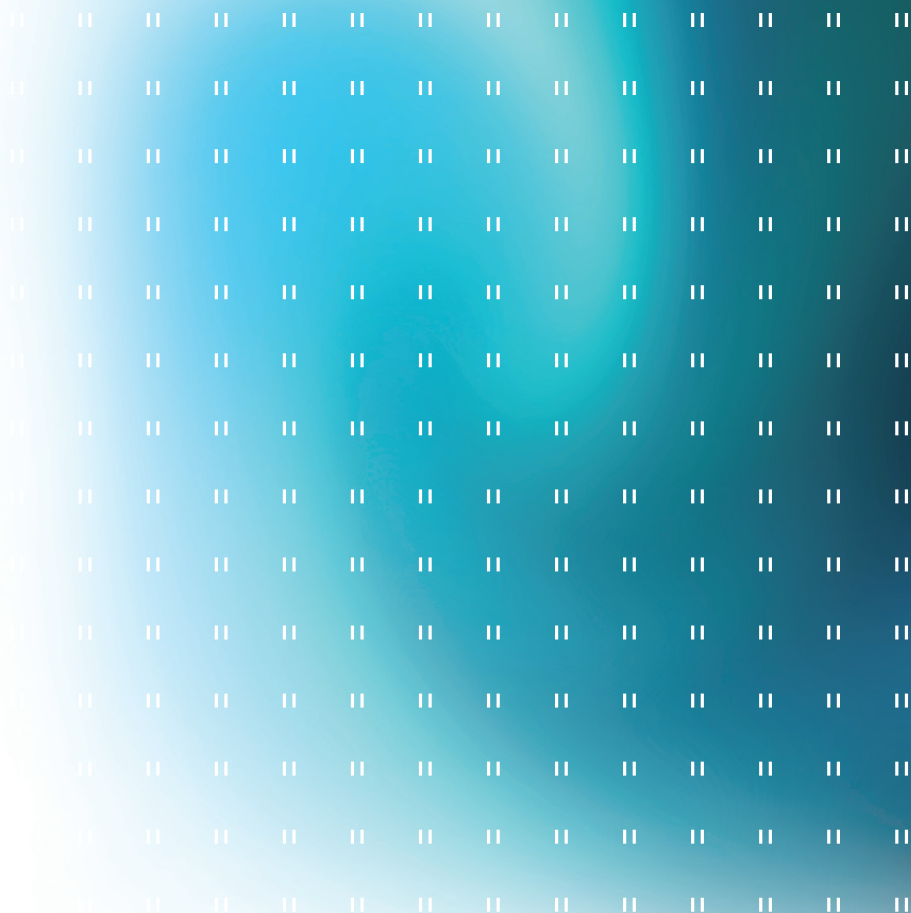
Vorwort: Der elektronische Rechnungsaustausch mit der Verwaltung – Meilenstein des E-Governments in Deutschland und Europa .....	9
Die Richtlinie über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen.....	15
Warum eRechnung? Ökonomische und ökologische Einsparpotenziale in der öffentlichen Verwaltung .....	33
Haushaltsrechtliche Rahmenbedingungen für die elektronische Rechnung ....	43
Datenschutz und Sicherheit bei der elektronischen Rechnung .....	53
Lieferanten plädieren für die einfache Lösung: Die elektronische Rechnung per E-Mail.....	89
„ZUGFeRD“ – Einführung und Aufbau des Formats für strukturierten elektronischen Rechnungsaustausch.....	101
Anpassung der Geschäftsprozesse für die eRechnung.....	117
Technisches Hilfswerk: Elektronischer Rechnungsempfang ganzheitlich und technologieneutral .....	131
Elektronischer Rechnungseingang beim Bundesverwaltungsamt (BVA) .....	139
Elektronische Rechnung bei der Hansestadt Herford .....	151
Welche Lösung für meine Behörde? Kochrezepte für die Einführung der eRechnung .....	159



# 01 | Vorwort

Der elektronische Rechnungsaustausch mit  
der Verwaltung – Meilenstein des E-Governments  
in Deutschland und Europa

Rogall-Grothe







Cornelia Rogall-Grothe

## Der elektronische Rechnungsaustausch mit der Verwaltung – Meilenstein des E-Governments in Deutschland und Europa

Die öffentliche Verwaltung sieht sich schon seit Beginn der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts einem zunehmenden Konsolidierungsdruck ausgesetzt, der in Teilen der finanziellen Angespanntheit öffentlicher Haushalte geschuldet ist. Unter dem Eindruck dieses Konsolidierungsdrucks wurden in Wissenschaft und Verwaltung mannigfaltige Reformansätze entwickelt, die mit einem ganzheitlichen Ansatz über bloße Kosteneinsparungen hinausreichen<sup>1</sup>. Erklärte Intention der Reformansätze ist die staatliche Aufgabenerfüllung insgesamt effizienter und bürgerfreundlicher auszugestalten. Einen entscheidenden Baustein des zuvor genannten Reformprozesses bildet das E-Government, welches den Einsatz von Informationstechnologien im öffentlichen Sektor zur Unterstützung von Behörden, zur Einbeziehung von Bürgern und zum Bürokratieabbau beschreibt. Es schafft die Voraussetzungen für zeit- und ortsunabhängige Verwaltungsdienste. Dabei soll E-Government die Effizienz, Effektivität und Transparenz von Abläufen steigern, indem Dokumente nicht mehr wie bisher manuell bearbeitet werden, sondern nunmehr digital erfasst und in einen elektronischen Workflow übergeben werden. Die Bundesregierung hat bereits mit ihrem Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ einschließlich des Programms „E-Government 2.0“<sup>2</sup> Maßnahmen initiiert, um integrierte Geschäftsabläufe und durchgängig IT-basierte Kommunikation zwischen Wirtschaft und Verwaltung zu entwickeln und damit Bürokratiekosten für beide Seiten nachhaltig zu senken. Durch die Umsetzung des Regierungsprogramms „Vernetzte und transparente Verwaltung“<sup>3</sup> mündeten diese Maßnahmen in rechtlicher Hinsicht in den Erlass des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften (so des

---

1 Einen Überblick hierzu bietet statt vieler: König, in: Lüder (Hrsg.), Staat und Verwaltung - Fünfzig Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 1997, S. 417 ff.

2 Siehe hierzu Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ abrufbar unter [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED\\_Verwaltung/ModerneVerwaltung/regierungsprogramm\\_mv.pdf](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/ModerneVerwaltung/regierungsprogramm_mv.pdf)

3 Siehe hierzu Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“, abrufbar unter [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2013/regierungsprogramm\\_abschlussbereich.html](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2013/regierungsprogramm_abschlussbereich.html)

E-Government-Gesetzes)<sup>4</sup>. Das E-Government-Gesetz dient dem Ziel, die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung zu erleichtern und Bund, Ländern und Kommunen zu ermöglichen, einfachere, nutzerfreundlichere und effizientere elektronische Verwaltungsdienste anzubieten.

Einen besonderen Bestandteil der elektronischen Kommunikation mit der Verwaltung und damit des E-Governments, der vor allem in jüngster Vergangenheit in das Aktionsfeld der Verwaltungsreformen einbezogen wurde, stellt der Austausch elektronischer Rechnungen dar. In dem hier verstandenen Sinn ermöglicht der elektronische Rechnungsaustausch den Versand und den Empfang strukturierter Rechnungsdaten, die eine unmittelbare, medienbruchfreie und friktionlose Weiterverarbeitung auf Empfängerseite ermöglichen. Auf diese Weise lassen sich durch den elektronischen Rechnungsaustausch Einsparpotentiale erschließen, die von wissenschaftlicher Seite bereits seit geraumer Zeit nachgewiesen wurden<sup>5</sup>. Auch die europäische Kommission verweist auf einschlägige Untersuchungen und Studien, die durch eine konsequente Umstellung auf eine digitale Rechnungskommunikation Einsparungen von bis zu 80% prognostizieren<sup>6</sup>. Folgerichtig haben unsere europäischen Partner die Vorteile der elektronischen Rechnungsstellung bereits seit einigen Jahren erkannt und teilweise bereits beherzt eigene Umsetzungsschritte eingeleitet, aus denen für unser weiteres Handeln maßstabbildende Erkenntnisse gewonnen werden können. So wurde beispielsweise in Dänemark bereits im Jahr 2005 gesetzlich vorgeschrieben, dass die Rechnungslegung von Unternehmen an den öffentlichen Sektor nur noch in elektronischer Form möglich ist. Davon sind ca. 70% der dänischen Unternehmen betroffen. Dabei existieren eine Reihe von Schnittstellen zu Fachanwendungen, die eine durchgängige elektronische Abwicklung der Rechnungslegungsprozesse sicherstellen. Nachdem viele dänische Unternehmen diese Systeme einsetzen, führen diese Unternehmen die Rechnungslegungsprozesse mit anderen privaten Unternehmen in der Folge ebenfalls über die verwaltungsseitige Infrastruktur durch<sup>7</sup>. Ähnliche Maßnahmen wurden auch in den skandinavischen Ländern sowie jüngst in Österreich eingeleitet.

Aber auch in Deutschland waren wir in den letzten Jahren keinesfalls untätig. Mit dem Steuervereinfachungsgesetz 2011<sup>8</sup> wurden einschlägige Hindernisse für den elektronischen Rechnungsaustausch beseitigt. Das Steuer-

---

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

5 Bernius/Pfaff/Werres/König, eRechnung - Handlungsempfehlungen zur Umsetzung des elektronischen Rechnungsaustauschs mit der öffentlichen Verwaltung, 2013.

6 Siehe hierzu das „Impact Assessment“ der Europäischen Kommission vom 26. Juni 2013, SWD(2013) 222 final.

7 Siehe hierzu Eixelsberger, E-Government in ... Dänemark, in: eGovernment Review, Heft 5, 2010, S. 8 (9).

8 Steuervereinfachungsgesetz 2011 vom 1. November 2011 (BGBl. I S. 2131).

vereinfachungsgesetz 2011 hat maßgeblich zur Rechtssicherheit im Bereich des Umsatzsteuerrechts bei der Behandlung von elektronischen Rechnungen beigetragen. Mit Blick auf die in der betrieblichen Praxis entstandenen Aufwände und praktischen Schwierigkeiten zur Erstellung einer elektronischen Signatur, die rechtlich gefordert waren, den Versand elektronischer Rechnungen aber faktisch verhinderten, hat das Steuervereinfachungsgesetz die elektronische Rechnung von einer gravierenden technischen und rechtlichen Last befreit.

Vor neue Herausforderungen werden wir nunmehr durch die am 26. Mai 2014 in Kraft getretene Richtlinie über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen<sup>9</sup> gestellt. Die Richtlinie verpflichtet die öffentlichen Verwaltungen der Mitgliedstaaten, elektronische Rechnungen zu empfangen und zu verarbeiten. Voraussetzung für die Verpflichtung ist, dass die zu empfangenden Rechnungen einem bestimmten, noch festzulegenden Rechnungsdatenformat entsprechen. Auf dieser EU-rechtlichen Grundlage fügt sich die elektronische Rechnung in die bereits bestehenden europäischen und nationalen Strategien zur vernetzten Verwaltung und zum E-Government ein. Dabei bestehen signifikante Parallelen in der Konstruktion, wie sie auch dem deutschen E-Government-Gesetz zugrunde liegt: Das E-Government-Gesetz erweitert die Kommunikationsmöglichkeiten mit der Verwaltung und zwischen Behörden. Es ergänzt die Schriftform durch elektronische Zugangsmöglichkeiten. Beide Regelwerke, das E-Government-Gesetz wie die EU-Richtlinie, schreiben Bürgerinnen und Bürgern sowie den Unternehmen keinen bestimmten Kommunikationsweg vor. Sie belassen vielmehr Wahlmöglichkeiten. Gleichzeitig wird jedoch die Verwaltung verpflichtet, den von Bürgern bzw. Unternehmen gewählten Weg im rechtlichen Rahmen zu akzeptieren. Die zuvor beschriebenen Parallelen zwischen der EU-Richtlinie zur E-Rechnung und dem E-Government-Gesetz sind sicherlich nicht rein zufällig. Es handelt sich vielmehr um eine neue Form von partizipativer Prozessentwicklung bzw. koordinierter Kooperation, die insgesamt für das Verwaltungshandeln unserer Zeit als maßstababbildend bezeichnet werden kann. Dieser Maßstab sollte auch bei der nationalen Umsetzung der Richtlinie Berücksichtigung finden. Die elektronische Rechnungsstellung wird nur dann nachhaltige Erfolge zeigen, wenn sich alle Beteiligten auf rechtliche, semantische, organisatorische und technische Standards verständigen. Die Interoperabilität, also die Schaffung durchgängiger, elektronisch vernetzter, medienbruchfreier Prozesswelten über Verwaltungsebenen und -grenzen hinaus, setzt voraus, dass die beteiligten IT-Systeme und Anwendungen reibungslos und zuverlässig miteinander kommunizieren können. Daher sind bestehende Fachverfahren so auszugestalten, dass eine stärkere Vernetzung bestehender Insellösungen ermöglicht wird. Hierzu bedarf es auch – ungeachtet der einzuhaltenden euro-

---

9 RL 2014/55/EU vom 16. April 2014 über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen (Amtsblatt der Europäischen Union L 133/1).

päischen Vorgaben – eines intensiven Austauschs mit der Wirtschaft und ihren Interessenvertretern. Dreh- und Angelpunkt eines erfolgreichen Rechnungsaustauschs bleibt ein praktikables und für alle Beteiligten frei zugängliches Rechnungsdatenformat. Damit fördern wir nicht nur den Gedanken eines Open-Governments, sondern erhöhen zugleich die Akzeptanz der elektronischen Rechnung, was mit Blick auf die beschriebenen Einsparpotentiale nicht zuletzt im Interesse der Verwaltung als Rechnungsempfängerin liegen sollte.

Mit dem vorliegenden Leitfaden werden nunmehr wesentliche Fragen, die für den elektronischen Rechnungsaustausch in Praxis und Wissenschaft gleichermaßen von Bedeutung sind, durch hochrangige Vertreter beider Bereiche erörtert. In diesem Zusammenhang freut es mich besonderes, dass neben Beiträgen aus dem Bundesbereich auch Praxisbeispiele aus einem föderal übergreifenden Kontext miteinbezogen werden konnten. Um der elektronischen Rechnungsstellung zum Erfolg zu verhelfen, bedarf es nicht nur besonderer Anstrengungen auf Bundeseite, sondern vielmehr im Zusammenspiel von Bund, Ländern und Kommunen über die dafür vorgesehenen Verfahren und Gremien. Gerade mit Blick auf die erforderliche Umsetzung der EU-Richtlinie über die elektronische Rechnungsstellung sollten Bund und Länder im Sinne der Rechtsklarheit und Rechtseinheitlichkeit eine Strategie zur konzentrierten Umsetzung in nationales Recht entwerfen. Der vorliegende Leitfaden soll für die zur Umsetzung notwendigen Maßnahmen eine fundierte Grundlage bilden sowie generelle Denkanstöße für die Einführung der eRechnung im öffentlichen Auftragswesen geben. In diesem Sinne wünsche ich ihr eine freundliche Aufnahme in der Verwaltungspraxis.

*Frau Rogall-Grothe ist Staatssekretärin im Bundesministerium des Innern und Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik.*

## 02 | Grundlagen

Die Richtlinie über die elektronische  
Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen  
Lohmann | Werres

Warum eRechnung? Ökonomische und ökologische  
Einsparpotenziale in der öffentlichen Verwaltung  
Bernius | Kreuzer

Haushaltsrechtliche Rahmenbedingungen  
für die elektronische Rechnung Raack

Datenschutz und Sicherheit bei der elektronischen  
Rechnung Martini





Beate Lohmann, Dr. Stefan Werres

# Die Richtlinie über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen

1	Einleitung	16
2	Rechtliche Gleichstellung der eRechnung durch die Mehrwertsteuersystemrichtlinie .....	16
3	Wesentliche Regelungsgegenstände der E-Rechnungs-RL .....	18
3.1	Anwendungsbereich der E-Rechnungs-RL .....	19
3.2	Verpflichtung der öffentlichen Verwaltungen .....	21
3.3	Standardisierungsverfahren .....	22
3.4	Inhalte der geplanten Norm .....	26
4	Herausforderungen für die Umsetzung .....	27
4.1	Umsetzungsfristen .....	27
4.2	Folgen nicht fristgerechter Umsetzung .....	29
5	Fazit .....	30

# 1 Einleitung

Das Europaparlament hat am 11. März 2014 die Richtlinie über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen (im Folgenden: E-Rechnungs-RL) mit großer Mehrheit beschlossen. Sie ist am 26. Mai 2014 in Kraft getreten. Der Verabschiedung war ein Abstimmungsverfahren vorausgegangen, das am 26. Juni 2013 mit der Vorlage des Richtlinienentwurfs durch die Kommission begonnen hatte und in einer relativ kurzen Diskussion der Mitgliedstaaten im Rat fortgesetzt wurde. Im Trilogverfahren unter Beteiligung von Parlament, Rat und Kommission kam es schließlich noch zu teilweise erheblichen inhaltlichen Änderungen im Entwurfstext. Dabei wurde der politische Wille deutlich erkennbar, die E-Rechnungs-RL möglichst gemeinsam mit der großen Vergaberechtsnovellierung vor den Wahlen zum Europaparlament im Mai 2014 in Kraft zu setzen<sup>1</sup>.

Der Richtlinienentwurf der Kommission war der vorläufige Endpunkt einer ganzen Reihe von Maßnahmen, die die europäische Kommission bereits seit mehreren Jahren zur Steigerung des elektronischen Rechnungsaufkommens in Europa unternommen hatte. So hatte die Kommission bereits im Dezember 2010 ein Bündel an technischen und rechtlichen Rahmenbedingungen implementiert<sup>2</sup>, um bis zum Jahr 2020 die elektronische Rechnung als vorherrschende Fakturierungsmethode zu etablieren und den einfachen Austausch elektronischer Rechnungsdaten, vor allem für kleine und mittlere Unternehmen, zu ermöglichen.

## 2 Rechtliche Gleichstellung der eRechnung durch die Mehrwertsteuersystemrichtlinie

Auf einer ähnlichen Linie lagen darüber hinaus die weitgreifenden mehrwertsteuerrechtlichen Erleichterungen für den elektronischen Rechnungsaustausch, die auf europäischer Ebene getroffen wurden. In diesem Zusammenhang hat der Rat am 13. Juli 2010 die Richtlinie 2010/45/EU<sup>3</sup> zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG<sup>4</sup> über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem – Mehrwertsteuersystemrichtlinie – verabschiedet. Diese Richtlinie, die bis zum 1. Januar 2013 in nationales Recht umzusetzen war, enthält neue Mehrwertsteuer-

---

1 Siehe hierzu Programm des litauischen Vorsitzes im Rat der Europäischen Union, S. 8, 37, 42, [http://static.eu2013.lt/uploads/documents/Presidency\\_Programme\\_DE.pdf](http://static.eu2013.lt/uploads/documents/Presidency_Programme_DE.pdf)

2 Siehe hierzu Mitteilung der Kommission vom 2.12.2010 „Die Vorteile der elektronischen Rechnungsstellung für Europa nutzen“ (KOM[2010] 712 endgültig).

3 ABl. EU 2010 L 189 S. 1.

4 ABl. EU 2006 L 347 S. 1.



erregelungen für die elektronische Rechnungsstellung. Sie räumt Hindernisse für deren Einführung aus, indem sie beleg hafte und elektronische Rechnungen gleichstellt. Zugleich schreibt sie vor, dass für beleg hafte Rechnungen keine Zusatzanforderungen gestellt werden dürfen. Nach dem neuen Artikel 233 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie steht es den Unternehmen frei, elektronische Rechnungen zu versenden und entgegenzunehmen, solange sie durch „innerbetriebliche Steuerungsverfahren (...) einen verlässlichen Prüfpfad zwischen einer Rechnung und einer Lieferung oder Dienstleistung schaffen“. Dies kann auf dieselbe Weise geschehen, wie dies heute bei beleg haften Rechnungen üblich ist.

Die Bundesregierung hat die zuvor dargestellten europäischen Vorgaben mit dem Steuervereinfachungsgesetz 2011 vom 1. November 2011<sup>5</sup> im Wesentlichen durch eine umfassende Änderung von § 14 Abs. 1 und 3 UStG in nationales Recht umgesetzt. Dabei wurde insbesondere das bis dahin bestehende Erfordernis einer elektronischen Signatur für die Übermittlung elektronischer Rechnungen aufgegeben. Zwar besteht auch nach dem neuen Recht das Erfordernis der Echtheit der Herkunft und der Unversehrtheit des Inhalts als abstrakte Voraussetzungen für die umsatzsteuerliche Anerkennung von elektronischen Rechnungen fort. Jedoch legt nunmehr jeder Unternehmer selbst fest, in welcher Weise die Echtheit der Herkunft, die Unversehrtheit des Inhalts und die Lesbarkeit der Rechnung gewährleistet werden. Dies kann durch alle innerbetrieblichen Steuerungsverfahren erreicht werden, die einen verlässlichen Prüfpfad zwischen einer Rechnung und einer Lieferung oder Dienstleistung darstellen. Seither können auch elektronische Rechnungen, die zum Beispiel per E-Mail, als PDF- oder Textdatei (als E-Mail-Anhang oder Web-Download) übermittelt werden, zum Vorsteuerabzug berechtigen, ohne dass es einer elektronischen Signatur bedürfte. Den teilweise entstandenen Auslegungszweifeln bei der Anwendung des neuen Rechts wurde durch das umfassende Rundschreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 2. Juli 2012<sup>6</sup> Rechnung getragen. Es hat maßgeblich zur Rechtssicherheit im Bereich des Umsatzsteuerrechts bei der Behandlung von elektronischen Rechnungen beigetragen. Mit Blick auf die in der betrieblichen Praxis entstandenen Aufwände und praktischen Schwierigkeiten zur Erstellung einer elektronischen Signatur, die den Versand elektronischer Rechnungen faktisch verhinderten, hat das Steuervereinfachungsgesetz die elektronische Rechnung von einer gravierenden technischen und rechtlichen Last befreit. Auch die E-Rechnungs-RL greift das Erfordernis einer elektronischen Signatur nicht mehr auf. Vielmehr wird in Erwägungsgrund Nr. 25 ausdrücklich klargestellt, dass die zu entwickelnde europäische Norm für die elektronische Rechnungsstellung keine elektronische Signatur vorschreiben

---

5 BGBl. I S. 2131.

6 Bundesministerium der Finanzen, Rundschreiben vom 2.7.2012, IV D 2 – S 7287-a/09/10004 :003.

sollte. Dies war auch weitgehend unangefochtene Auffassung aller Beteiligten während des Gesetzgebungsverfahrens.

### 3 Wesentliche Regelungsgegenstände der E-Rechnungs-RL

Anknüpfungspunkt der E-Rechnungs-RL ist die Beseitigung von Marktzutritts-schranken und Hemmnissen für den grenzüberschreitenden Handel. Diese können aus dem Nebeneinander mehrerer rechtlicher Anforderungen sowie technischer Standards für die elektronische Rechnungsstellung und aus der mangelnden Interoperabilität von Rechnungsdatenformaten resultieren<sup>7</sup>. So war es in der Vergangenheit ausländischen Unternehmen durch die verbindliche Festlegung auf bestimmte Datenmodelle in einigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union faktisch verwehrt, Angebote für die Erbringung von Sach- oder Dienstleistungen abzugeben. Aufgrund der Zielsetzung, diese Marktzutritts-schranken zu beseitigen, findet die E-Rechnungs-RL ihre kompetenzielle Verankerung in Art. 114 Abs. 1 AEUV. Es handelt sich mithin um eine Rechtsvorschrift, die die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand hat. Dieser Umstand macht zugleich deutlich, dass mit dieser Zielsetzung der Regelungsbereich der Richtlinie seine immanente Grenze findet. Verwaltungsverfahrenrechtliche oder haushaltsrechtliche Regelungen, die ausschließlich in den Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten fallen, können von der E-Rechnungs-RL grundsätzlich nicht getroffen werden. Hieraus resultiert jedoch nicht zwangsläufig, dass binnenorganisatorische Fragestellungen stets völlig außerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinie liegen müssen. Sofern rechtliche Fragen der Verwaltungsorganisation mittelbar die Möglichkeit der elektronischen Rechnungsstellung beeinflussen, insbesondere behindern können, ist der vom Europäischen Gerichtshof in seiner Rechtsprechung in Bezug genommene *effet utile* (Effizienzgrundsatz) zu beachten.<sup>8</sup> Demnach ist bei der Auslegung unionsrechtlicher Vorschriften derjenigen der Vorzug zu geben, die die praktische Wirksamkeit am besten gewährleistet.<sup>9</sup> Unter Berücksichtigung des *effet utile* folgt mit Blick auf die elektronische Rechnungsstellung beispielsweise die

---

7 Siehe zu den Zielen der Richtlinie Erwägungsgrund Nr. 44.

8 Siehe hierzu Potacs, *Effet utile* als Auslegungsgrundsatz, *EuR* 2009, S. 465 ff.; zur Kasuistik des EuGH insbesondere S. 467 f.; Seyr, *Der effet utile* in der Rechtsprechung des EuGH, 2008, S. 14 ff.

9 Vgl. EuGH, Rs. C-360/96 (BFI-Holding), *Slg.* 1998, I-6821, Rdnr. 62; EuGH, Rs C-434/97 (Frankreich ./ Kommission), *Slg.* 2000, I-1129, Rdnr. 21; EuGH, Rs. C-403/99 (Italien ./ Kommission), *Slg.* 2001, I-6883, Rdnr. 28, 31 f.; EuGH, Rs. C-63/00 (Baden-Württemberg ./ Schilling), *Slg.* 2002, I-4483, Rdnr. 24; EuGH, verb. Rs. C-11/06 und C-12/06 (Morgan), *Slg.* 2007, I-9161, Rdnr. 26.

Verpflichtung der Verwaltung, ausreichende organisatorische Maßnahmen zu treffen, damit das zu definierende Rechnungsdatenformat insbesondere auch kleinen und mittleren Unternehmen ohne unzumutbare Aufwände jederzeit zu Verfügung gestellt werden kann. Die Erwägungsgründe der E-Rechnungs-RL führen in diesem Zusammenhang aus, dass die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie den Bedürfnissen kleiner und mittlerer Unternehmen sowie kleinerer öffentlicher Auftraggeber und Vergabestellen Rechnung tragen sollen. Öffentliche Auftraggeber, Vergabestellen und Zulieferer sollen bei der Nutzung der europäischen Norm die erforderliche Unterstützung erhalten. Außerdem empfiehlt die Richtlinie, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen Schulungsmaßnahmen vorzusehen.<sup>10</sup> Darüber hinaus wird angeregt, dass die Mitgliedstaaten Strukturfondshilfen für öffentliche Auftraggeber, Auftraggeber und kleinen und mittleren Unternehmen bereitstellen. Zur Steigerung der Wirkungsweise der von der E-Rechnungs-RL beabsichtigten Maßnahmen wird schließlich vorgeschlagen, dass die europäische Normungsorganisation Leitfäden zur Interoperabilität der Übermittlung erstellt, um die Verwendung der europäischen Norm zu vereinfachen.<sup>11</sup> Alle diese genannten Maßnahmen liegen grundsätzlich im binnenorganisatorischen Bereich der Verwaltungen der Mitgliedstaaten. Sie bilden aber eine wesentliche Voraussetzung, um den von der Richtlinie implementierten Maßnahmen zur vollen Gültigkeit zu verhelfen.

### 3.1 Anwendungsbereich der E-Rechnungs-RL

Der Anwendungsbereich der E-Rechnungs-RL erstreckt sich gemäß Art. 1 auf Rechnungen, die aufgrund von Vergaben nach den Vergaberichtlinien<sup>12</sup> gestellt wurden. Dies sind Auftragsvergaben, die den im Wege eines öffentlichen Auftrags erfolgenden Erwerb von Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen durch einen oder mehrere öffentliche Auftraggeber zum Gegenstand haben. Auf den öffentlichen Zweck des Vergabegegenstandes kommt es dabei nicht an (Art. 1 Abs. 2 der Vergaberichtlinie). Dabei gelten bestimmte Schwellenwerte, die im Einzelnen in Art. 4 der Vergaberichtlinie festgesetzt sind. Dies bedeutet für die nationale Umsetzung zunächst, dass lediglich Rechnungen, die aufgrund eines überschwelligen Vergabeverfahrens gestellt werden, von der Richtlinie

---

<sup>10</sup> Siehe hierzu Erwägungsgrund Nr. 41.

<sup>11</sup> Siehe hierzu Erwägungsgrund Nr. 27.

<sup>12</sup> Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über die öffentliche Auftragsvergabe vom 26. Februar 2014; Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste vom 26. Februar 2014; Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über die Konzessionsvergabe vom 26. Februar 2014.

erfasst werden. Diese Beschränkung liegt in den europarechtlichen Kompetenzen begründet, die für ein Regelungsbedürfnis das Vorliegen grenzüberschreitender Interessen bei öffentlichen Aufträgen voraussetzen. Hier bedarf es daher einer national übergreifenden Vereinheitlichung. Aus dieser Beschränkung folgt indes keineswegs, dass für unerschwellige Vergaben kein Interesse an elektronischer Rechnungsstellung besteht. Hinsichtlich der hohen Schwellenwerte würde es Sinn und Zweck der E-Rechnungs-RL widersprechen, würde man für unerschwellige Vergaben die Möglichkeit einer elektronischen Rechnungsstellung ausschließen. Entsprechende Verpflichtungen der öffentlichen Verwaltung bedürfen aber insoweit einer nationalen Rechtsgrundlage, die im Rahmen der erforderlichen Umsetzung der Richtlinie geschaffen werden sollte. Darüber hinaus bedeutet die Bezugnahme auf die Vergaberichtlinien aber auch, dass Konzessionen ebenfalls vom Anwendungsbereich der E-Rechnungs-RL erfasst werden.<sup>13</sup> Diese Frage war im Verfahren der Richtlinienggebung zwischen den beteiligten Organen und den Mitgliedstaaten durchaus umstritten. Ausweislich des Erwägungsgrundes Nr. 15 stellt die E-Rechnungs-RL indes nunmehr ausdrücklich klar, dass sie auch auf „mit Zahlungen verbundene Konzessionsverträge“ Anwendung findet.

Die E-Rechnungs-RL gilt darüber hinaus grundsätzlich auch für Rechnungen aufgrund von Vergaben bestimmter Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit nach der Richtlinie 2009/81/EG. Dies gilt jedoch lediglich für die Fälle, in denen die Auftragsvergabe und -ausführung nicht für geheim erklärt wurden oder besondere nationale Sicherheitsmaßnahmen unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit den Versand elektronischer Rechnungen ausschließen. Mit dieser Ausnahmemöglichkeit sollte spezifischen Sicherheitsbedenken, die von den Mitgliedstaaten vor allem während der Verhandlungen im Rat vorgebracht wurden, Rechnung getragen werden. Praktische Bedeutung hat diese Regelung insbesondere für Vergaben in militärischen sowie für Vergaben in sicherheitsempfindlichen Bereichen. Die Abgrenzung sollte dabei nicht streng organisatorisch, sondern funktional nach den in Rede stehenden Aufgaben vorgenommen werden. Ein Anhaltspunkt für die nationale Auslegung bietet insoweit die Tätigkeitsbeschreibung nach § 1 Abs. 2 SÜG.

Die Verpflichtung der öffentlichen Verwaltung bezieht sich auf elektronische Rechnungen. Hierunter sind gemäß Art. 2 Abs. 1 E-Rechnungs-RL Rechnungen zu verstehen, die in einem strukturierten elektronischen Format ausgestellt, übermittelt und empfangen werden. Dieses muss ihre automatische und elektronische Verarbeitung ermöglichen. Aus Erwägungsgrund Nr. 7 wird

---

20 <sup>13</sup> Siehe hierzu Art. 5 Abs. 1 der Konzessionsrichtlinie.

deutlich, dass bloße Bilddateien diese Voraussetzungen nicht erfüllen. Die Verwaltung ist daher nicht verpflichtet, diese anzunehmen.

Zugleich macht der Wortlaut des Art. 7 der E-Rechnungs-RL deutlich, dass sich die Verpflichtung der Verwaltung nicht lediglich auf den Empfang elektronischer Rechnungen bezieht, sondern auch auf deren Verarbeitung. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob hiermit die elektronische Weiterverarbeitung der elektronischen Rechnungsdaten gemeint ist oder lediglich die allgemeine verwaltungsmäßige Vorgangsbearbeitung, die auch auf einen Papierausdruck gerichtet sein kann. Der Wortlaut des Art. 7 lässt insoweit Spielraum für beide Auslegungsmöglichkeiten. Unter Zugrundelegung von Sinn und Zweck der E-Rechnungs-RL und unter Berücksichtigung von Erwägungsgrund Nr. 7 wird hingegen deutlich, dass mit „Verarbeitung“ im Sinne von Art. 7 nur eine elektronische digitale Weiterverarbeitung gemeint sein kann. Die E-Rechnungs-RL zielt insgesamt darauf, die Vorteile der elektronischen Rechnungsstellung zu maximieren. Dies kann aber lediglich dann erreicht werden, wenn Erstellung, Versand, Empfang und Weiterverarbeitung in einem konsistenten, medienbruchfreien und vollständig automatisierten Prozess erfolgen. Ein Verfahren, in dem die Rechnung zwar elektronisch empfangen, danach aber ausgedruckt und papiermäßig weiterverarbeitet wird, würde diese Zielsetzung konterkarieren. Es wäre sogar wegen der bei einem Parallelbetrieb entstehenden Datenredundanz ein technologischer Rückschritt gegenüber einem ausschließlich papierbasierten Verfahren. Vor diesem Hintergrund setzen Sinn und Zweck der E-Rechnungs-RL nicht nur den elektronischen Empfang, sondern zugleich auch die erfolgreiche Implementierung weitergehender Verfahrenskomponenten (Workflow; elektronische Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen etc.) voraus. Diese führen im optimalen Fall zu einem durchgängigen elektronischen Beschaffungs- und Haushaltsprozess von der Bestellung bis zur Bezahlung.<sup>14</sup>

### 3.2 Verpflichtung der öffentlichen Verwaltungen

Den Kern der E-Rechnungs-RL bildet die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, elektronische Rechnungen durch ihre Verwaltungen entgegenzunehmen und zu verarbeiten, die der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstel-

---

<sup>14</sup> In diesem Sinne bereits Bernius/Pfaff/Werres/König, eRechnung – Handlungsempfehlung zur Umsetzung des elektronischen Rechnungsaustauschs mit der öffentlichen Verwaltung, 2013; Siehe hierzu auch Lohmann/Werres, Strategien im Beschaffungswesen als Erfolgsfaktor innovativer Verwaltung, in: Michael Eßig/Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik (Hrsg.), Exzellente öffentliche Beschaffung, 2012, S. 69 ff.

lung und einer Syntax entsprechen, die in der von der Kommission veröffentlichten Liste aufgeführt ist (Art. 4 Abs. 1). Dieser Verpflichtung korrespondiert ein Anspruch der rechnungsstellenden Gläubiger der öffentlichen Verwaltung, elektronische Rechnungen, die den Formatvorgaben entsprechen, an die öffentliche Verwaltung versenden zu dürfen. Hieraus wird deutlich, dass alleinige Verpflichtete aus der E-Rechnungs-RL die öffentliche Verwaltung der Mitgliedstaaten ist. Den privaten Lieferanten steht es hingegen frei, ob sie ihre Rechnungen in digitaler Form oder in Papierform liefern. Demgemäß weist die E-Rechnungs-RL in ihren Erwägungsgründen ausdrücklich darauf hin, dass sie nicht das Recht des Absenders der Rechnung berührt, frei zu entscheiden, ob er seine Rechnung nach der europäischen Norm, nach nationalen oder anderen technischen Standards oder im Papierformat stellt<sup>15</sup>. Freilich bleibt es den Mitgliedstaaten im Rahmen der nationalen Umsetzung der E-Rechnungs-RL unbenommen, die elektronische Rechnungsstellung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vertraglich, gegebenenfalls auch im Rahmen übergreifender Rahmenverträge, zu vereinbaren. Unter Berücksichtigung der eindeutigen Zielsetzung der E-Rechnungs-RL, den Rechnungsversendern ein Wahlrecht zu belassen, erscheint es hingegen als nicht zulässig, für den Anwendungsbereich der Richtlinie den digitalen Rechnungsversand nach Maßgabe anderer technischer Normen gesetzlich zwingend vorzuschreiben. Eine solche zwingende Vorschrift kommt demgegenüber jedoch außerhalb des Anwendungsbereichs, also insbesondere für unerschwellige Vergaben, in Betracht. Im Übrigen können die Mitgliedstaaten den Versand auf Grundlage anderer technischer Normen als der europäischen Norm optional ermöglichen. Insoweit würden die Handlungsmöglichkeiten der privaten Rechnungssteller erweitert, was mit dem Sinn und Zweck der Richtlinie vereinbar wäre.

### 3.3 Standardisierungsverfahren

Das semantische Datenmodell, nach welchem Rechnungen erstellt sein müssen, damit die öffentlichen Verwaltungen zur Annahme verpflichtet sind, besteht zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Richtlinie noch nicht. Vielmehr soll die Kommission nach der Konzeption der Richtlinie die zuständige europäische Normungsorganisation erst im Zuge der Umsetzung der Richtlinie mit der Erstellung der Norm beauftragen. Die Vorgaben für die Erstellung eines solchen Normungsauftrages der Kommission ergeben sich insbesondere aus Art. 10 der Verordnung (EU) Nr. 1025/2012 (Normungsverordnung). Bezüglich des Ent-

scheidungsverfahrens wird dabei gemäß Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 22 Abs. 3 der Normungsverordnung wiederum auf Art. 5 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 vom 16. Februar 2011 Bezug genommen. Es gilt mithin das sogenannte Prüfverfahren für die Anwendung von Durchführungsrechtsakten.

Das Prüfverfahren nach der Normungsverordnung gestaltet sich in der Durchführung wie folgt: Zunächst unterbreitet die Kommission einem aus Vertretern der Mitgliedstaaten bestehenden Ausschuss (vgl. Art. 3 Abs. 2 der VO [EU] Nr. 182/2011) ihren Vorschlag und legt eine Frist für die Stellungnahme des Ausschusses fest. Der Ausschuss stimmt mit qualifizierter Mehrheit (mit doppelter Mehrheit ab dem 1. November 2014) über den Vorschlag ab. Nimmt der Ausschuss den Kommissionsentwurf mit qualifizierter Mehrheit an, so kann die Kommission den Durchführungsrechtsakt erlassen. Für die Ablehnung des Entwurfs reicht im Ausschuss prinzipiell eine einfache Mehrheit<sup>16</sup>. Wenn weder eine qualifizierte Mehrheit für noch eine einfache Mehrheit gegen den Kommissionsentwurf zustande kommt, so kann die Kommission den Durchführungsrechtsakt erlassen. Weiterhin können der Rat und das Europäische Parlament im Basisrechtsakt ausdrücklich festlegen, dass der Entwurf im Falle einer fehlenden Stellungnahme des Ausschusses nicht erlassen werden darf – somit besteht die Möglichkeit, dass auch eine Sperrminorität ausreichend ist, um den Kommissionsvorschlag zunächst zu blockieren. Es ist anzunehmen, dass der Rat dies in allen Basisrechtsakten einfordern wird, um sich den größtmöglichen Einfluss im Verfahren zu sichern. Das Europäische Parlament würde davon allerdings nicht profitieren, seine Einflussmöglichkeiten bleiben grundsätzlich auf den nicht bindenden Einwand der Kompetenzüberschreitung beschränkt. Mit dieser Klausel wurde ähnlich wie bei den delegierten Rechtsakten eine gewisse Flexibilisierung des Verfahrens geschaffen, die es in den alten Komitologieverfahren nicht gab. Somit wird neben der Frage danach, welches Verfahren (Verfahren nach Art. 290 oder nach Art. 291 AEUV) anzuwenden ist, künftig auch die Frage danach, wie das jeweilige Verfahren anzuwenden ist, eine wesentliche Rolle bei der Erstellung eines Basisrechtsaktes im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren spielen. Falls die Kommission nach dem Votum des Ausschusses ihren Entwurf nicht erlassen kann, hat sie zwei Möglichkeiten: sie kann ihren Entwurf abändern und den neuen Entwurf dem Ausschuss vorlegen oder sie kann den nicht abgeänderten Entwurf dem Berufungsausschuss vor-

---

16 Prinzipiell schreibt Art. 5 Abs. 3 der VO (EU) 182/2011 vor, dass der Ausschuss zur Ablehnung des Entwurfs ebenfalls eine qualifizierte Mehrheit braucht. Kommt diese Mehrheit nicht zustande, kann die Kommission den Durchführungsrechtsakt erlassen. Art. 5 Abs. 4 Unterabs. 2c enthält jedoch eine allgemein anzuwendende Ausnahme, die die Hürde von Art. 5 Abs. 3 deutlich senkt: Wenn die Mitglieder des Ausschusses den Entwurf mit einfacher Mehrheit ablehnen, so kann die Kommission den Durchführungsrechtsakt nicht erlassen, sondern muss entweder dem Ausschuss einen neuen Entwurf oder ihren nicht geänderten Entwurf dem Berufungsausschuss vorlegen.

legen. Der Berufungsausschuss tritt frühestens zwei Wochen und spätestens sechs Wochen nach seiner Befassung mit dem Vorschlag zusammen und hat dann eine Frist von zwei Monaten, seine Stellungnahme abzugeben. Abweichend zum Ausschuss benötigt der Berufungsausschuss nun eine qualifizierte Mehrheit gegen den Kommissionsentwurf. Wird diese Mehrheit nicht erreicht, so kann die Kommission den Durchführungsrechtsakt erlassen. Somit benötigen die Mitgliedstaaten trotz der niedrigeren Schwelle im Prüfausschuss letztlich doch eine qualifizierte Mehrheit gegen den Kommissionsentwurf, um diesen zu Fall zu bringen. Eine einfache ablehnende Mehrheit oder gegebenenfalls eine Sperrminorität im Ausschuss hat nur aufschiebende Wirkung.

Im Einzelnen lässt sich das Entscheidungsverfahren nach Art. 5 der VO (EU) Nr. 182/2011 wie folgt grafisch zusammenfassen:





Abbildung 1: Ablauf des Entscheidungsverfahrens zum Standardisierungsmandat

### 3.4 Inhalte der geplanten Norm

Die Richtlinie beschränkt sich nicht nur darauf, das anzuwendende Verfahren vorzuschreiben, sondern verweist zugleich auf wesentliche inhaltliche Aspekte für die zu entwickelnde Norm. So schreibt Art. 3 Abs. 1 E-Rechnungs-RL vor, dass die europäische Norm mindestens folgenden Kriterien zu genügen hat:

- Sie ist technologieneutral, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden;
- sie ist mit den maßgeblichen internationalen Normen für die elektronische Rechnungsstellung vereinbar, um Hemmnissen im Handel mit Drittstaaten entgegenzuwirken<sup>17</sup>;
- sie berücksichtigt den notwendigen Schutz personenbezogener Daten im Sinne der Richtlinie 95/46/EG, das Konzept des Datenschutzes durch Technik sowie die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, der Datenminimierung und der Zweckbegrenzung;
- sie steht mit den einschlägigen Bestimmungen der Mehrwertsteuersystem-RL in Einklang<sup>18</sup>;
- sie ermöglicht die Einrichtung zweckmäßiger, benutzerfreundlicher (insbesondere leicht verständlicher und einfach anzuwendender), flexibler und kosteneffizienter Systeme zur elektronischen Rechnungsstellung;
- sie muss die speziellen Bedürfnisse von kleinen und mittleren Unternehmen sowie von subzentralen öffentlichen Auftraggebern und Auftraggebern berücksichtigen, da diese in der Regel über eingeschränkte sächliche und personelle Ressourcen verfügen<sup>19</sup>;
- sie muss sich über den Anwendungsbereich der Richtlinie hinaus auch für die Verwendung im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen eignen.

---

17 Vgl. Erwägungsgrund Nr. 20.

18 Siehe hierzu bereits oben sub 2.

19 Vgl. auch Erwägungsgrund Nr. 21.

## 4 Herausforderungen für die Umsetzung

### 4.1 Umsetzungsfristen

Eine besondere Herausforderung für die Umsetzung stellt sich zunächst mit Blick auf die einzuhaltende Umsetzungsfrist. Die Richtlinie setzt unmissverständlich fest, dass nach Ablauf der festgelegten Umsetzungsfristen öffentliche Auftraggeber und Vergabestellen verpflichtet sind, elektronische Rechnungen, die der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung und einer Syntax entsprechen, die in der von der Kommission veröffentlichten Liste aufgeführt ist, entgegenzunehmen und zu verarbeiten. Hierbei gilt für sogenannte zentrale öffentliche Auftraggeber und Auftraggeber eine Frist von achtzehn Monaten und für sogenannte subzentrale öffentliche Auftraggeber und Auftraggeber eine Frist von dreißig Monaten nach Bekanntgabe der europäischen Norm.

Zur Bestimmung der subzentralen öffentlichen Auftraggeber verweist die E-Rechnungs-RL auf Art. 2 Absatz 1 Nummer 3 der Richtlinie 2014/24/EU. Demnach sind negativ definiert "subzentrale öffentliche Auftraggeber" alle öffentlichen Auftraggeber, die keine zentralen Regierungsbehörden sind. Zentrale Regierungsbehörden wiederum sind die in Anhang I der Richtlinie 2014/24/EU aufgeführten Stellen, und, soweit auf innerstaatlicher Ebene Berichtigungen oder Änderungen vorgenommen wurden, die Stellen, die ihre Nachfolger sind. Dies sind das Auswärtige Amt, das Bundeskanzleramt, das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, das Bundesministerium für Bildung und Forschung, das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, das Bundesministerium der Finanzen, das Bundesministerium des Innern (nur zivile Güter), das Bundesministerium für Gesundheit, das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, das Bundesministerium der Justiz, das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, das Bundesministerium der Verteidigung (keine militärischen Güter) sowie das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.<sup>20</sup>

Die Beschränkung für das Bundesministerium des Innern und des Bundesministerium der Verteidigung ist in inhaltlicher Übereinstimmung mit dem Anwendungsbereich von Art. 2 der Richtlinie 2009/81/EG zu sehen. Hier werden besondere Bestimmungen im Bereich der Sicherheit und Verteidigung getroffen. Da die Richtlinie zur elektronischen Rechnungsstellung ausweislich Art. 1 unter bestimmten, weiteren Voraussetzungen nicht für die in den Anwendungs-

---

20 Der Verweis bezieht sich ausdrücklich auf die jeweils aktuell geltende Behördenbezeichnung.

bereich der Richtlinie 2009/81/EG fallenden Aufträge gilt, sind auch die entsprechenden Stellen, die solche Aufträge vergeben, von der Anwendung und damit von der Umsetzung der Richtlinie ausgenommen. Hier kann es auch in Zukunft beim Papierversand der Rechnung verbleiben

Alle anderen, nicht in Anlage 1 genannten Stellen sind subzentrale öffentliche Auftraggeber. Diese schematische Unterteilung nach Maßgabe der genannten Leistung erscheint unter Berücksichtigung von Sinn und Zweck der unterschiedlichen Fristsetzungen als nicht geeignet. Sie ist auch insbesondere hinsichtlich des besonderen föderalen Mehrebenensystems in Deutschland zu unspezifisch. So unterlägen nach der vorhandenen Leistung sämtliche Oberbehörden des Bundes der längeren Umsetzungsfrist von dreißig Monaten, obwohl hier bereits jetzt – teilweise weit fortgeschrittene – Voraussetzungen zum Empfang elektronischer Rechnungen bestehen. Namentlich ist an dieser Stelle das Bundesverwaltungsamt zu erwähnen, dass als Bundesoberbehörde den elektronischen Rechnungsempfang bereits seit 2013 pilotiert und dessen vor- und nachgelagerten Beschaffungs- und Haushaltsprozesse bereits elektronisch abgebildet sind.<sup>21</sup> Hingegen sind die Umstellungsaufwände bei den gelisteten obersten Bundesbehörden – nicht zuletzt mit Blick auf ihre Größe – ungleich höher und umfassender. Nicht erfasst werden von der genannten Leistung in Anhang 1 zur Richtlinie 2014/24/EU auch Landes- und Kommunalbehörden. Dies hätte bei strenger Auslegung zur Folge, dass sämtliche Landes- und Kommunalbehörden der langen Umsetzungsfrist unterfielen. Inwieweit dies vom Sinn und Zweck der Richtlinie gedeckt ist, erscheint als fraglich. Der Umstand, dass die E-Rechnungs-RL mit Blick auf die grundgesetzliche Kompetenzverteilung für den Landesbereich der Schaffung von sechzehn unterschiedlichen Maßnahmen- und Regelwerken bedarf, wird der Rechtsvereinheitlichung an dieser Stelle sicherlich ebenfalls entgegenwirken. Insoweit wäre eine abgestimmte und konzertierte Vorgehensweise im föderalen Zusammenspiel, auch unter Nutzung der in Art. 91c GG geschaffenen Möglichkeiten, sachlich geboten und wünschenswert.

Der Entwurf des Europäischen Parlamentes enthielt zudem eine Unterausnahme für sogenannte zentrale Beschaffungsstellen. Für diese sollte die verkürzte Frist zur Anwendung gelangen. Der vom Europäischen Parlament verabschiedete Richtlinienentwurf enthält diese Rückausnahme nunmehr nicht mehr. Allerdings enthält Art. 2 Absatz 8 der E-Rechnungs-RL nach wie vor eine entsprechende Begriffsbestimmung für die zentralen Beschaffungsstellen. Hierbei handelt es sich um ein offensichtliches Redaktionsversehen. Der Definition kommt mit Blick auf die genannte Streichung keinerlei Bedeutung mehr zu.

---

21 Siehe hierzu Bernius/Pfaff/Werres/König, eRechnung – Handlungsempfehlung zur Umsetzung des elektronischen Rechnungsaustauschs mit der öffentlichen Verwaltung, 2013.

Der Begriff der zentralen Beschaffungsstelle wird auch im weiteren Verlauf der Richtlinie nicht mehr verwendet.

## 4.2 Folgen nicht fristgerechter Umsetzung

Die beschriebenen kurzen Umsetzungsfristen werfen naturgemäß die Frage möglicher rechtlicher Folgen im Falle einer nicht fristgerechten Umsetzung auf. Der Anspruch der Gläubiger der öffentlichen Verwaltung auf Empfang ihrer elektronischen Rechnungen durch die öffentliche Verwaltung auf Grundlage von Art. 7 der E-Rechnungs-RL, erfüllt alle Kriterien der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, um im Falle mangelnder nationaler Umsetzung einen auf die Richtlinie gestützten unmittelbaren unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruch gegen die Mitgliedstaaten zu eröffnen. Nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs sieht das Unionsrecht einen solchen Anspruch unter drei Voraussetzungen vor: Die verletzte Rechtsnorm muss gerade den Schutz der Rechte Einzelner bezwecken, der begangene Verstoß muss hinreichend qualifiziert sein und zwischen dem Verstoß gegen die dem Staat obliegende Verpflichtung und dem entstandenen Schaden muss ein unmittelbarer Kausalzusammenhang bestehen.<sup>22</sup> Mit Blick auf die E-Rechnungs-RL wäre das Vorliegen individueller Rechte der rechnungsstellenden Unternehmen im Ergebnis zu bejahen. Zwar dient gemäß Erwägungsgrund Nr. 6 die Richtlinie auch dem Allgemeinwohl, da sie „zu erheblichen Vorteilen für die Mitgliedstaaten, die öffentlichen Auftraggeber und Auftraggeber“ führen soll. Zugleich soll die Richtlinie aber auch zu Vorteilen für die (...) „Wirtschaftsteilnehmer führen, was Einsparungen, (...) betrifft.“ Sie möchte überdies den Wirtschaftsteilnehmern helfen, die an grenzüberschreitenden Ausschreibungen teilnehmen und verweist insoweit auf die Einschränkung der Grundfreiheiten, die bei voneinander abweichenden rechtlichen und technischen Anforderungen an die elektronischen Rechnungen entstehen können.<sup>23</sup> An anderer Stelle<sup>24</sup> ist ausdrücklich die Rede vom „Recht des Absenders der Rechnung (...), frei zu entscheiden, ob er seine Rechnung nach der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung, nach nationalen oder anderen technischen Normen oder im Papierformat stellt.“ Diese wichtigen Zielsetzungen der E-Rechnungs-RL sprechen in summa für ein individualisierbares Recht des Rechnungsversenders auf Empfang seiner elektronischen Rechnung durch die öffentliche Verwaltung. Ein

---

22 Siehe hierzu grundlegend EuGH, verb. Rs. C-46/93 und C-48/93 (Brasserie du pecheur und Factortame), Slg. 1996, I-1029, Rdnr. 51.

23 Erwägungsgrund Nr. 3.

24 Erwägungsgrund Nr. 35.

solches Recht wäre auch hinsichtlich der mit der elektronischen Rechnungsstellung intendierten erheblichen Einsparpotenziale auf Versender- wie auf Empfängerseite der Sache nach folgerichtig.<sup>25</sup>

Für die etwaige Geltendmachung des unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs wäre der Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten eröffnet (Art. 34 Satz 3 GG in Verbindung mit § 40 Absatz 2 Satz 1 VwGO). Zuständig sind die Landgerichte nach § 71 Abs. 2 Nr. 2 GVG. Für sonstige Rechtsstreitigkeiten zwischen Verwaltung und Lieferanten bietet sich im Übrigen der Verwaltungsrechtsweg an. Dies ist für Streitigkeiten über die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen nach der Rechtsprechung bereits jetzt möglich, nämlich dann, wenn die Vergabe in den Formen des öffentlichen Rechts erfolgt, gehört der Rechtsstreit nach zutreffender, wenngleich nicht unumstrittener Auffassung vor die Verwaltungsgerichte.<sup>26</sup> Auch Streitigkeiten über die Rechnungsstellung auf Grundlage öffentlich-rechtlicher Verträge sind öffentlich-rechtlicher Art. Für die Rechnungsstellung aufgrund öffentlich-rechtlicher Verträge ist dies ohnehin der Fall, da sich insoweit die Rechnungsstellung als Nebenpflicht aus der öffentlich-rechtlichen Sonderverbindung darstellt.<sup>27</sup> Aber auch für Rechnungen, die aufgrund zivilrechtlicher Verträge gestellt werden, ist dies im Ergebnis zu bejahen. Insoweit erfolgt zwar die Rechnungsstellung selbst in Umsetzung des zivilrechtlichen Vertrages und Fragen über den Inhalt der Rechnung sind daher zivilrechtlicher Art. Bei der Frage der elektronischen Rechnungsstellung geht es jedoch vorrangig um die Frage des Zugangs zur öffentlichen Verwaltung sowie um die Frage der Übermittlung bestimmter Daten an die Verwaltung. Diese Frage ist öffentlich-rechtlicher Art, da insoweit schwerpunktmäßig Aspekte des öffentlichen Rechts angesprochen werden (Sicherheits- und Zugangsaspekte; Datenschutzrecht etc.). Dies dürfte aber auch für die sonstigen Aufträge gelten.

## 5 Fazit

Mit Blick auf die genannten umfassenden und komplexen Umsetzungsmaßnahmen erscheint es angezeigt, die für den nationalen Transfer notwendigen Schritte beherzt und zeitnah in Angriff zu nehmen. Wenngleich die Richtlinie insofern keine konkreten Vorgaben macht, ist es gleichwohl mit Blick auf die ambitionierte Umsetzungsfrist sachlich geboten, stufenweise vorzugehen. So wäre es aus zeitlicher Sicht sinnvoll, bereits während des auf europäischer Ebene lau-

---

25 Siehe hierzu Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates zum Entwurf der Bundesregierung für ein Steuervereinfachungsgesetz 2011, BT-Drucks. 17/5125, Anlage 2.

26 Vgl. OVG NRW, NZBau 2011, 319 f.

27 Vgl. BGH, Beschluss vom 29.4.2008 – VIII ZB 61/07 – BGHZ 176, 222 ff.

fenden Standardisierungsverfahrens die notwendigen rechtlichen Grundlagen zu erarbeiten. Hierbei stellt sich insbesondere die Frage, wie die vom europäischen Normungsinstitut zu entwickelnde Norm in das nationale Recht inkorporiert werden kann. Die Rechtsprechung legt für solche Fälle enge Grenzen fest. Verweist der staatliche Normgeber auf Regelungen Dritter (in diesem Fall des europäischen oder des nationalen Normungsinstituts), darf das nicht in einer Weise geschehen, durch die der Bürger schrankenlos einer Normsetzungsgewalt ausgeliefert ist, die ihm gegenüber weder staatlich noch mitgliedschaftlich legitimiert ist. Das widerspräche sowohl dem Rechtsstaatsprinzip, wonach Einschränkungen der Freiheit des Bürgers, soweit sie überhaupt zulässig sind, nur durch oder aufgrund staatlicher Gesetze erfolgen dürfen, als auch dem Demokratieprinzip, wonach die Ordnung eines nach dem Grundgesetz staatlicher Regelung offen stehenden Lebensbereichs auf eine Willensentschließung der vom Volke bestellten Gesetzgebungsorgane zurückgeführt werden muss<sup>28</sup>. Vor diesem Hintergrund sollte auch die nationale Umsetzungsmaßnahme zur E-Rechnungs-RL hinsichtlich der erforderlichen demokratischen Legitimation aus einer formell-gesetzlichen Ermächtigung und einer ausführenden Vorschrift bestehen. Gerade mit Blick auf die in der Richtlinie nicht geregelten Bereiche (unterschwellige Auftragsvergaben, alternative Datenformate etc.) ist auch im Interesse der notwendigen Rechtsbestimmtheit und -klarheit ein gesetzliches Tätigwerden angezeigt. Es ist davon auszugehen, dass die Bundesregierung hierzu zeitnah die erforderlichen Maßnahmen in Angriff nehmen wird.

*Beate Lohmann, Ministerialdirektorin, ist Leiterin der Abteilung „Verwaltungsmodernisierung, Verwaltungsorganisation“ im Bundesministerium des Innern.*

*Dr. Stefan Werres, Mag. rer. publ., ist Oberregierungsrat und Referent im Referat „Modernisierungsinstrumente; Dienstleistungszentren“ des Bundesministerium des Innern sowie Hochschullehrer an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung.*

---

28 So zuletzt BVerwG, Urt. v. 27.6.2013 - 3 C 21.12 - DVBl. 2013, 1393 ff.





Dr. Steffen Bernius, Stanislav Kreuzer

# **Warum eRechnung? Ökonomische und ökologische Einsparpotenziale in der öffentlichen Verwaltung**

1	Einleitung .....	34
2	Erhebung des Rechnungsvolumens als Basisgröße .....	35
3	Berechnung des Einsparpotenzials .....	37
4	Verringerung der Bearbeitungszeit durch Prozessverschlan- kung.....	38
5	Schonung von Umwelt und Ressourcen .....	40
6	Fazit .....	41

# 1 Einleitung

Anforderungen an Institutionen des öffentlichen Sektors sind in der heutigen Zeit vielseitiger denn je: Kosteneinsparungen, effiziente Prozesse, Transparenz und Bürokratieabbau sind nur einige Zielsetzungen, die in der öffentlichen Verwaltung im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie seit deren Inkrafttreten 2002 verfolgt werden.<sup>1</sup> Das zunehmende Interesse des öffentlichen Sektors für ressourceneffiziente, nachhaltige Lösungen zur Optimierung der Arbeitsprozesse in der öffentlichen Verwaltung erklärt sich auch nicht zuletzt durch die Festsetzung der „Digital Agenda for Europe“ sowie der „Europe 2020“-Strategie durch die Europäische Kommission.<sup>2</sup> Im Vordergrund stehen hier vor allem die Digitalisierung der Beschaffungsprozesse, und zwar sowohl auf europäischer Ebene als vermehrt auch auf Ebene öffentlicher Verwaltungen der einzelnen EU-Mitgliedsstaaten ebenso wie auf Ebene der europäischen Privatwirtschaft.

Diese Optimierung von Arbeitsprozessen im öffentlichen Sektor unter Verwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) wird in der Regel unter dem Oberbegriff Electronic Government (E-Government) zusammengefasst. Im Rahmen des E-Government steht vor allem die Digitalisierung der Rechnungsbearbeitung (engl. electronic invoicing, E-Invoicing) im Mittelpunkt, da die Rechnung als zentrales Dokument in Geschäftsbeziehungen zwischen der öffentlichen Verwaltung und privatwirtschaftlichen Unternehmen erhebliche Optimierungspotenziale birgt.<sup>3</sup>

Um in diesem Zusammenhang die für die öffentliche Verwaltung erreichbaren ökonomischen und ökologischen Einsparpotenziale zu quantifizieren, wurden an der Goethe-Universität Frankfurt im Rahmen verschiedener Projekte Prozesse der papierbasierten Rechnungsbearbeitung in der öffentlichen Verwaltung analysiert und im Anschluss mit elektronisch unterstützten Alternativen verglichen. Im Folgenden sollen diese Ergebnisse so präsentiert werden, dass die Berechnungen sowohl leicht verständlich als auch für den interessierten, gegebenenfalls kritischen Leser nachvollziehbar sind (gerade die Nachvollziehbarkeit der Aussagen zu Volumina und Einsparpotenzial der eRechnung wird beim Großteil der zu diesen Themen veröffentlichten Studien leider vernachlässigt). Daher wird die Vorgehensweise bei den Berechnungsschritten jeweils erklärt, aber gleichzeitig auf die Darstellung detaillierter statistischer Auswertungen verzichtet.

---

1 Die nationale Nachhaltigkeitsstrategie [http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Nachhaltigkeitsstrategie/1-die-nationale-nachhaltigkeitsstrategie/nachhaltigkeitsstrategie/\\_node.html](http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Nachhaltigkeitsstrategie/1-die-nationale-nachhaltigkeitsstrategie/nachhaltigkeitsstrategie/_node.html)

2 Europäische Kommission, Reaping the benefits of electronic invoicing for Europe, Brüssel, 2010.

3 Europäische Kommission, Final Report of the Expert Group on e-Invoicing, Brüssel, 2009.

## 2 Erhebung des Rechnungsvolumens als Basisgröße

Um eine verlässliche Schätzung gesamtwirtschaftlicher Einsparpotenziale zu erhalten, galt es zunächst, das Rechnungsvolumen möglichst genau zu schätzen. Zu diesem Zweck wurden sowohl Behörden der kommunalen, der Landes- als auch der Bundesebene befragt. Neben der Anzahl der eingehenden Rechnungen wurden hierbei auch weitere Eckdaten der Rechnungsbearbeitung wie beispielsweise Dauer der Rechnungsbearbeitung in den einzelnen Teilprozessen, Anzahl des mit der Rechnungsbearbeitung beschäftigten Personals und Gesamtanzahl der Beschäftigten erhoben.

Um in einem ersten Schritt eine Schätzung des Rechnungsvolumens auf kommunaler Ebene zu ermöglichen, wurden im Rahmen einer Umfrage in Zusammenarbeit mit der Bonpago GmbH durch die Goethe-Universität Frankfurt insgesamt 61 führende Verwaltungsangestellte, insbesondere Stadtkämmerer, der Kommunen und Städte des Landes Hessen zum Thema elektronische Rechnung befragt.<sup>4</sup> Hierbei waren Kommunen aller Größen vertreten, sodass eine spätere Hochrechnung möglich wurde. Das Rechnungsvolumen in diesem repräsentativen Initial-Sample belief sich auf knapp 810.000 Rechnungen für die 61 teilnehmenden Kommunen. Hochgerechnet auf die Gesamtanzahl von 426 Städten und Gemeinden im Einzugsgebiet, lässt sich basierend auf diesen Ergebnissen ein Rechnungsvolumen von etwa 5,65 Millionen Rechnungen für das Land Hessen angeben.

In einem zweiten Schritt erfolgte die Hochrechnung auf die kommunale Ebene bundesweit, unter der Annahme, dass kommunale Verwaltungen verschiedener Länder sich in Struktur und Größe im Mittel nicht sehr voneinander unterscheiden. Das Verhältnis von Einwohnerzahl zur Anzahl kommunaler Verwaltungen (Städte und Gemeinden) eines Landes ergibt in diesem Fall einen Gewichtungsfaktor, mit dem ausgehend von dem gesamten Rechnungsvolumen des Landes Hessen auf die Rechnungsvolumina der anderen Bundesländer, ebenso wie auf das Rechnungsvolumen der Bundesrepublik Deutschland als Ganzes geschlossen werden kann. Die Rechnungsvolumina der 16 Bundesländer variieren basierend auf dieser Hochrechnung zwischen 0,61 Millionen Rechnungen in Bremen und 16,5 Millionen Rechnungen in Nordrhein-Westfalen. Das gesamte Rechnungsvolumen auf kommunaler Ebene der Bundesrepublik Deutschland kann nach Summation der Einzelsvolumina der Bundesländer folglich auf ca. 75,8 Millionen Rechnungen geschätzt werden.

---

4 Bianco, Kommunales Rechnungsvolumen - Städte und Gemeinden verschicken Millionen, in: Digital Insight 1/2014.

Diese Analyse lässt sich in einem dritten Schritt auch auf die anderen Ebenen der öffentlichen Verwaltung übertragen. Trifft man die Annahme, dass Institutionen der öffentlichen Hand im Mittel auch über die einzelnen Verwaltungsebenen hinweg ähnlich aufgebaut und strukturiert sind, wird eine Schätzung des Rechnungsvolumens auf Landes- sowie Bundesebene möglich. Konkret stellt in diesem Fall die Beschäftigtenzahl auf einer Verwaltungsebene einen guten Schätzer für die Menge auf dieser Verwaltungsebene operierender Institutionen und somit auch für die Menge des auf dieser Verwaltungsebene anfallenden Rechnungsvolumens dar. In Tabelle 1 ist eine Übersicht der Beschäftigtenzahlen in der öffentlichen Verwaltung nach Beschäftigungsbereichen laut den statistischen Angaben des Bundesministeriums des Innern dargestellt.<sup>5</sup> Mit Hilfe der Zahlen unmittelbar Beschäftigter auf den drei Verwaltungsebenen kann nun das Ergebnis für das Rechnungsvolumen auf kommunaler Ebene auf öffentliche Verwaltungen auf Landes- und Bundesebene hochgerechnet werden. Demnach gehen auf Landesebene geschätzt 113,3 Millionen Rechnungen pro Jahr ein und auf Bundesebene etwa 15,8 Millionen Rechnungen.

	<b>Unmittelbar Beschäftigte</b>	<b>Rechnungsvolumen geschätzt [in Millionen]</b>
<b>Kommunen</b>	1.298.677	75,8
<b>Land</b>	1.940.696	113,3
<b>Bund</b>	271.539	15,8
<b>Insgesamt</b>	3.510.912	204,9

**Tabelle 1: Hochrechnung ausgehend von Sample auf kommunaler Ebene**

Durch die hier angewendete Hochrechnung, ausgehend von einem Untersuchungssample auf kommunaler Ebene, ergibt sich ein gesamtes Rechnungsvolumen für die öffentliche Verwaltung in Deutschland von rund 205 Millionen Rechnungen jährlich.

Zur Kontrolle wurde eine zweite Hochrechnung, dieses Mal basierend auf einer Verwaltungsebenen-übergreifenden Stichprobe und unter Rückgriff auf Fragen zu dem rechnungsbearbeitenden Personal, durchgeführt. Die Ergebnisse, welche aufgrund verschiedener Charakteristika des Datenmaterials (unter anderem Verzerrungen aufgrund subjektiver Antworten (Schätzen Sie bitte ...), kleiner Stichprobenumfang auf Bundesebene) weniger verlässlich sind als bei der oben vorgestellten Berechnung, lagen hierbei mit 64,9 Millionen Rechnungen auf kommunaler, 107,1 Millionen auf Landes- und 2,2 Millionen auf Bundes-

<sup>5</sup> Bundesministerium des Innern, Der öffentliche Dienst des Bundes - Daten zur Personalstruktur 2011, Berlin, 2011.

ebene (insgesamt 174,2 Millionen) auf ähnlichen Niveau. Natürlich sind diese Ergebnisse nur Hochrechnungen einer tatsächlichen unbekanntenen Größe. Dennoch lässt sich mit Hilfe statistischer Auswertungen ein Korridor aufspannen, in welchem sich diese tatsächliche Größe bewegt. Das gesamte Rechnungsvolumen der öffentlichen Verwaltung in Deutschland kann demnach mit mindestens 124 bis höchstens 255 Millionen Rechnungen angegeben werden, wobei der Mittelwert bei etwa 196 Millionen Rechnungen liegt.

### 3 Berechnung des Einsparpotenzials

Abbildung 1 veranschaulicht die Berechnungen für die Größe des jährlichen Rechnungsvolumens in der öffentlichen Verwaltung und verdeutlicht das Einsparpotenzial durch Umstellung auf die eRechnung auf den einzelnen Verwaltungsebenen.

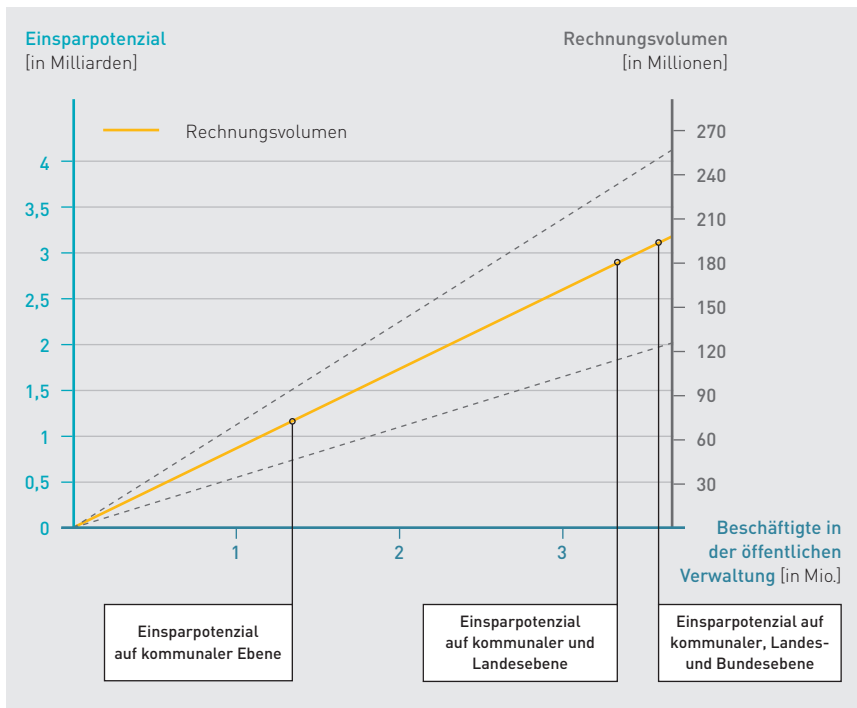


Abbildung 1: Rechnungsvolumen und Einsparpotenzial in der öffentlichen Verwaltung

Unter Einbezug der in der Literatur gängigen durchschnittlichen Größen für das Einsparpotenzial pro Rechnung in der öffentlichen Verwaltung von 15-20 Euro,<sup>6</sup> ergeben sich jährliche Einsparungen von 2,2-4,5 Milliarden Euro für die öffentliche Verwaltung. Umgerechnet auf die einzelne Behörde bedeutet dies im Durchschnitt Einsparungen von jährlich mindestens rund 88.000 Euro durchschnittlich pro Behörde auf kommunaler Ebene, rund 131.000 Euro pro Behörde auf Landesebene und bis zu 19.000 Euro pro Behörde auf Bundesebene (bei einem gesamten Rechnungsaufkommen von 124 Millionen Rechnungen). Schätzungen der Europäischen Kommission legen sogar ein Einsparpotenzial von 30-40 Euro pro elektronischer Rechnung nahe,<sup>7</sup> wodurch sich ein durchschnittliches jährliches Einsparpotenzial von insgesamt 4,3-8,9 Milliarden Euro ergeben würde.

## 4 Verringerung der Bearbeitungszeit durch Prozessverschlan- kung

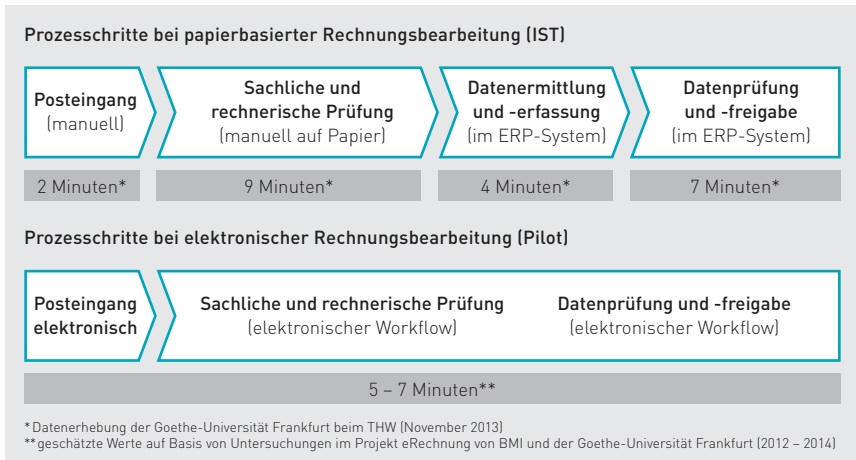
Einsparpotenziale der eRechnung lassen sich auch über den Weg der verkürzten Rechnungsbearbeitungsdauer darstellen. So lässt sich das größte Potenzial in der elektronischen Weiterverarbeitung, d. h. durch optimierten Rechnungseingang, Prüfung, Freigabe und Zahlung der Rechnung heben.

Im Rahmen des von der Goethe-Universität Frankfurt in Zusammenarbeit mit dem Technischen Hilfswerk (THW) durchgeführten Pilotprojektes zur Digitalisierung des Rechnungseinganges im THW wurden die Prozesse der papierbasierten Rechnungsbearbeitung hinsichtlich der einzelnen Prozessschritte erhoben und im Anschluss mit einer elektronisch unterstützten Prozessalternative verglichen. Abbildung 2 stellt die einzelnen Teilprozesse der Rechnungsbearbeitung im THW vom Rechnungseingang bis zur Zahlung der Rechnung abstrakt dar (auf weiterführende buchhalterische Prozesse soll hierbei nicht im Detail eingegangen werden), und zeigt die Ergebnisse der Datenerhebung im Hinblick auf die Bearbeitungsdauer in den einzelnen Teilprozessen. Eine Rechnung durchläuft in der Regel jeden dargestellten Prozessschritt (Transport- und Liegezeiten, welche sich beim THW pro Rechnung insgesamt auf nahezu 100 Stunden aufsummieren, sind in Abbildung 2 nicht berücksichtigt).

---

6 Pfaff/Skiera/Wälde, Aktueller Stand, Trends und Verbesserungspotenziale bei Finanzprozessen in deutschen Unternehmen 2007 – Eine Potenzialanalyse vom Einkauf und Verkauf bis zur Finanzabteilung, Frankfurt, 2007.

7 Europäische Kommission, Elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen: Ein weiterer Schritt auf dem Weg zur durchgängig elektronischen Auftragsvergabe und zum e-Government in Europa, Brüssel, 2013.



**Abbildung 2: Vergleich Bearbeitungsdauer Papierrechnung versus eRechnung (geschätzt) beim THW**

Dem IST-Prozess gegenübergestellt, zeigt Abbildung 2 ferner die Prozessschritte einer elektronisch unterstützten Prozessalternative sowie die zugehörige Schätzung der Bearbeitungsdauer, welche auf im Rahmen der durch die Goethe-Universität durchgeführten Befragungen in der öffentlichen Verwaltung erhobenen Daten basiert. Tabelle 2 verdeutlicht die Befragungsergebnisse erneut für alle Ebenen.

	Eingang der Rechnung [in Min.]	Formale Prüfung [in Min.]	Sachliche Prüfung [in Min.]	Freigabe zur Zahlung [in Min.]	Dauer der Bearbeitung (gesamt) [in Min.]
<b>Kommunale Ebene</b>	3,7	2,9	5,1	4,7	16,4
<b>Landesebene</b>	4,6	3,0	3,2	6,2	17,0
<b>Bundesebene</b>	4,3	5,2	7,9	5,2	22,6

**Tabelle 2: Dauer der Rechnungsbearbeitung konsolidiert auf fünf Prozessschritte**

Die Bearbeitungsdauer einer papierbasierten Rechnung beläuft sich demnach insgesamt auf 16-23 Minuten. Durch die eRechnung lassen sich diese Prozesse erheblich beschleunigen. Beispielsweise sorgt ein elektronischer Rechnungseingang für eine teilautomatische Zuordnung einer elektronisch empfangenen Rechnung, sodass eine formale Prüfung dieser Rechnung direkt im Anschluss ebenfalls teilautomatisiert erfolgen kann. Eine manuelle Bearbeitung ist dann

nur noch für einen Bruchteil der Rechnungen notwendig, welche nicht automatisch vom System verarbeitet werden können. Eine sachliche Prüfung wird ferner erleichtert, da bereits alle notwendigen Daten im System gleich strukturiert vorliegen und nicht erst in den Rechnungsdokumenten – mit eventuell abweichender Struktur – gesucht werden müssen. Analog wird auch die Freigabe einer Rechnung erleichtert, sodass insgesamt mit einer Zeitersparnis von über 10 Minuten pro Rechnung gerechnet werden kann.

Dies sind zwar konservativ gehaltene (einige Quellen sprechen von einer durchschnittlichen Bearbeitungsdauer von unter 2 Minuten bei eRechnungen), aber freilich abstrakte Schätzungen und die tatsächliche Zeitersparnis variiert von Behörde zu Behörde. Vorher-Nachher-Analysen einer Umstellung auf elektronische Rechnungsbearbeitung in der öffentlichen Verwaltung basierend auf exakten Werten (ermittelt über Logfiles des eRechnungs-Workflows) werden derzeit bei den Pilotvorhaben im Geschäftsbereich des Bundesministerium des Innern durchgeführt. Hier ist Ende 2014 mit ersten Ergebnissen zu rechnen.

## 5 Schonung von Umwelt und Ressourcen

Um die Relevanz der eRechnung für die öffentliche Verwaltung auch aus ökologischer Sicht zu verdeutlichen, wurden exemplarisch für die Landesebene (Hessen) mit Hilfe der im Rahmen der Studien erhobenen Daten und der durch das Land Hessen bereitgestellten Statistiken eine Analyse des CO<sub>2</sub>-Fußabdrucks der Rechnungsbearbeitung durchgeführt und Einsparpotenziale durch Umstellung auf eine digitale Verarbeitung berechnet.

Eine papierbasiert verarbeitete Rechnung besteht nicht nur aus dem Papier, aus welchem sie (und gegebenenfalls rechnungsbegleitende Unterlagen sowie während des Bearbeitungsprozesses entstehende Dokumente) hergestellt ist, sondern verbraucht auch Energie im Prozess ihrer Bearbeitung. Die durchschnittliche Papiermenge pro Rechnung wurde in den Befragungen mit 2,5 Seiten angegeben. Um ferner die Dauer der Rechnungsbearbeitung in das entsprechende CO<sub>2</sub>-Äquivalent umrechnen zu können, bedarf es zusätzlicher Statistiken über den Gesamtausstoß auf Landesebene, welche durch das Land Hessen im Rahmen des Projektes „CO<sub>2</sub>-neutrale Landesverwaltung“ erhoben wurden.<sup>8</sup> Mit Hilfe dieser Statistiken und der Zahl der Beschäftigten auf Landesebene lässt sich folglich ein Faktor bilden, der für jeden Angestellten den CO<sub>2</sub>-Ausstoß pro Minute Arbeitszeit angibt. Analog lassen sich aktuelle Umrechnungsfaktoren für den CO<sub>2</sub>-Ausstoß pro Seite Papier angeben.<sup>9</sup> Rechnet man

---

8 Weitere Informationen hierzu unter <https://www.hessen-nachhaltig.de/web/co2-projekt>

9 Weitere Informationen hierzu unter <http://www.initiative-papier.de>



anschließend Arbeitszeit sowie Papierverbrauch in das entsprechende CO<sub>2</sub>-Äquivalent um, so erhält man für eine papierbasiert verarbeitete Rechnung eine Größe von rund 100g CO<sub>2</sub>, für eine komplett elektronisch eingehende Rechnung bereits lediglich nur noch rund 53g CO<sub>2</sub>. Dies entspricht einer CO<sub>2</sub>-Reduktion von knapp 50%.

Rechnet man diese Größe nun mit Hilfe des Rechnungsvolumens hoch (siehe Kapitel 2), erhält man bereits bei der Untergrenze des geschätzten Volumens (124 Millionen Rechnungen) eine jährliche Einsparung in Höhe von mindestens 5850t CO<sub>2</sub>. Um einen CO<sub>2</sub>-Ausstoß dieser Größe zu kompensieren, müssten laut aktuellen Umrechnungsfaktoren jährlich rund 422 ha bzw. 4,2 km<sup>2</sup> Wald aufgeforstet werden.<sup>10</sup> Zurückgerechnet auf die einzelne Behörde bedeutet dies, dass rund 300-400 m<sup>2</sup> von jeder Behörde jährlich aufgeforstet werden müssten. Unter der Annahme, dass das tatsächliche Rechnungsvolumen jedoch um einiges höher liegen dürfte – in etwa bei 200 Millionen Rechnungen jährlich laut den Berechnungen aus Kapitel 2 – so bedeutet dies jährlich rund 681 ha bzw. 6,8 km<sup>2</sup> Wald, sowie rund 480-650 m<sup>2</sup> jährlich aufzuforstende Fläche für jede Behörde der öffentlichen Hand.

## 6 Fazit

Auf der Basis von empirischen Erhebungen auf der kommunalen, der Landes- sowie der Bundesebene der öffentlichen Verwaltung zeigen die Ergebnisse ein deutliches Einsparpotenzial für die öffentliche Hand von rund 2-5 Milliarden Euro bei einem jährlichen Rechnungsaufkommen von knapp 200 Millionen Rechnungen. Ferner kann durch eine Umstellung auf die eRechnung die Bearbeitungsdauer einer Rechnung um über 50% verkürzt werden. Aus ökologischer Sicht – bedeutend vor allem vor dem Hintergrund der von der Bundesregierung in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission geforderten nachhaltigen Entwicklung für Deutschland im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie „Perspektiven für Deutschland“<sup>11</sup> – lässt sich zusätzlich eine Reduktion des durch den Rechnungsbearbeitungsprozess verursachten CO<sub>2</sub>-Ausstoßes, des sogenannten CO<sub>2</sub>-Fußabdruckes, um bis zu 50% erreichen. Diese Einsparpotenziale liegen vor allem auf kommunaler Ebene und auf Landesebene.

Allerdings muss man auch anmerken: Die am Ende realisierbaren Einsparungen sind unmittelbar abhängig von der Anzahl der Unternehmen bzw.

<sup>10</sup> Weitere Informationen hierzu unter <http://www.iplantatree.org>

<sup>11</sup> Die nationale Nachhaltigkeitsstrategie [http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Nachhaltigkeitsstrategie/1-die-nationale-nachhaltigkeitsstrategie/nachhaltigkeitsstrategie/\\_node.html](http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Nachhaltigkeitsstrategie/1-die-nationale-nachhaltigkeitsstrategie/nachhaltigkeitsstrategie/_node.html)

Verwaltungen, die konsequent auf elektronische Rechnung umstellen (und zwar im Rechnungseingang und -ausgang). Anders ausgedrückt: die positiven Auswirkungen für die einzelne Behörde steigen mit der Anzahl der elektronisch eingehenden und verarbeitbaren Rechnungen. In der Literatur wird dieser Wirkzusammenhang als Netzeffekt bezeichnet. Damit verbunden ist auch das sogenannte Start-Up-Problem, welches zum Ausdruck bringt, dass nach einer Kosten-Nutzen-Abwägung viele Institutionen zögern, einem Netz (in unserem Fall der standardisierte elektronische Rechnungsaustausch) beizutreten, solange dieses nicht bereits ausreichend Teilnehmer hat. Eine Umstellung wird erst sinnvoll ab dem Erreichen einer kritischen Masse. Aus dieser Sichtweise heraus ist die EU-Richtlinie zur eRechnung sehr zu begrüßen, hilft eine Verpflichtung zur Schaffung der nötigen Infrastruktur für den Empfang elektronischer Rechnungen auf Seiten der öffentlichen Verwaltung doch enorm beim „Wachsen“ des Netzwerks und damit letztlich der Ausschöpfung der in diesem Beitrag quantifizierten Potenziale der eRechnung.

*Dr. Steffen Bernius ist Assistant Professor am Institut für Wirtschaftsinformatik an der Goethe-Universität Frankfurt am Main und dort seit 2011 in leitender Position bei verschiedenen Projekten zum Thema eRechnung (u. a. E-Docs) tätig.*

*Stanislav Kreuzer, Diplom-Informatiker, ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Wirtschaftsinformatik an der Goethe-Universität Frankfurt am Main.*

Wolfgang Raack

# Haushaltsrechtliche Rahmenbedingungen für die elektronische Rechnung

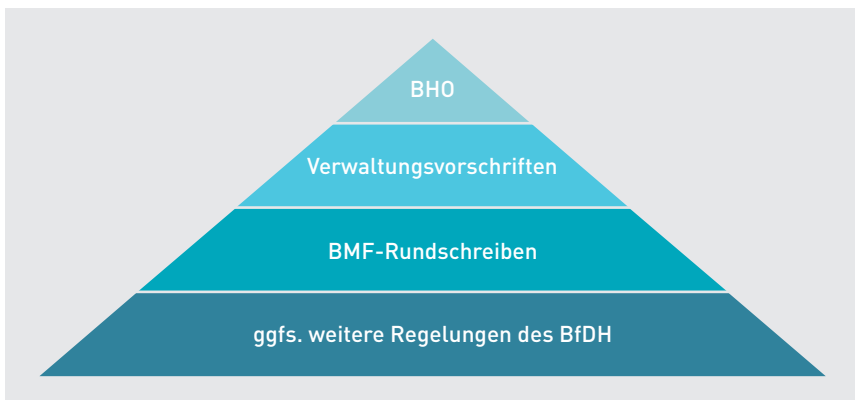
1	Einleitung: Übersicht einschlägiger haushaltsrechtlicher Vorschriften (Bund).....	44
2	Haushaltsrechtliche Fragestellungen .....	46
3	Fundstellen .....	52

# 1 Einleitung: Übersicht einschlägiger haushaltsrechtlicher Vorschriften (Bund)

Mit dem Steuervereinfachungsgesetz (StVereinfG) vom 01.11.2011 wurden die Rahmenbedingungen für den elektronischen Rechnungsaustausch in Deutschland wesentlich vereinfacht. Im Ergebnis können nunmehr auch elektronische Rechnungen, die zum Beispiel per E-Mail, als PDF oder Textdatei (als E-Mail-Anhang oder Web-Download) übermittelt werden, zum Vorsteuerabzug berechtigen, ohne dass es einer Signatur oder eines EDI-Verfahrens bedürfte.

Wenngleich durch diese Änderungen eine große Hürde für den elektronischen Rechnungsaustausch in Europa überwunden werden konnte, nimmt der elektronische Rechnungsaustausch dennoch nur in geringem Umfang sowie nur langsam ansteigend zu. Dieser Umstand gilt auch für die öffentliche Verwaltung. Die bisweilen recht beharrliche Verweigerung öffentlicher Auftraggeber zur Akzeptanz elektronischer Rechnungen erklärt sich aus der Vielzahl der zu berücksichtigenden haushaltsrechtlichen Vorschriften und Vorgaben sowie den teilweise bestehenden Unsicherheiten in der Anwendung dieser Vorgaben bei der Umsetzung des elektronischen Rechnungsaustausches.

Wenngleich die europäische Norm für den elektronischen Rechnungsaustausch mit öffentlichen Auftraggebern noch nicht in endgültiger Form vorliegt, so sind – zumindest auf Bundesebene – alle haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für den Empfang und die Verarbeitung elektronischer Rechnungen gegeben. Bis zur Veröffentlichung der Norm sollte die Verwaltung daher die Gelegenheit zur Anpassung der Haushaltsprozesse nutzen. Im Folgenden sollen relevante haushaltsrechtliche Regelungen des Bundes zur eRechnung kurz aufgeführt und Fragestellungen dazu erörtert werden. Die folgende Abbildung stellt hierbei zunächst schematisch den Rechtsrahmen dar.



## Bundshaushaltsordnung (BHO), insbesondere

- Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 BHO)
- Gebot wirtschaftlicher und zweckentsprechender Bewirtschaftung der Ausgabeermächtigungen (§ 34 Abs. 2 BHO)
- Grundsätze zur Sicherung des Zahlungsverkehrs (§ 70 BHO)
- Gewährleistung der Kassensicherheit (§ 77 BHO)

## Verwaltungsvorschriften/ Bestimmungen, insbesondere

- VV zu § 7 BHO
- VV für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung (§§ 70 bis 72 und 74 bis 80 BHO)
  - GoBS (Grundsätze ordnungsgemäßer DV-gestützter Buchführungssysteme)
  - GDPdU (Grundsätze zum Datenzugriff und zur Prüfbarkeit digitaler Unterlagen)<sup>1</sup>
- Bestimmungen über die Mindestanforderungen für den Einsatz automatisierter Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (BestMaVB-HKR)
- Aufbewahrungsbestimmungen für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (ABestB- HKR)

## (Rund-) Schreiben des BMF, insbesondere

- Einführungs-Rundschreiben des BMF vom 22.12.2004 zu den VV für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung

---

<sup>1</sup> Die GoBS und die GDPdU werden zukünftig durch die „Grundsätze zur ordnungsgemäßen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff (GoDB)“ abgelöst. Die VV für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung (§§70 bis 72 und 74 bis 80 BHO) wird dann entsprechend angepasst.

- Rundschreiben vom 08.04.2014 (II A 6 - H 2300/06/0001 :002 (2014/0303103)) zur Neufassung der BestMaVB-HKR
- Rundschreiben vom 13.05.2013 (II A 6 - H 3001/07/0001 (2013/0481526)) zur Aktualisierung der ABestB-HKR
- Rundschreiben des BMF vom 12. 01.2011 zur Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen
- Rundschreiben des BMF vom 02.07.2012 zur Umsatzsteuer; Vereinfachung der elektronischen Rechnungsstellung zum 1. Juli 2011 durch das Steuervereinfachungsgesetz 2011
- Schreiben des BMF vom 17.08.2012 zu den Aufbewahrungsbestimmungen für die Unterlagen für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (ABestB-HKR); Aufbewahrung von aufbewahrungspflichtigen elektronischen Unterlagen (II A 6-H 3001/07/0001 (2012/0748476))

## 2 Haushaltsrechtliche Fragestellungen

### **Kann die Verwaltung eine eRechnung annehmen?**

Die bestehenden haushaltsrechtlichen Vorgaben des Bundes lassen den Empfang und die Verarbeitung elektronischer Rechnung grundsätzlich zu. In seinem Rundschreiben zur Aufbewahrung von aufbewahrungspflichtigen Unterlagen an die obersten Bundesbehörden vom 17. August 2012 hat das BMF dazu unter anderem ausgeführt:

„Nach VV Nr. 4.3 für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung (§§ 70-72 und 74-80 BHO), Nr. 2.1 ABestB-HKR und Nr. 2.1 der Bestimmungen über die Mindestanforderungen für den Einsatz automatisierter Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (BestMaVB-HKR) sind aufbewahrungspflichtige Unterlagen alle Nachweise in elektronischer oder schriftlicher Form, die für die Rechnungslegung und für den Nachweis der ordnungsgemäßen Abwicklung der Buchführung notwendig sind. Dazu gehören auch die begründenden Unterlagen. Es bestehen weder in der ABestB-HKR noch in den BestMaVB-HKR Einschränkungen hinsichtlich der elektronischen Form der Unterlagen.“

Weiterhin weist das BMF in diesem Schreiben an, dass jedes Ressort in eigener Verantwortung bestimmen kann, welche Art elektronischer Unterlagen

anerkannt werden können. Für das BMI und seinen Geschäftsbereich hat das Haushaltsreferat des BMI von dieser Möglichkeit mit Schreiben / Erlass vom 01.10.2012 Gebrauch gemacht, sodass nunmehr Rechnungen, die nicht in Papierform eingehen (insbesondere PDF-Dateien), als zahlungsbegründende Unterlagen anerkannt werden können.

## **Welche Anforderungen an automatisierte Verfahren bestehen?**

Die Voraussetzungen für den Einsatz eines automatisierten Verfahrens im Haushalts- Kassen- und Rechnungswesen des Bundes sind in VV Nr. 6 für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung sowie den Bestimmungen über die Mindestanforderungen für den Einsatz automatisierter Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (BestMaVB-HKR) geregelt. Diese verweisen zudem auf die Anwendung der Aufbewahrungsbestimmungen für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (ABestB-HKR) sowie die Einhaltung der Grundsätze ordnungsgemäßer DV-gestützter Buchungssysteme (GoBS) und die Grundsätze zum Datenzugriff und zur Prüfbarkeit digitaler Unterlagen (GDPdU).

Gemäß Nr. 3 Abs. 1 BestMaVB-HKR sind folgende Grundvoraussetzungen der Verfahrens- und Kassensicherheit einzuhalten:

- **Verantwortungsabgrenzung und Verantwortungszuordnung**  
(Vier-Augen-Prinzip durch Trennung der Erfassung von ermittelten zahlungsrelevanten Daten und Prüfung / Freigabe dieser Daten sowie Feststellung und Anordnung; Unveränderbarkeit festgestellter oder angeordneter Daten)
- **Förmlichkeit**  
(Verwendung vorgeschriebener elektronischer Schnittstellen, Aufbau der Datensätze)
- **Prüfbarkeit**  
(Vorhandensein und Aufbewahrung prüfbarer Unterlagen, eindeutige Zuordnung der prüfbaren Unterlagen zu den durchgeführten Zahlungen)
- **Nachvollziehbarkeit und Dokumentation der einzelnen Verantwortungsbereiche**

Zudem ist gemäß Nr. 3 Abs. 2 BestMaVB-HKR für Zwecke der Rechnungsprüfung der Zugriff auf das Verfahren, die Verarbeitungsschritte und die Unterlagen zu gewährleisten.

Daneben sind erforderlich

- die Erstellung einer in den GoBS vorgeschriebenen Verfahrensdokumentation, in welcher Inhalt, Aufbau und Ablauf des Verfahrens vollständig ersichtlich sind,
- die Erstellung einer Dienstanweisung für den Einsatz des automatisierten Verfahrens, in der die Übertragung der Verantwortungsbereiche verbindlich festgelegt ist,
- sowie die Bezeichnung der getroffenen und beim Betrieb zu beachtenden Sicherungsmaßnahmen.

### **Muss das BMF in die Nutzung des automatisierten Verfahrens einwilligen?**

Beim Einsatz von automatisierten Verfahren im Haushalts- Kassen und Rechnungswesen des Bundes sind die Regelungen der VV Nr. 6.1 bis Nr. 6.4 für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung (§§ 70 bis 72 und 74 bis 80 BHO) und die BestMaVB-HKR einzuhalten. Werden diese Bestimmungen eingehalten, verzichtet das Bundesministerium der Finanzen im Einvernehmen mit dem Bundesrechnungshof auf das Einwilligungsverfahren nach VV Nr. 6.5 für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung (§§ 70 bis 72 und 74 bis 80 BHO).

Die zuständige oberste Bundesbehörde hat die Einhaltung der BestMaVB-HKR beim Einsatz automatisierter Verfahren sicherzustellen (Nr. 1.3 BestMaVB-HKR). Mit der Mitteilung über automatisierte Verfahren im automatisierten Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes und der Erklärung über die Einhaltung der Mindestanforderungen übernimmt die oder der zuständige Beauftragte für den Haushalt die Verantwortung, dass die Mindestanforderungen beim Einsatz des automatisierten Verfahrens eingehalten werden (Nr. 1.4.2 BestMaVB-HKR). Dieser Mitteilung und Erklärung bedarf es auch bei dem Auftreten technischer und / oder organisatorischer Änderungen, die die Regelungen der Nr. 6.1.3 und Nr. 6.2 BestMaVB bei einem bereits eingesetzten automatisierten Verfahren betreffen.

Damit bereits vor einem beabsichtigten Einsatz eines automatisierten Verfahrens das BMF und gegebenenfalls der Bundesrechnungshof auf die Gestaltung des Verfahrens Einfluss nehmen können, hat der zuständige Bewirtschafter seiner zuständigen obersten Bundesbehörde und der zuständigen Bun-



deskasse über die beabsichtigte Einführung eines automatisierten Verfahrens zu unterrichten (Nr. 1.4.1 BestMaVB-HKR).

Die Mitteilungen erfolgen jeweils mit dem als Anlage 1 und, bei Mitteilungen gem. Nr. 1.4.2 BestMaVB-HKR), Anlage 2 der BestMaVB-HKR beigefügten Formulare. Deshalb ist jeweils im Einzelfall zu prüfen, ob die Mindestanforderungen der BestMaVB-HKR beim Aufbau des elektronischen Rechnungsaustausches in einer Verwaltung eingehalten werden. Andernfalls bedarf es der Einwilligung des BMF (Nr. 1 Abs.2 BestMaVB-HKR). Bei der Ergänzung bestehender automatisierter Verfahren ist zu prüfen, ob eine erneute Mitteilung nach Nr. 1.4.2 BestMaVB-HKR notwendig ist.

## **Können Rechnungsdaten vor der Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit in ein automatisiertes Verfahren übernommen werden?**

Bislang sahen die BestMaVB-HKR vor, dass nur solche Daten erfasst werden durften, deren sachliche und gegebenenfalls auch rechnerische Richtigkeit zuvor festgestellt wurde. Von dieser Forderung weichen die neugefassten BestMaVB-HKR ab. So ist nunmehr unter Nr. 6.2.2.1 (BestMaVB-HKR) festgelegt, dass erfasste Daten nur dann verarbeitet werden dürfen, wenn deren sachliche und gegebenenfalls auch rechnerische Richtigkeit festgestellt wurde. So ist zum Beispiel die automatisierte Übernahme von Rechnungsdaten in ein ERP- bzw. Buchungssystem (Erfassung) möglich. Die Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit sowie die Zahlungsanordnung (Verarbeitung) können im sich anschließenden elektronischen Freigabeworkflow erfolgen (siehe auch Fallbeispiel des Bundesverwaltungsamtes).

## **Muss eine elektronische Rechnung mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen sein, bzw. kann diese durch ein innerbetriebliches Kontrollverfahren ersetzt werden?**

Mit dem Steuervereinfachungsgesetz 2011 wurden die Anforderungen an die Übermittlung elektronischer Rechnungen gegenüber der vorherigen Rechtslage deutlich reduziert. Mit Schreiben des BMF vom 2. Juli 2012 an die obersten Finanzbehörden der Länder teilte das BMF mit, dass nunmehr zum Beispiel auch Rechnungen, die per E-Mail übermittelt werden, zum Vorsteuerabzug berechtigten. Bislang wurden auf elektronischem Weg übermittelte Rechnungen

umsatzsteuerrechtlich nur anerkannt, wenn eine qualifizierte elektronische Signatur oder ein EDI-Verfahren verwendet wurden. Durch die Nutzung der qualifizierten elektronischen Signatur oder eines EDI-Verfahrens können Echtheit der Herkunft, Unversehrtheit des Inhalts sowie die Lesbarkeit der Rechnung gewährleistet werden. Dies kann jedoch nach Änderung des Umsatzsteuergesetzes auch durch jegliches innerbetriebliche Kontrollverfahren sichergestellt werden.

Weiter heißt es dazu in dem Schreiben:

„Sowohl bei Papier- als auch bei elektronischen Rechnungen müssen nach § 14 Absatz 1 UStG n. F. die Echtheit der Herkunft, die Unversehrtheit des Inhalts und die Lesbarkeit der Rechnung gewährleistet werden. Dies kann durch jegliche innerbetriebliche Kontrollverfahren erreicht werden, die einen verlässlichen Prüfpfad zwischen Rechnung und Leistung herstellen können. § 14 Absatz 3 Nummer 1 und 2 UStG n. F. nennt deshalb die qualifizierte elektronische Signatur oder die qualifizierte elektronische Signatur mit Anbieter-Akkreditierung nach dem Signaturgesetz und den elektronischen Datenaustausch (EDI) nach Artikel 2 der Empfehlung 94/820/EG der Kommission vom 19. Oktober 1994 über die rechtlichen Aspekte des elektronischen Datenaustauschs (ABL. EG 1994 L 338 Seite 98) nur noch als Beispiele für Technologien, die die Echtheit der Herkunft und die Unversehrtheit des Inhalts einer elektronischen Rechnung gewährleisten. Dies entspricht Artikel 233 Absatz 2 MwStSystRL in der Fassung der Richtlinie 2010/45/EU des Rates zu den Rechnungsstellungsvorschriften vom 13. Juli 2010, a.a.O.“

Das innerbetriebliche Kontrollverfahren im Sinne des § 14 Absatz 1 UStG n. F. dient nicht dazu, die materiell-rechtlichen Voraussetzungen des Vorsteuerabzugs nach § 15 UStG zu überprüfen. Ebenso wenig soll die inhaltliche Ordnungsmäßigkeit der Rechnung hinsichtlich der nach §§ 14 Absatz 4, 14a UStG erforderlichen Angaben gewährleistet werden. Mit dem innerbetrieblichen Kontrollverfahren soll lediglich die korrekte Übermittlung der Rechnungen sichergestellt werden. Eine inhaltlich richtige Rechnung (gemeint: richtige Leistung, richtiger Leistender, richtiges Entgelt, richtiger Zahlungsempfänger) rechtfertigt die Annahme, dass bei der Übermittlung keine die Echtheit der Herkunft oder die Unversehrtheit des Inhalts beeinträchtigenden Fehler vorgekommen sind. D. h. die Rechnung wurde weder ge- noch verfälscht oder auf andere Weise verändert; die Rechnung entspricht der erbrachten Leistung. Die Anforderungen an das innerbetriebliche Kontrollverfahren haben sich an dieser Zielrichtung zu orientieren.“

In der Verwaltung erfolgt die Prüfung von Rechnungen im Vier-Augen-Prinzip, durch welches die Anforderungen an das innerbetriebliche Kontrollverfahren abgedeckt werden und die Nutzung einer Signatur nicht weiter erforderlich ist.

## **Kann die eRechnung elektronisch archiviert werden?**

Die bestehenden HH-rechtlichen Vorgaben des Bundes lassen die elektronische Archivierung einer eRechnung grundsätzlich zu. Ziel ist es hierbei, durchgehend elektronischer Prozess ohne manuellen Eingriff und ohne Medienbrüche zu ermöglichen. Durch das Rundschreiben vom 17. August 2012 weist das Bundesministerium der Finanzen darauf hin, dass der Versand elektronischer Rechnungen auch mit Blick auf die Aufbewahrungsbestimmungen für die Unterlagen für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes keiner rechtlichen Ergänzung oder Modifizierung bedarf.

Dabei müssen die Regelungen der Aufbewahrungsbestimmungen für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (ABestB-HKR) erfüllt sein.

## **Ist die Digitalisierung von Papierrechnungen durch ersetzendes Scannen möglich?**

Die Frage des ersetzenden Scannens betrifft den elektronischen Rechnungsaustausch nicht konkret, da durch das neue Verfahren die Digitalisierung von Papierrechnungen langfristig entfallen wird. Bis zu diesem Zeitpunkt muss die Verwaltung jedoch weiterhin mit den eingehenden Papierrechnungen in geeigneter Weise umgehen. Für einen einheitlichen und durchgängigen Prozess (zum Beispiel Weiterverarbeitung in einem Rechnungsworkflow) sollten lediglich elektronische Rechnungsdokumente genutzt werden.

Das Scannen von Papierdokumenten ist Voraussetzung für ein medienbruchfreies Verwaltungsverfahren und stellt künftig den Regelfall dar, was unter anderem durch die „Soll“-Regelung in § 7 des E-Government-Gesetz (EGovG) des Bundes zum Ausdruck gebracht wird. Nach § 7 Satz 2 (EGovG) hat die Behörde für die Umwandlung in ein digitales Dokument nach dem Stand der Technik die Übereinstimmung zwischen Papierdokument und Digitalisat sicherzustellen. Für die Übernahme des Inhalts von schriftlichen Unterlagen im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes auf Speichermedien ist der zweite Abschnitt und für die Aufbewahrung der übernommenen Unterlagen der dritte Abschnitt der ABestB-HKR anzuwenden.

## **Ist eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nötig?**

Generell sind nach § 7 Abs. 2 BHO für alle finanzwirksamen Maßnahmen des Bundes angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

Hierbei ist die Arbeitsanleitung „Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ anzuwenden.

Davon ausgenommen sind Maßnahmen, die aufgrund einer Rechtsverpflichtung umgesetzt werden müssen. Insofern kann sich für die Annahme elektronischer Rechnungen eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nicht mehr auf das „Ob“, sondern nur noch auf das „Wie“ erstrecken.

## 3 Fundstellen

Vorschrift	Link
Bundshaushaltsordnung (BHO)	<a href="http://www.gesetze-im-internet.de/bho/index.html#BJNR012840969BJNE008002301">http://www.gesetze-im-internet.de/bho/index.html#BJNR012840969BJNE008002301</a>
Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO)	<a href="http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_20122013_DokNr20110981762.htm">http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_20122013_DokNr20110981762.htm</a>
Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung (§§ 70 bis 72 und 74 bis 80 BHO) (Stand: 12/2006)	<a href="http://www.kkr.bund.de/nn_114706/DE/Dienststelle/Verfahren/Vorschriften/Verwaltungsvorschriften_20_zur_20BHO/Verwaltungsvorschriften_20zur_20BHO.html#doc186910bodyText3">http://www.kkr.bund.de/nn_114706/DE/Dienststelle/Verfahren/Vorschriften/Verwaltungsvorschriften_20_zur_20BHO/Verwaltungsvorschriften_20zur_20BHO.html#doc186910bodyText3</a>
Aufbewahrungsbestimmungen für die Unterlagen für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (ABestB-HKR) (Stand: 05/2013)	<a href="http://www.kkr.bund.de/nn_114706/DE/Dienststelle/Verfahren/Vorschriften/Verwaltungsvorschriften_20_zur_20BHO/Verwaltungsvorschriften_20zur_20BHO.html#doc186910bodyText3">http://www.kkr.bund.de/nn_114706/DE/Dienststelle/Verfahren/Vorschriften/Verwaltungsvorschriften_20_zur_20BHO/Verwaltungsvorschriften_20zur_20BHO.html#doc186910bodyText3</a>
Bestimmungen über die Mindestanforderungen für den Einsatz automatisierter Verfahren im HKR (BestMaVB-HKR) – VV Nr. 6.6 für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung (§§ 70 bis 72 und 74 bis 80 BHO) (Stand: 04/2014)	<a href="http://www.kkr.bund.de/nn_29700/DE/Dienststelle/Verfahren/Vorschriften/Automatisierte_20Verfahren/Automatisierte_20Verfahren_20der_20Bewirtschafter/Automatisierte_20Verfahren_20der_20Bewirtschafter__node.html?__nnn=true">http://www.kkr.bund.de/nn_29700/DE/Dienststelle/Verfahren/Vorschriften/Automatisierte_20Verfahren/Automatisierte_20Verfahren_20der_20Bewirtschafter/Automatisierte_20Verfahren_20der_20Bewirtschafter__node.html?__nnn=true</a>
Grundsätze ordnungsmäßiger DV-gestützter Buchführungssysteme (GoBS)	<a href="http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Weitere_Steuerthemen/Betriebspruefung/BMF_Schreiben_Allgemeines/009.html">http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Weitere_Steuerthemen/Betriebspruefung/BMF_Schreiben_Allgemeines/009.html</a>
Grundsätze zum Datenzugriff und zur Prüfbarkeit digitaler Unterlagen (GDPdU)	<a href="http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/BMF_Schreiben/Weitere_Steuerthemen/Abgabenordnung/Datenzugriff_GDPdU/002_GDPdU.html">http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/BMF_Schreiben/Weitere_Steuerthemen/Abgabenordnung/Datenzugriff_GDPdU/002_GDPdU.html</a>
Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	<a href="http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/pdf/BMF-IIA3-20131220-H-06-01-2-SF-A001.pdf">http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/pdf/BMF-IIA3-20131220-H-06-01-2-SF-A001.pdf</a>
Richtlinie „Rechtssicheres ersetzendes Scannen“ (TR-RESISCAN)	<a href="https://www.bsi.bund.de/DE/Publikationen/TechnischeRichtlinien/tr03138/index_hm.html">https://www.bsi.bund.de/DE/Publikationen/TechnischeRichtlinien/tr03138/index_hm.html</a>
Rundschreiben des BMF zur Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	<a href="http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_20122013_IIA3H1012100810004.htm">http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_20122013_IIA3H1012100810004.htm</a>
Rundschreiben des BMF vom 02.07.2012 zur Umsatzsteuer; Vereinfachung der elektronischen Rechnungsstellung durch das Steuervereinfachungsgesetz 2011	<a href="http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/BMF_Schreiben/Steuerarten/Umsatzsteuer/Umsatzsteuer-Anwendungserlass/2012-07-02-Vereinfachung-der-elektronischen-Rechnungsstellung.pdf?__blob=publicationFile&amp;">http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/BMF_Schreiben/Steuerarten/Umsatzsteuer/Umsatzsteuer-Anwendungserlass/2012-07-02-Vereinfachung-der-elektronischen-Rechnungsstellung.pdf?__blob=publicationFile&amp;</a>

*Wolfgang Raack, Regierungsrat, ist Referent im Referat „Kassenwesen des Bundes; HKR-Verfahren“ des Bundesministerium der Finanzen.*

Prof. Dr. Mario Martini

# Datenschutz und Sicherheit bei der elektronischen Rechnung

1	Einleitung: Sicherheit und Datenschutz .....	54
2	Regelungsbedürfnisse .....	54
3	Datenschutz .....	55
3.1	Datenschutzrechtliche Vorgaben der e-Invoicing-Richtlinie .....	55
3.1.1	EU-Primärrecht als Rahmenordnung .....	55
3.1.2	Der Normgebungsprozess auf europäischer Ebene .....	57
3.1.3	Datenschutzrechtlicher Regelungsgehalt .....	58
3.1.3.1	Datenschutzrechtliche Anforderungen an die europäische Norm für die elektronische Rechnungsstellung... ..	58
3.1.3.2	Datenschutzrechtliche Anforderungen an die Verarbeitung personenbezogener Rechnungsdaten .....	59
3.2	Datenschutzrechtliche Schranken jenseits der Rechnungsstellung für öffentliche Aufträge .....	68
3.2.1	Unionsrechtliche Vorgaben .....	68
3.2.1.1	Die Richtlinie 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr .....	69
3.2.1.2	Die Richtlinie 2002/58/EG über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation.....	71
3.2.1.3	Die Richtlinie 2000/31/EG über den elektronischen Geschäftsverkehr .....	73
3.2.2	Schranken des nationalen Rechts.....	73
3.2.2.1	Verhältnis zwischen dem BDSG, dem TMG und dem TKG .....	74
3.2.2.2	Nutzungs- und Bestandsdaten bei der Inanspruchnahme von Telemedien – TMG .....	75
3.2.2.3	Inhaltsdaten – BDSG und LDSG .....	75
4	Dimensionen der Sicherheit – Zielkonflikte zwischen Sicherheit und Einfachheit .....	79
4.1	Nationale Sicherheitsinteressen.....	80
4.2	Integrität und Authentizität.....	81
4.3	Datensicherheit bei der Verwendung elektronischer Kommunikationsdienste zum Rechnungsaustausch .....	83
5	Fazit und Zusammenfassung.....	84

# 1 Einleitung: Sicherheit und Datenschutz

Das Einsparpotenzial der eRechnung ist beträchtlich.<sup>1</sup> In welchem Maße es sich entfaltet, hängt von der Akzeptanz der Nutzer ab. Diese lebt von dem Vertrauen in den datenschutzkonformen Umgang mit personenbezogenen Daten, in die Sicherheit und den Geheimnisschutz. Wer befürchten muss, dass sensible Daten eines Leistungsangebots oder einer elektronischen Rechnung im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe bzw. -abwicklung Dritten gegen den eigenen Willen bekannt werden, wird im schlimmsten Fall gänzlich von der Angebotsabgabe absehen.

## 2 Regelungsbedürfnisse

Elektronische Rechnungen enthalten personenbezogene Daten<sup>2</sup>, sei es, weil der Rechnungssteller selbst eine natürliche Person ist, sei es, weil der Rechnungssteller zwar eine juristische Person ist, diese aber den Namen einer natürlichen Person in ihrer Bezeichnung trägt oder eine natürliche Person für die juristische Person als Ansprechpartner firmiert, sei es, weil der Rechnungssteller die Erbringung bestimmter Leistungen, zum Beispiel die Lieferung von Produkten an Private oder die Erbringung medizinischer oder sozialer Leistungen, gegenüber bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Personen als Leistungsgegenstand ausweist. Sowohl die Verarbeitung als auch die Veröffentlichung solcher Rechnungsdaten im Rahmen staatlicher Transparenzinitiativen bergen Risiken für die Privatsphäre der betroffenen Personen. Die Möglichkeit elektronischer Auswertung vereinfacht nicht zuletzt automatisiertes Profiling und Data-Mining im Rahmen von Big-Data-Analysen.

Datenschutz und Sicherheit stehen mit den Zielen der elektronischen Rechnungsbearbeitung insoweit in einem natürlichen Zielkonflikt: Einerseits möchte der Normgeber im Interesse einer Maximierung der Vorteile der elektronischen Rechnungsstellung die elektronische Rechnungsbearbeitung vollständig automatisiert wissen. Wenn diese Informationen aber von autorisierten Empfängern automatisch ausgelesen werden können, dann bedeutet das andererseits, dass auch Hacker oder Informationsströme abgreifende Software diese Informationen auswerten können. Diesen Herausforderungen muss der

---

1 Die Schätzungen für das Einsparpotenzial gehen weit auseinander. Siehe dazu auch oben, sowie etwa Damm, NVwZ 2012, 1600 f.

2 Personenbezogene Daten sind nach dem Verständnis des § 3 Abs. 1 BDSG Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person.

normative Rahmen der eRechnung wirksam begegnen. Die gesetzliche Etablierung elektronischen Rechnungsaustauschs ist deshalb auf Regelungen zum Datenschutz (siehe 3) und zur Sicherheit (siehe 4) angewiesen.

## 3 Datenschutz

Für diejenigen Rechnungen, die nach Erfüllung von öffentlichen Aufträgen des EU-Vergaberechts (Richtlinie 2009/81/EG, Richtlinie 2014/23/EU, Richtlinie 2014/24/EU, 2014/25/EU) ausgestellt werden, hält die Richtlinie 2014/55/EU zur elektronischen Rechnungsstellung (e-Invoicing-Richtlinie)<sup>3</sup> spezielle Regelungen vor, die den Konflikt zwischen Datenschutz und Effizienzpotenzial digitaler Techniken aufzulösen versuchen (siehe 3.2.2.1). In allen anderen Fällen kommen ausschließlich die allgemeinen Regelungen des unionsalen und nationalen Datenschutzrechts zur Anwendung (unten 3.2.2.2.).

### 3.1 Datenschutzrechtliche Vorgaben der e-Invoicing-Richtlinie

#### 3.1.1 EU-Primärrecht als Rahmenordnung

Die Richtlinie zur elektronischen Rechnungsstellung kodifiziert erstmals den unionsrechtlichen Regulierungsrahmen elektronischer Rechnungen für öffentliche Aufträge. Am 26. Mai 2014 in Kraft getreten, setzt sie den Mitgliedstaaten eine Umsetzungsfrist bis grundsätzlich zum 27. Januar 2018 (Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2014/55/EU). Sie stützt sich auf Art. 114 AEUV. Dieser verleiht der Union die Kompetenz, Rechtsvorschriften zur Errichtung und zum Funktionieren des Binnenmarktes zu erlassen. Die Vielzahl nicht interoperabler Normen zur elektronischen Rechnungsstellung zieht im mitgliedstaatenübergreifenden Handel eine vermeidbare Komplexität, Rechtsunsicherheit sowie zusätzliche Betriebskosten für Wirtschaftsteilnehmer nach sich.<sup>4</sup> Ein deutsches Unternehmen, das einen portugiesischen öffentlichen Auftrag ausführte, musste hierfür in der Vergangenheit andere Formate nutzen, als es beispielsweise im gleichen Falle in Finnland, Ungarn oder Italien verwendet hätte – wenn überhaupt einheitliche nationale Standards vorhanden waren. Die sich aus der mangelnden Inter-

3 Richtlinie 2014/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.4.2014 über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen, ABl. EU Nr. L 133 vom 6.5.2014, S. 1 ff.

4 Erwägungsgrund Nr. 3 S. 1 der e-Invoicing-Richtlinie (Fn. 3).

operabilität ergebenden Handelshemmnisse soll eine gemeinsame europäische Norm für das semantische Datenmodell der Kernelemente einer elektronischen Rechnung nunmehr beseitigen.<sup>5</sup> Eine einheitliche Regelung senkt Marktzutrittschranken und fördert damit die Errichtung und Funktionstüchtigkeit des Europäischen Binnenmarktes im Sinne des Art. 114 AEUV. Um diese Ziele zu erreichen, fordert die Richtlinie eine automatische und elektronische Verarbeitung von Rechnungen durch öffentliche Auftraggeber und sonstige Auftraggeber im Sinne der Richtlinie (Art. 7 i. V. m. Art. 2 Nr. 1 der Richtlinie 2014/55/EU). Das ist selbstredend nur durch maschinenlesbare Standards erreichbar: So will denn auch die Richtlinie »eine bloße Bilddatei« daher »nicht als elektronische Rechnung im Sinne dieser Richtlinie gelten« lassen.<sup>6</sup> Ihr Ziel ist eine ununterbrochene elektronische Vergabekette (end-to-end e-procurement), an deren Ende eine effiziente elektronische Abwicklung des Austauschvorgangs steht.

Die Richtlinie zur elektronischen Rechnungsstellung beschränkt sich in ihrem Regelungsansatz zwar auf den rechtlichen Rahmen elektronischer Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen. Sie strahlt aber weit über das Vergaberecht hinaus: Die Erarbeitung der europäischen Norm für das semantische Datenmodell der elektronischen Basisrechnung im Geschäftsverkehr zwischen Privatunternehmen sowie öffentlichen Auftraggebern zieht namentlich Synergieeffekte in allen Bereichen des Wirtschaftslebens nach sich.<sup>7</sup> Denn sie wird mittelfristig einen faktischen Standard für die elektronische Rechnungsstellung schaffen. Die Richtlinie setzt in ihrer Konzeption unausgesprochen darauf, dass sich die europäische Norm für die öffentliche Rechnungsstellung als Leitstandard für den gesamten Bereich der elektronischen Rechnungsstellung durchsetzen wird. Diese Annahme ist auch realistisch. Die Unternehmen werden sich für verschiedene Geschäftsbereiche nicht verschiedener Standardisierungen bedienen wollen. Diese Standardisierungswirkung nutzt die Europäische Union – insbesondere angesichts ihrer begrenzten Regelungskompetenz – bewusst, um eine Schrittmacherfunktion zur Förderung elektronischer Rechnungsstellung im Binnenmarkt einzunehmen.

Die Richtlinie zur elektronischen Rechnungsstellung reiht sich in einen Reigen anderer europäischer Normen ein, die (wenn auch zumeist nur am Rande) Vorgaben zum elektronischen Zahlungsverkehr enthalten. Zu ihnen gehört insbesondere die Mehrwertsteuersystemrichtlinie.<sup>8</sup> Diese sekundärrechtlichen

---

5 Erwägungsgrund Nr. 5 S. 1 und 2 der e-Invoicing-Richtlinie (Fn. 3). Vgl. zu einem Ruf nach einer Taxonomie für die E-Rechnung etwa Groß/Lamm/Lindgens, DStR 2012, 1413 (1419).

6 Erwägungsgrund Nr. 7 der e-Invoicing-Richtlinie (Fn. 3).

7 Erwägungsgrund Nr. 22 der e-Invoicing-Richtlinie (Fn. 3).

8 Siehe z. B. Art. 232 der Mehrwertsteuersystemrichtlinie 2006/112/EG; Art. 14 Abs. 4 S. 1 der Richtlinie 2007/2/EG (INSPIRE) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2007 [ABL. EG Nr. L 108, S. 1]. Die Richtlinie 2010/45/EU des Rates vom 13.7.2010 zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem hatte einen ersten Schritt hin zu einer



Normen stehen allesamt nicht nur unter dem Vorbehalt hinreichender Unionskompetenz, sondern auch unter dem Vorbehalt der Vereinbarkeit mit den sonstigen Normen des Primärrechts, insbesondere mit den Grundrechten und Grundfreiheiten.<sup>9</sup> Diese prägen den datenschutzrechtlichen Regelungsrahmen der Richtlinie zur elektronischen Rechnungsstellung normativ vor.<sup>10</sup>

### 3.1.2 Der Normgebungsprozess auf europäischer Ebene

Während man die Begriffe »Datenschutz« und »Sicherheit« im ersten Richtlinientwurf der Kommission<sup>11</sup> noch vergeblich suchte, hat die Datenschutzdimension im Prozess der Genese der Richtlinie zur elektronischen Rechnungsstellung schließlich insbesondere auf Initiative des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses prominente Berücksichtigung gefunden.<sup>12</sup> Er forderte, dass das Datenmodell »den Schutz personenbezogener Daten im Sinne der Richtlinie 95/46/EG« gewährleisten müsse.<sup>13</sup> Dies entsprach auch dem Petitum des Europäischen Datenschutzbeauftragten, der nach Art. 28 Abs. 2 VO (EG) 45/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates zu konsultieren war.<sup>14</sup> Seine Erwägungen zielten in die gleiche Richtung wie diejenigen des Ausschusses; er gab dem Normgeber drei Empfehlungen mit auf den Weg:

---

Gleichbehandlung beider Formate unternommen. Art. 233 Abs. 1 Mehrwertsteuersystemrichtlinie lässt nämlich auch die elektronische Rechnungsstellung unionsrechtlich zu. Der Rechnungsempfänger muss der Verwendung der elektronischen Form aber zustimmen (Art. 232 MwSt.-SystRL). Art. 9 der e-Invoicing-Richtlinie (Fn. 3) nimmt ausdrücklich auf die Richtlinie 2006/112/EG Bezug und erklärt deren Bestimmungen für nicht berührt.

9 Siehe Schroeder, in: Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, AEUV Art. 288 Rn. 24.

10 Zu diesem primärrechtlichen Rahmen gehört zuvorderst das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten (Art. 16 Abs. 1 AEUV; Art. 8 GrCh). Personenbezogene Daten dürfen nach Maßgabe der GrCh »nur nach Treu und Glauben für festgelegte Zwecke und mit Einwilligung der betroffenen Person oder auf einer sonstigen gesetzlich geregelten legitimen Grundlage verarbeitet« werden (Art. 8 Abs. 2 GrCh). Als Teil der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten (Art. 6 Abs. 3 AEUV) verbürgt Art. 8 EMRK darüber hinaus das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens. Es findet insoweit im Unionsrecht (auch schon vor dem Beitritt der Union zur EMRK [Art. 6 Abs. 2 EUV]) als Rechtserkenntnisquelle Anwendung. In die Ausübung dieses Rechts darf eine Behörde nur eingreifen, soweit der Eingriff gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist, also zum Schutze der nationalen oder öffentlichen Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer (Art. 8 Abs. 1 u. 2 EMRK).

11 COM[2013] 449 final v. 26.6.2013.

12 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 16.10.2013, ABL C 67 v. 6.3.2014, S. 79.

13 A. a. O., S. 81, Nr. 3.1.

14 Erwägungsgrund Nr. 36, S. 1 der e-Invoicing-Richtlinie (Fn. 3).

1. Die Richtlinie solle klarstellen, dass sie keine Abweichungen von bestehenden Datenschutzgrundsätzen herbeiführt.

2. Sie solle die europäische Norm für die elektronische Rechnungsstellung (Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie 2014/55/EU) auf die Prinzipien des Datenschutzes einchwören, insbesondere auf das Konzept des Datenschutzes durch Technik, die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, der Datenminimierung und der Zweckbegrenzung.

3. Sofern der Gesetzgeber die Veröffentlichung personenbezogener Daten aus Transparenzerwägungen beabsichtigt, solle er Bestimmungen über die Art der personenbezogenen Daten und den Zweck der Veröffentlichung aufnehmen oder zumindest auf entsprechendes Unions- oder nationales Recht verweisen.<sup>15</sup> Der Richtlinienggeber hat sich diese Empfehlungen zu eigen gemacht.<sup>16</sup>

### **3.1.3 Datenschutzrechtlicher Regelungsgehalt**

Der Normtext der Richtlinie präsentiert sich vor dem Hintergrund dieses Gesetzgebungsprozesses sub specie des Datenschutzes als Erfolg für die stellungnehmenden Ausschüsse, das Parlament und den Europäischen Datenschutzbeauftragten. Datenschutzrechtliche Anforderungen haben namentlich an drei Stellen Eingang in die Richtlinie 2014/55/EU gefunden: in Erwägungsgrund Nr. 20, in Art. 3 Spstr. 3 sowie in Art. 8. Die ersten beiden adressieren die Kommission bzw. die europäische Normungsorganisation (siehe 3.1.3.1), Art. 8 vorrangig die Auftraggeber als datenverarbeitende Stellen (siehe 3.1.3.2).

#### **3.1.3.1 Datenschutzrechtliche Anforderungen an die europäische Norm für die elektronische Rechnungsstellung**

Die europäische Norm für das semantische Datenmodell bildet das Herzstück des Regulierungsmodells der Richtlinie 2014/55/EU. Denn sie gibt den Takt für die datenschutzrechtlichen Standards vor. Entsprechend muss sie besonderen

---

<sup>15</sup> Siehe die Zusammenfassung der Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten, ABl. Nr. C 38 v. 8.2.2014, S. 11; der vollständige Text der Stellungnahme findet sich unter: [https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2013/13-11-11\\_electronic\\_invoicing\\_DE.pdf](https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2013/13-11-11_electronic_invoicing_DE.pdf) [27.5.2014].

<sup>16</sup> Vgl. auch Erwägungsgrund Nr. 36 S. 3 und 4 der e-Invoicing-Richtlinie (Fn. 3): »Diese Empfehlungen sollten bei der Erarbeitung der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung und bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch öffentliche Auftraggeber und Auftraggeber berücksichtigt werden. Insbesondere sollte klargestellt werden, dass bestehende Rechtsvorschriften zum Datenschutz auch im Bereich der elektronischen Rechnungsstellung Anwendung finden und dass auf den Schutz der Privatsphäre geachtet werden muss, wenn personenbezogene Daten zu Transparenz- und Rechenschaftszwecken veröffentlicht werden«.

datenschutzrechtlichen Anforderungen genügen. Diese umreißt Art. 3 Spstr. 3 i. V. m. dem Erwägungsgrund Nr. 20 der Richtlinie 2014/55/EU.

Die Standardisierungsvorgaben verpflichten die europäische Norm für die elektronische Rechnungsstellung auf den Schutz personenbezogener Daten sowie die Grundsätze des Datenschutzes durch Technik («data protection by design»),<sup>17</sup> der Verhältnismäßigkeit sowie der Datenminimierung und der Zweckbegrenzung (Erwägungsgrund Nr. 20 S. 2 und 3; Art. 3 Spstr. 3 der Richtlinie 2014/55/EU). Damit geben sie ein klares Bekenntnis zur Autonomie und Persönlichkeitsentfaltung des Individuums in der digitalen Welt ab. Die Belange des Datenschutzes sind bei der Entwicklung der europäischen Norm in gleichberechtigter Weise zu berücksichtigen. Die Daten, die in das semantische Datenmodell im Sinne des Art. 2 Nr. 3 der Richtlinie 2014/55/EU Eingang finden, sind namentlich auf das zur Erreichung der Verarbeitungszwecke erforderliche Minimum zu begrenzen; ihr Erhebungs- und Verarbeitungsumfang muss in einem angemessenen Verhältnis zu dem Grundgedanken der Achtung der Privatsphäre stehen. Das Modell darf nicht gleichsam »mit den Kanonen der Effizienz und des Einsparungspotenzials« auf den »Spatzen des Datenschutzes schießen«. Als Teil des Grundgedankens »Datenschutz durch Technik« sollte das semantische Datenmodell insbesondere solche Datenfelder, die personenbezogene Daten enthalten, automatisiert als solche kennzeichnen. Das ermöglicht es, diese Daten beim Austausch mit Dritten ohne erheblichen Zusatzaufwand zu anonymisieren, zu pseudonymisieren oder zu löschen.<sup>18</sup>

### 3.1.3.2 Datenschutzrechtliche Anforderungen an die Verarbeitung personenbezogener Rechnungsdaten

Das Ziel, der elektronischen Rechnung zum Durchbruch zu verhelfen, rechtfertigt keine Abstriche von den Standards des europäischen Datenschutzrechts, insbesondere dem Grundsatz der Zweckbindung. Diese normative Grundentscheidung bringt Art. 8 der Richtlinie 2014/55/EU unmissverständlich zum Ausdruck. Der Vorrang besteht nach der Wertungsentscheidung der Richtlinie grundsätzlich auch gegenüber Transparenzinitiativen und Open-Government-Ansätzen, welche die Veröffentlichung einer Rechnung für öffentliche Aufträge und damit auch der darin enthaltenen personenbezogenen Daten vorsehen.

---

17 Gemeint sind damit technische und organisatorische Maßnahmen sowie Verfahren, die sicherstellen sollen, dass datenschutzrechtlichen Anforderungen, insbesondere durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen, von Anfang an im Verarbeitungsprozess Rechnung getragen wird. Vgl. dazu etwa auch Art. 23 des Vorschlags der Kommission vom 25.1.2012 für eine Verordnung zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, KOM(2012), 11 endg.

18 So der überzeugende Vorschlag des Europäischen Datenschutzbeauftragten, Stellungnahme (Fn. 14), Rn. 20 mit Fn. 13.

Den normativen Vorgaben des Art. 8 entspringen insoweit drei datenschutzrechtliche Regelungsprinzipien für das datenschutzrechtliche Niveau, das die öffentlichen Auftraggeber bei der Nutzung der personenbezogenen Daten elektronischer Rechnungen einhalten müssen: der allgemeine Vorrang des nationalen und unionalen Datenschutzrechts vor den Effizienzzielen der elektronischen Rechnung (Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie 2014/55/EU; siehe 3.1.3.2.1), der Grundsatz der Zweckbindung (Art. 8 Abs. 2 der Richtlinie 2014/55/EU; siehe 3.1.3.2.2) und der Schutz der Privatheit bei der Veröffentlichung personenbezogener Rechnungsdaten (Art. 8 Abs. 3 der Richtlinie 2014/55/EU; siehe 3.1.3.2.3).

### **3.1.3.2.1 Vorbehalt zugunsten des nationalen und unionalen Datenschutzrechts (Art. 8 Abs. 1 Richtlinie 2014/55/EU)**

Um Dissonanzen im unionsrechtlichen Sekundärrecht zu vermeiden, etabliert die Richtlinie 2014/55/EU eine klare allgemeine Kollisionsregelung: Soweit die Einführung europäischer Rechnungsstellung bestehende Regelungen des Datenschutzrechts berührt, bleiben diese unangetastet (Art. 8 Abs. 1). Diesen Vorbehalt spricht die Richtlinie nicht nur für das europäische Datenschutzrecht aus, sondern – das ist für eine unionsrechtliche Richtlinie außergewöhnlich – auch für das nationale Datenschutzrecht. Das Unionsrecht nimmt hier seinen grundsätzlichen, verfassungsrechtlich anerkannten Anwendungsvorrang<sup>19</sup> sektoral für einen bestimmten Bereich zurück. Es eröffnet dem nationalen Gesetzgeber damit einen Weg, unter Rückgriff auf seine nationalen Datenschutzbestimmungen unionsrechtliche Vorschriften zu verdrängen.

Dies gilt – wie sich aus dem Sinn der Regelungen ergibt – aber nur in dem Umfang, in dem sich diese Beschränkungen durch das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten sachlich rechtfertigen lassen. Sonst erhielte der nationale Gesetzgeber einen Freibrief, den grundsätzlichen Anwendungsvorrang des Unionsrechts nach Belieben zu unterlaufen. Das widerspräche der Ratio der Richtlinie, die gerade ein möglichst hohes materiellrechtliches Datenschutzniveau absichern will.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Statt aller Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 1 AEUV Rn. 16 ff. m. w. N.

<sup>20</sup> Dieser Gedanke durchzieht das gesamte europäische Datenschutzrecht. So sieht etwa Art. 8 der VO (EG) 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (ABl. EG Nr. L v. 30.4.2004, S. 1 ff.) vor, dass zwischenstaatliche Vereinbarungen mit einem höheren Schutzniveau unberührt bleiben. Dies betrifft auch datenschutzrechtliche Standards, siehe Leopold, in: Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Udsching, BeckOK VO (EG) 883/2004, Art. 77 Rn. 11.

### 3.1.3.2.1.1 Unionsdatenschutzrecht

Den Inhalt des Unionsdatenschutzrechts, auf den Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie 2014/55/EU Bezug nimmt, markieren vor allem die (allgemeine) Datenschutzrichtlinie<sup>21</sup>, die Datenschutzverordnung für EU-Organe und -Einrichtungen<sup>22</sup> und (als bereicherspezifische Ausformung des Datenschutzrechts für Informations- und Kommunikationstechnologien) die Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation<sup>23</sup> sowie die E-Commerce-Richtlinie (zu Ihrem Inhalt siehe im Einzelnen 3.2.1 ff.).

### 3.1.3.2.1.2 Nationales Datenschutzrecht

Mit dem »nationalen Recht zum Datenschutz« nimmt die Richtlinie 2014/55/EU im deutschen Rechtskreis insbesondere das BDSG, die Landesdatenschutzgesetze (LDSGe), die §§ 91 ff. TKG sowie die §§ 11 ff. TMG in Bezug. Diese formulieren Anforderungen an den Schutz der Persönlichkeitsrechte des Einzelnen beim Umgang mit Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlicher Person (personenbezogene Daten, § 3 Abs. 1 BDSG), seien es Verbindungs-, seien es Nutzungs- und Bestands- oder Inhaltsdaten. Die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung solcher Daten ist – ähnlich wie im Datenschutzrecht der Union – nur insoweit zulässig, wie Datenschutzgesetze oder andere Rechtsvorschriften den Umgang mit personenbezogenen Daten erlauben bzw. anordnen oder der Betroffene eingewilligt hat (vgl. § 4 Abs. 1 BDSG – datenschutzrechtlicher Verbotsvorbehalt; zu den insoweit bestehenden Anforderungen siehe im Einzelnen 3.2.2 ff.).

### 3.1.3.2.2 Grundsatz der Zweckbindung (Art. 8 Abs. 2 der Richtlinie 2014/55/EU)

Die personenbezogenen Daten, die elektronische Rechnungen enthalten, lassen sich sehr unterschiedlichen Auswertungszwecken zuführen. Von dieser vielfältigen Einsatzmöglichkeit kann ein Einschüchterungseffekt (chilling effect) ausgehen. Denn der Einzelne kann bei der Freigabe seiner Daten nicht erkennen, in

21 Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.10.1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABl. EG Nr. L 281, S. 31 ff.

22 Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr, ABl. EG Nr. L v. 12.1.2001, S. 8 ff.

23 Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation), ABl. EG Nr. L v. 31.7.2002, S. 37 ff.

welchen Kontexten und Zweckzusammenhängen sie später Verwendung finden. Dem zieht Art. 8 Abs. 2 der Richtlinie 2014/55/EU über die elektronische Rechnungsstellung eine Grenze. Er unterwirft die Nutzung personenbezogener Daten, die elektronische Rechnungen enthalten, dem Grundsatz der Zweckbindung: Sie dürfen nicht zu beliebigen Zwecken, sondern grundsätzlich nur insoweit genutzt werden, wie sie durch den Zweck der elektronischen Rechnungsstellung gedeckt sind. Könnte der Bürger nicht darauf vertrauen, dass seine Daten vor einer Zweckentfremdung geschützt sind, wäre dadurch nicht nur sein Recht gefährdet, grundsätzlich selbst zu bestimmen, ob und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden. Es schwände dadurch auch seine Bereitschaft, wahrheitsgemäße Angaben zu machen. Die Verwendung von Daten ist aus diesen Gründen sowohl nach nationalem als auch nach unionalem Recht auf den gesetzlich bestimmten Zweck begrenzt. Unzulässig ist eine vorbehaltlose Datensammlung auf Vorrat<sup>24</sup> ebenso wie die Datenverwendung zu unbestimmten Zwecken.

### **3.1.3.2.2.1 Nutzungsbeschränkung auf die Zwecke der elektronischen Rechnungsstellung oder damit vereinbare Zwecke**

Der primäre Zweck, zu welchem bei der Erstellung von eRechnungen personenbezogene Daten erhoben werden, ist die Befriedigung des Gläubigers und der Nachweis der Zahlungsforderung für erbrachte Leistungen. An diesem Zweck ist die Nutzung der personenbezogenen Daten zu messen; an ihn ist sie auch grundsätzlich gebunden.

Die Richtlinie lässt darüber hinaus allerdings auch die Nutzung personenbezogener Daten »zu Zwecken« zu, »die damit [der elektronischen Rechnungsstellung] vereinbar sind«. Diese Bestimmung weicht den Zweckbindungsgrundsatz auf und eröffnet damit einen erheblichen Interpretationsspielraum. Die Richtlinie spezifiziert nämlich nicht näher, wann von einer Vereinbarkeit mit den Zwecken der elektronischen Rechnungsstellung auszugehen ist. Sie scheint es im Hinblick auf die kausale Verknüpfung von Rechnung und Zahlung ausreichen zu lassen, dass die Datennutzung die Zwecke der Zahlung oder des Dokumentationszwecks der Rechnung zumindest fördert. Jede Datennutzung, die zwar nicht unmittelbar für die elektronische Rechnungsstellung selbst erforderlich ist, die aber ebenfalls den mit ihr verfolgten Primärzwecken, wie sie sich mittelbar aus Art. 6 der Richtlinie 2014/55/EU entnehmen lassen, zumindest dienlich ist, würde dann genügen. Das könnte allerdings auch die Speicherung oder Verwendung der Rechnungsdaten etwa für Zwecke der erleichterten Steuerprüfung oder der Strafverfolgung – auch zu Zwecken des Data Mining im Rahmen

---

<sup>24</sup> Siehe hierzu das richtungsweisende Urteil des EuGH zur Vorratsdatenspeicherung EuGH, Urt. v. 8.4.2014 – C-293/12 u.a. –, NVwZ 2014, 709 ff. – Digital Rights Ireland.

einer Big-Data-Analyse – öffnen.<sup>25</sup> Damit verbindet sich das mit elektronischen Verarbeitungsprozessen und maschineller Datenverfügbarkeit typischerweise verbundene Risiko einer schleichenden Ausdehnung ursprünglich nicht vorgesehener Verarbeitungszwecke.

Zu den primären Zwecken der Rechnung gehört die Verwendung der Rechnungsdaten für Strafverfolgungszwecke zwar nicht. Möglicherweise sind diese aber bei weiter Interpretation mit dem Zweck der Rechnung »vereinbar«. Denn die Angabe etwa der Steuernummer als gesetzlicher Rechnungsbestandteil rechtfertigt sich gerade durch das staatliche Kontrollbedürfnis.<sup>26</sup> Insoweit liegen übereinstimmende Zweckrichtungen vor. Ebenso kann womöglich der Umstand, dass die fraglichen Rechnungen sich auf öffentliche Aufträge beziehen, welche aus dem öffentlichen Haushalt beglichen werden, eine Verwendung der Rechnungsdaten zu Zwecken der Herstellung von Transparenz als Teil eines Open Government rechtfertigen. Dafür streitet auch Art. 8 Abs. 3 der Richtlinie 2014/55/EU. Er sieht Transparenzzwecke (wenn auch nicht vorbehaltlos) als mit dem Grundsatz des Schutzes der Privatsphäre vereinbar an.

Allerdings versteht sich Art. 8 Abs. 3 der Richtlinie 2014/55/EU nach seiner systematischen Stellung gerade als Ausnahme von dem Zweckbindungsgrundsatz des Art. 8 Abs. 2, nicht als sein Bestandteil; insbesondere gerät eine solch weitreichende Öffnung des Zweckbindungsgrundsatzes unversehens mit dem Grundverständnis und den Prinzipien des allgemeinen unionalen und nationalen Datenschutzrechts in Konflikt, welche die Richtlinie über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen ausweislich ihres Art. 8 Abs. 1 unberührt lassen will. Sie bekennt sich bewusst zu dem Grundgedanken des Zweckbindungsgrundsatzes, der die Loslösung von Datenverarbeitungsvorgängen vom ursprünglichen Erhebungszweck gerade verhindern soll. Das streitet für eine restriktive Auslegung des Vereinbarkeitserfordernisses des Abs. 2. Diese findet eine zusätzliche Stütze in der englischen Fassung der Richtlinie. Sie verwendet den Begriff »compatible«. Er betont wie der deutsche Begriff »kompatibel« noch stärker das »Zusammenpassen« als der in der deutschen Fassung verwendete Begriff »vereinbar«. Das deutet darauf hin, dass nur solche Verarbeitungsvorgänge als mit dem Zweck der Rechnung »vereinbar« einzustufen sind, die mit dem ursprünglichen Erhebungszweck in Einklang zu bringen sind, welcher einer Rechnung als Instrument zur Abwicklung eines Vertragsverhältnisses innewohnt. Dies trifft etwa auf den Verarbeitungszweck der elektronischen Archivierung zu (vgl. etwa die Aufbewahrungsvorschriften nach § 257 Abs. 4 HGB, § 14b UStG, § 147 Abs. 3 AO).

---

<sup>25</sup> In diesem Sinne auch im nationalen Recht etwa § 15 Abs. 3 BadWürttDSG.

<sup>26</sup> A. A. wohl (ausführliche) Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten (Fn. 14), Rn. 14.

Für die im Sinne des Art. 8 Abs. 2 Richtlinie 2014/55/EU als »vereinbar« geltenden Zwecke alleine auf die Perspektive des Rechnungsstellers und die Motivation, die ihn bei der Rechnungsstellung bewegt hat, abzustellen, griffe allerdings zu kurz. Dies ginge zwar mit dem datenschutzrechtlichen Gedanken der Autonomie und Selbstbestimmung Hand in Hand. Die Zweckbestimmung der Rechnung und ihrer erforderlichen Angaben obliegt jedoch schon von Gesetzes wegen nicht alleine der Definitionsgewalt des Rechnungsstellers, sondern liegt auch in den Händen des Normgebers. Mit der elektronischen Rechnungsstellung vereinbar sind insofern alle Zwecke, für die der Rechnungssteller die Rechnung bestimmt hat oder die gesetzlichen Zweckbestimmungen entsprechen.

### **3.1.3.2.2 Ausnahmen**

#### **3.1.3.2.2.1 Entgegenstehende Bestimmungen des Unions- oder nationalen Rechts**

Art. 8 Abs. 2 der Richtlinie 2014/55/EU schränkt den Grundsatz der Zweckbindung durch eine wichtige Ausnahme ein: Bestimmungen des unionalen und nationalen Rechts, die dem Grundsatz der Zweckbindung entgegenstehen, genießen diesem gegenüber Vorrang. Auch hier öffnet das Unionsrecht (wie auch schon im Falle des Art. 8 Abs. 1 Richtlinie 2014/55/EU)<sup>27</sup> den Mitgliedstaaten eine Schleuse, den Anwendungsvorrang des Unionsrechts zu durchbrechen und mitgliedstaatlichen Regelungsvorstellungen Raum zu geben. Die Mitgliedstaaten dürfen in ihren Rechtsordnungen (ebenso wie die Union) vorsehen, dass die personenbezogenen Daten, die aus elektronischen Rechnungen hervorgehen, auch für näher bezeichnete andere Zwecke als diejenigen verarbeitet oder genutzt werden dürfen, zu denen sie erhoben wurden.

Interpretiert man die Vorschrift eng, bezieht sich die Einschränkungsbefugnis nur auf solche nationalstaatlichen Bestimmungen, die in Umsetzung der Richtlinie 95/46/EG ergangen sind. Dieses Verständnis unterlegt zumindest der Europäische Datenschutzbeauftragte dem Art. 8 Abs. 2 der Richtlinie 2014/55/EU.<sup>28</sup> Im Normtext hat diese Sicht allerdings keinen Niederschlag gefunden. Er bezieht sich auf (jegliche) Bestimmung des Unions- oder nationalen Rechts als selbstständiger, neben die Einschränkung gemäß Art. 13 der Richtlinie 95/46/EG tretender Ausnahmetatbestand. Dieses weite Verständnis ist entsprechend auch der Interpretation der Richtlinie zugrunde zu legen. Die Einschränkungen, denen der Zweckbindungsgrundsatz dadurch ausgesetzt ist, müssen allerdings durch einen hinreichenden Sachgrund getragen sein, der die Beschränkung der grundrechtlich geschützten Privatheit rechtfertigt. Nur dann wird die mitglied-

---

<sup>27</sup> Siehe dazu bereits oben 3.1.3.2.1.

<sup>28</sup> [Ausführliche] Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten (Fn. 14), Rn. 17.



staatliche Einschränkung des Zweckbindungsgrundsatzes der Rationalität des Ausnahmeverbehalts hinreichend gerecht.

### 3.1.3.2.2.2 Vorbehalt im Sinne des Art. 13 der Richtlinie 95/46/EG

Über den allgemeinen Vorbehalt für entgegenstehende Bestimmungen des Unions- oder nationalen Rechts hinaus konkretisiert Art. 8 Abs. 2 bereicherspezifische Ausnahmen von dem Grundsatz der Zweckbindung: Die in Art. 13 der Richtlinie 95/46/EG genannten Gründe rechtfertigen eine Nutzung solcher personenbezogenen Daten, die sich von dem ursprünglichen Erhebungszweck lösen. Das gilt insbesondere für die Sicherheit des Staates, die Landesverteidigung und die öffentliche Sicherheit, die Verhütung, Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von Straftaten oder Verstößen gegen die berufsständischen Regeln bei reglementierten Berufen, für Kontroll-, Überwachungs- und Ordnungsfunktionen, die dauernd oder zeitweise mit der Ausübung öffentlicher Gewalt in Bereichen der Sicherheit, Straf- und Ordnungswidrigkeitenverfolgung und des Finanzwesens verbunden sind, und den Schutz der betroffenen Person und der Rechte und Freiheiten anderer Personen (Art. 13 Abs. 1 lit. a – d und g Richtlinie 95/46/EG). Gleiches gilt in Fällen, in denen deshalb offensichtlich keine Gefahr eines Eingriffs in die Privatsphäre der betroffenen Person besteht, weil die Daten ausschließlich für Zwecke der wissenschaftlichen Forschung verarbeitet oder personenbezogen nicht länger als erforderlich lediglich zur Erstellung von Statistiken aufbewahrt werden (Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie 95/46/EG).<sup>29</sup>

Die Ausnahmen des Art. 13 der Datenschutzrichtlinie 95/46/EG schränken den Zweckbindungsgrundsatz in nicht unerheblichem Umfang ein – dies nicht zuletzt auch deshalb, weil nach ihrem Art. 13 Abs. 1 lit. e auch »ein wichtiges wirtschaftliches oder finanzielles Interesse eines Mitgliedstaats oder der Europäischen Union einschließlich Währungs-, Haushalts- und Steuerangelegenheiten« die Emanzipierung von dem ursprünglichen Erhebungszweck der Rechnungsdaten rechtfertigt. Mit der Weite der Ausnahmetatbestände korrespondiert die Gefahr, dass der Datenschutz im Bereich des e-Invoicing letztlich doch das Schicksal des einsamen Rufers in der Wüste erleidet, dessen wohlfeile Worte ungehört verhallen. Denn ein wirtschaftliches oder finanzielles Interesse eines Mitgliedsstaates, insbesondere in »Steuerangelegenheiten« lässt sich bei

<sup>29</sup> Einige Fälle, in denen solche Zwecke wirksam werden können, sind dem Regime der elektronischen Rechnungsstellung entzogen. Das gilt grundsätzlich für Rechnungen, die sich auf Aufträge beziehen, welche in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2009/81/EG fallen (Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe bestimmter Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit und zur Änderung der Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG, ABl. Nr. L 216, S. 76), bei denen also die Auftragsvergabe und die Ausführung des Auftrags für geheim erklärt wurden (Art. 1 Abs. 2 der e-Invoicing-Richtlinie [Fn. 3]).

grundsätzlich jeder Rechnung ausmachen. Einen Schutzwall gegen überbordende Beschränkungen errichten jedoch die unbestimmten Rechtsbegriffe des Art. 13 Abs. 1 lit. e der Richtlinie 85/46/EG: Einschränkungen des Datenschutzes sind nur zulässig, soweit sie »notwendig« sind für ein »wichtiges« Interesse des Staates. Dies erlaubt eine doppelte Beschränkung der Ausnahmen des Datenschutzes: Nicht jeder kleinste Steuerbetrag ist »wichtig« und nicht immer ist es notwendig, personenbezogene Daten losgelöst vom Erhebungszweck zu verarbeiten. Auch vor dem Hintergrund der primärrechtlichen Ausstrahlung des Schutzes der Privatheit, den insbesondere Art. 16 Abs. 1 AEUV und Art. 8 GrCh verbürgen, ist eine restriktive Auslegung der Tatbestände des Art. 13 der Richtlinie 95/46/EG angezeigt, um dem berechtigten Anliegen des Datenschutzes im Bereich des e-Invoicing Geltung zu verschaffen.

### **3.1.3.2.3 Datenschutz bei der Veröffentlichung personenbezogener Daten zu Transparenz- und Rechenschaftszwecken (Art. 8 Abs. 3 Richtlinie 2014/55/EU)**

Der Schutz personenbezogener Daten von Rechnungsstellern öffentlicher Aufträge bzw. Dritten, die direkt oder indirekt durch Rechnungsinformationen identifizierbar sind, kollidiert seiner Natur nach mit dem Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit. Diese hat ein besonderes Interesse am möglichst freien Zugang zu Informationen über die Art und Weise, in der öffentliche Gelder verwendet werden.

Der Wunsch nach staatlicher Offenheit und Transparenz bricht sich in zunehmendem Umfang in gesetzlicher Form Bahn. So hat das Land Hamburg im Jahr 2012 ein Transparenzgesetz erlassen.<sup>30</sup> Diesem Vorbild folgend planen Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen ähnliche Gesetze. Auch die Europäische Union verfolgt mit der Etablierung von Veröffentlichungsregistern vergleichbare Ziele: Größere Transparenz soll das Vertrauen in ihre Politik stärken und den Bürger stärker in ihre politischen Gestaltungsprozesse einbeziehen. So hatte die Union etwa durch zwei Verordnungen dafür gesorgt, dass die Mitgliedstaaten die Namen, den Wohnort und die Postleitzahl solcher Personen (samt Empfangsbetrag) veröffentlichen mussten, welche öffentliche Gelder aus dem Etatbereich »Gemeinsame Agrarpolitik« der Europäischen Union bezogen hatten.<sup>31</sup>

---

30 Hamburgisches Transparenzgesetz vom 19.6.2012, GVBl. I Nr. 29 vom 6.7.2012, S. 271 ff. Dessen Ziel ist es, der Allgemeinheit Informationen unmittelbar durch ein Transparenzregister zugänglich zu machen und zu verbreiten, um die demokratische Meinungs- und Willensbildung zu fördern und eine Kontrolle des staatlichen Handelns zu ermöglichen (§ 1 Abs. 1 HmbTG).

31 VO (EG) Nr. 1437/2007 des Rates v. 26.11.2007; VO (EG) Nr. 259/2008 der Kommission v. 18.3.2008. Diese Verpflichtungen hat der Europäische Gerichtshof jedoch mit Blick auf das Recht auf Achtung des Privatlebens als unverhältnismäßig eingestuft und daher für ungültig erklärt. EuGH, Ur. v. 9.11.2010 – Rs C-92/09 –, EuZW 2010, 939 (942, Rn. 59 f.) – Schecke GbR/Land Hessen.

Solche Formen der Herstellung von Transparenz lösen zwiespältige Wirkungen aus: Einerseits kann die Veröffentlichung von Rechnungsdaten öffentlicher Aufträge auf die Nachvollziehbarkeit des Vergabeverfahrens positiv ausstrahlen und die Rechenschaftspflicht für die Verwendung öffentlicher Gelder gegenüber der Bevölkerung befriedigen. Ausschreibende Stellen können ihre Vergabeentscheidung so vor einer breiten Öffentlichkeit rechtfertigen. Die dadurch geschaffene Transparenz läuft aber auch berechtigten Interessen informationeller Selbstbestimmung und der betrieblichen Geheimhaltung zuwider.

Art. 8 Abs. 3 der Richtlinie 2014/55/EU greift diesen Interessenkonflikt auf und führt ihn einer an Konkordanzgesichtspunkten orientierten Lösung zu. Die Regelung untersagt die Veröffentlichung von Rechnungsdaten nicht generell, macht sie aber von besonderen Gründen abhängig: Die Modalitäten der zu Transparenz- und Rechenschaftszwecken erfolgenden Veröffentlichung personenbezogener Rechnungsdaten müssen mit dem Zweck einer solchen Veröffentlichung und mit dem Grundsatz des Schutzes der Privatsphäre im Einklang stehen. Geboten ist insbesondere eine ausgewogene Gewichtung des Interesses der Union, einerseits die Transparenz ihrer Handlungen und eine bestmögliche Verwendung der öffentlichen Mittel zu gewährleisten, sowie andererseits in den Art. 7 und 8 GrCh verankerten Grundrechten gerecht zu werden. Die Veröffentlichung personenbezogener Daten darf nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung der verfolgten berechtigten Ziele erforderlich ist. Diese sibyllinischen Formulierungen des Art. 8 Abs. 3 der Richtlinie 2014/55/EU bleiben auf einer hohen Abstraktionsebene stehen. Die Union lässt die Mitgliedstaaten mit der Konkretisierungsaufgabe zurück, eröffnet ihnen dadurch aber auch mittelbar einen Wertungsspielraum; sie spielt den Ball angemessenen Interessenausgleichs an die Mitgliedstaaten zurück. Den Spielraum überschreiten die Mitgliedstaaten erst dann, wenn die Veröffentlichung nicht mehr von der Zwecksetzung getragen ist, Transparenz oder Rechenschaft herzustellen. Das ist der Fall, wenn personenbezogene Daten der Öffentlichkeit preisgegeben werden, obwohl der Sachzweck dies bei einer Abwägung mit dem Recht des Betroffenen auf private Entfaltung nicht rechtfertigt, etwa die Publikation personenbezogener Rechnungsdaten lediglich der Befriedigung öffentlicher Neugierde dient.

Der abstrakte Rahmen der Richtlinie 2014/55/EU bleibt hinter den Erwartungen des Europäischen Datenschutzbeauftragten zurück. Nach seinen Vorstellungen sollte diese klären, welche Art personenbezogener Daten zu welchen Zwecken veröffentlicht werden können.<sup>32</sup> So bleibt die Abwägung zwischen der Transparenz staatlichen Handelns und den schützenswerten Belangen Privater, die der staatlichen Sphäre aus welchen Gründen auch immer nahe stehen, nicht nur im Falle der Veröffentlichung von Rechnungsdaten eine Herausforderung

---

32 [Ausführliche] Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten (Fn. 14), Rn. 26.

bei der Anwendung der Richtlinie – sie ist und bleibt auch eine der zentralen Herausforderungen und Aufgaben des Öffentlichen Rechts der nächsten Jahre.

### **3.2 Datenschutzrechtliche Schranken jenseits der Rechnungsstellung für öffentliche Aufträge**

#### **3.2.1 Unionsrechtliche Vorgaben**

Nicht allein in denjenigen Konstellationen, die der Richtlinie über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen unterfallen,<sup>33</sup> sondern grundsätzlich in allen Fällen elektronischen Rechnungsaustauschs sind die datenschutzrechtlichen Vorgaben des unionsrechtlichen Primär- und Sekundärrechts zu beachten. Das gilt insbesondere für die Vorgaben der Datenschutzrichtlinie 95/46/EG<sup>34</sup> des Europäischen Parlaments und des Rates (siehe 3.2.1.1) sowie der Richtlinie 2002/58/EG<sup>35</sup> für elektronische Kommunikation (siehe 3.2.1.2) und der E-Commerce-Richtlinie (siehe 3.2.1.3).

In Zukunft wird nach den Gesetzgebungsplänen der Europäischen Union die Datenschutzgrundverordnung die bisherige Datenschutzrichtlinie ablösen<sup>36</sup> und in den Mitgliedstaaten unmittelbar verbindliche datenschutzrechtliche Standards setzen.<sup>37</sup>

---

33 Dazu im Einzelnen 3.1.3.2.1.1

34 Siehe Fn. 20.

35 Siehe Fn. 22.

36 Richtlinien sind – anders als Verordnungen – für den Mitgliedstaat zwar hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich. Sie bedürfen aber einer Umsetzung durch die Mitgliedstaaten, welche die Form und Mittel festlegt (Art. 288 Abs. 3 AEUV).

37 Der Zeitpunkt, zu dem die Verordnung in Kraft treten kann, ist im Moment völlig ungewiss. Im Interesse einer Konsistenz der Rechtsordnung wird sie als Nachfolgeregelung auch die datenschutzrechtlichen Anforderungen an elektronische Rechnungen präzisieren müssen. Der Ausschuss der Regionen sprach im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens bereits seine Erwartung aus, dass die Bestimmungen einer zukünftigen Datenschutzgrundverordnung die Verwendung elektronischer Rechnungsstellung unterstützen. AdR, Stellungnahme EVOS-V-045, 104. Plenartagung 28./29.11.2013, Nr. 16, abrufbar unter: <http://coropinions.cor.europa.eu/coropiniondocument.aspx?language=de&docnr=5277&year=2013>; vgl. zu den geplanten Regelungen der Datenschutzgrundverordnung auch European Multistakeholder Forum on Electronic Invoicing, Activity 3, Final Report, Solutions for Remaining Cross-Border Issues, Oct 2013, S. 11 f.

### 3.2.1.1 Die Richtlinie 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr

Soweit bei der automatisierten Bearbeitung elektronischer Rechnungen personenbezogene Daten natürlicher Personen verarbeitet werden, sind grundsätzlich die Anforderungen der Datenschutzrichtlinie 95/46/EG zu beachten (Art. 3 Abs. 1). Sie etabliert ein datenschutzrechtliches Verbotsprinzip (Art. 7, siehe 3.2.1.1.1) und unterwirft die Bearbeitung personenbezogener Daten Qualitätsstandards (Verarbeitung nach Treu und Glauben, Zweckbindungsgrundsatz,<sup>38</sup> sachliche Richtigkeit, beschränkte Aufbewahrungszeiten, Art. 6) und verbindlichen Datenverarbeitungsgrundsätzen (siehe 3.2.1.1.2). Die Richtlinie nimmt für die Einhaltung dieser Prinzipien denjenigen in die Pflicht, der allein oder gemeinsam mit anderen über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung personenbezogener Daten entscheidet (vgl. insbesondere Art. 6 Abs. 2, Art. 7 lit. c i. V. m. Art. 2 lit. b der Richtlinie 95/46/EG).<sup>39</sup> Das ist vorrangig der Empfänger der Rechnung, der auf ihrer Grundlage die Zahlung anweist. Nicht selten beziehen Rechnungsadressanten Auftragsverarbeiter in den Verarbeitungsvorgang ein. Das ist grundsätzlich zulässig. Tun sie das, dürfen die eingebundenen Dritten personenbezogene Daten grundsätzlich nur auf Weisung des datenschutzrechtlich Verantwortlichen verarbeiten (Art. 16, Art. 17 Abs. 3 Spstr. 1 der Richtlinie 95/46/EG). Den Verantwortlichen trifft eine besondere Auswahl- und Überwachungsverantwortung (Art. 17 Abs. 2 der Richtlinie 95/46/EG). Erfolgt im Rahmen der Verarbeitung die Übermittlung personenbezogener Daten in Drittländer (namentlich Einzelstaaten außerhalb der Europäischen Union), gestattet die Datenschutzrichtlinie das nur, wenn dieses Drittland ein angemessenes datenschutzrechtliches Schutzniveau gewährleistet (Art. 45 Abs. 1 der Richtlinie 95/46/EG). Das setzt einer elektronischen Verarbeitung – auch Cloud-Computing-Lösungen – in Staaten wie den USA<sup>40</sup> oder vielen Schwellenländern Grenzen.

#### 3.2.1.1.1 Datenschutzrechtliches Verbotsprinzip

Das unionale Datenschutzrecht macht die Befugnis zur Verarbeitung personenbezogener Daten – sowohl bei privaten als auch bei öffentlichen Stellen – von einer Erlaubnis, namentlich einer Einwilligung der betroffenen Person (Art. 7 lit. a Datenschutzrichtlinie)<sup>41</sup> oder einer gesetzlichen Verarbeitungsbefugnis (Art. 7 lit. b-f), abhängig. Es gestattet die Verarbeitung personenbezogener

38 Vgl. zur Ausnahme im Sinne des Art. 13 der Richtlinie 95/46/EG oben 3.1.3.2.2.2.2

39 Zur Auslegung dieses Begriffs EuGH, Urt. v. 13.5.2014 – Rs. C-131/12 –, Rn. 21 ff.

40 Zu diesem Ergebnis wird man vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen wohl – trotz des datenschutzrechtlichen Safe-Harbor-Abkommens – kommen müssen; siehe Entscheidung der Kommission vom 26. Juli 2000, abgedruckt in: ABL. EG Nr. L 215 v. 25.8.2000, S. 7 ff.

41 Siehe Fn. 20.

Rechnungsdaten insbesondere dann, wenn sie für die Erfüllung eines Vertrags erforderlich ist, dessen Vertragspartei die betroffene Person ist (Art. 7 lit. b der Richtlinie 95/46/EG) oder die Verarbeitung für die Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung erforderlich ist, welcher der für die Verarbeitung Verantwortliche unterliegt (Art. 7 lit. c der Richtlinie 95/46/EG). Eben jenes trifft auf elektronische Bearbeitung personenbezogener Daten einer Rechnung grundsätzlich zu. Sie dient der Erfüllung eines Vertrages. Ohne sie kann der Leistungsaustausch nicht abgeschlossen und damit der Vertragszweck nicht erreicht werden. Die Angaben, die eine Rechnung aus steuerrechtlicher Sicht enthalten muss, benennt im nationalen Recht § 14 Abs. 4 UStG. Zu den notwendigen Bestandteilen einer Rechnung gehören danach insbesondere Angaben über den Verkäufer, die Menge und Art der Leistung, Anweisungen zur Ausführung der Zahlung und Informationen über die Mehrwertsteuerpflicht, die Rückschlüsse auf den Umsatz des Unternehmers zulassen. Eine gesetzliche Verarbeitungsbefugnis besteht danach auch, soweit für die Bezeichnung des Vertragsgegenstandes oder der erbrachten Leistungen, zum Beispiel die Lieferung von Produkten oder soziale Leistungen, die Verarbeitung personenbezogener Daten erforderlich ist. Für die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen präzisiert Art. 6 der Richtlinie 2014/55/EU im Wesentlichen mit § 14 Abs. 4 UStG übereinstimmend die Informationen, die eine elektronische Rechnung umfassen muss. Zu den »Kernelementen«, »die in einer elektronischen Rechnung enthalten sein müssen und für die grenzübergreifende Interoperabilität unerlässlich« und damit auch datenschutzrechtlich gerechtfertigt sind (Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie 2014/55/EU), gehören danach »unter anderem«: Prozess- und Rechnungsnummern, der Rechnungszeitraum, Informationen über den Verkäufer, den Käufer, den Zahlungsempfänger und den Stellvertreter des Verkäufers, die Auftragsreferenz, Lieferungsdetails, Anweisungen zur Ausführung der Zahlung, Informationen über Zu- und Abschläge sowie zu den einzelnen Rechnungszeilenposten, Rechnungsgesamtbeträge und die MwSt.-Aufschlüsselung.

Zwar kann eine elektronische Rechnung noch weitere personenbezogene Daten aufnehmen. Für deren Verarbeitung besteht aber grundsätzlich kein gesetzlicher Erlaubnistatbestand. Denn sie sind regelmäßig nicht zur Gewährleistung der Einhaltung der Rechtsvorschriften oder zur Vertragserfüllung erforderlich. Darüber hinausgehende personenbezogene Informationen darf der Auftraggeber dann nur mit einer ausdrücklichen Einwilligung des privaten Anbieters verlangen. Diese darf keine Zweifel an der Freiwilligkeit der Erklärung lassen. Das ist Ausfluss der Rationalität des Einwilligungsprinzips. Es soll die autonome Verfügungsgewalt des Einzelnen über seine Daten schützen, die ihm sein Recht auf Achtung der Privatheit gewährt.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Sensitive personenbezogene Daten, aus denen sich die rassische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder philosophische Überzeugungen oder die Gewerkschaftszugehör-

### 3.2.1.1.2 Besondere Schutzrechte Betroffener

Die Art. 10 ff. der Richtlinie 95/46/EG gestehen dem Betroffenen Informations- und Auskunftsrechte zu. Sie sollen Gefährdungen der Privatheit entgegenwirken, die dadurch entstehen, dass der Einzelne nicht schon im Vorhinein bzw. überhaupt nicht über den Prozess der Verarbeitung personenbezogener Daten informiert war. Bei der Verarbeitung elektronischer Rechnungen, sei es im öffentlichen Auftragswesen, sei es in anderen Anwendungsfeldern der elektronischen Rechnungsstellung, ist dieses Gefahrenszenario allerdings wenig virulent. Denn die verarbeiteten Informationen stammen regelmäßig aus der Feder des Betroffenen selbst.

Auch das Abwehrrecht des Art. 15 der Richtlinie 95/46/EG, das den Einzelnen gegen die automatisierte Verarbeitung von Daten schützt, ist weniger relevant, als die Überschrift »automatisierte Einzelentscheidungen« Glauben macht. Zwar zielt die elektronische Rechnung auf einen Workflow, der das Dazwischentreten menschlicher Arbeitsschritte weitgehend obsolet machen soll. Art. 15 der Richtlinie 95/46/EG will aber nicht generell automatisierten Datenverarbeitungsprozessen rechtliche Hindernisse in den Weg legen. Vielmehr soll die Vorschrift den Einzelnen davor schützen, rechtserheblichen Entscheidungen unterworfen zu sein, die ausschließlich aufgrund einer automatisierten Verarbeitung von Daten zum Zwecke der Bewertung einzelner Aspekte ihrer Person ergehen.

Einzelne Rechnungen können zwar – wiewohl sie nur bedingt Rückschlüsse auf die gesamte Kreditwürdigkeit zulassen – Bestandteil einer solchen Bewertung, etwa einer Scoring-Analyse sein. Art. 15 der Richtlinie 95/46/EG richtet sich aber nur gegen diese auf dieser Grundlage erfolgende automatisierte Entscheidung zur Persönlichkeitsbewertung selbst, nicht gegen die automatisierte Verarbeitung von Rechnungen oder die Einbeziehung von Rechnungsdaten.

### 3.2.1.2 Die Richtlinie 2002/58/EG über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation

Die (allgemeine) Datenschutzrichtlinie 95/46/EG findet für den Bereich der elektronischen Kommunikation – und damit insbesondere für elektronische Rechnungen – eine Detaillierung und Ergänzung in der Richtlinie 2002/58/EG<sup>43</sup>. Sie harmonisiert diejenigen Vorschriften der Mitgliedstaaten, die das Recht auf Pri-

---

rigkeit entnehmen lassen, sowie Daten über die Gesundheit oder das Sexualleben unterstehen nach Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie 95/46/EG einem besonderen datenschutzrechtlichen Schutz. Ihre Verarbeitung ist unionsrechtlich grundsätzlich untersagt, für die Zwecke elektronischer Rechnungen aber auch regelmäßig nicht erforderlich.

43 Siehe Fn. 22.

vatsphäre und Vertraulichkeit bei der Verarbeitung personenbezogener Daten im Bereich der elektronischen Kommunikation gewährleisten sollen (Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie 2002/58/EG). Ihr Regelungsansatz zielt über den Schutz personenbezogener Daten hinaus. Sie versucht – anders als die Richtlinie 95/46/EG – auch die berechtigten Interessen solcher Kommunikationsteilnehmer unter besonderen Schutz zu stellen, die juristische Personen sind (Art. 1 Abs. 2 S. 2).

Zu diesem Zweck hält die Richtlinie 2002/58/EG zahlreiche Vorschriften zur Sicherheit der Verarbeitung (Art. 4),<sup>44</sup> zur Vertraulichkeit der Kommunikation (Art. 5) sowie zur Nutzung von Verkehrsdaten zu Zwecken der Vermarktung oder für elektronische Kommunikationsdienste (Art. 6) vor. Die Vorschriften finden Anwendung, soweit Vertragsparteien öffentliche Kommunikationsdienste zur Versendung und Bearbeitung elektronischer Rechnungen nutzen. Während die allgemeine Datenschutzrichtlinie 95/46/EG in diesen Konstellationen primär auf den Schutz der personenbezogenen Daten beim Empfänger bzw. Rechnungsteller abzielt, also das Rechtsverhältnis der beiden Kommunikationspartner im Auge hat, erweitert die Richtlinie 2002/58/EG den Fokus auf die Einbeziehung des Diensteanbieters. Das in der analogen Welt durch das Grundrecht des Postgeheimnisses garantierte Recht auf Integrität des Briefverkehrs findet so auch in der digitalen Welt sein Spiegelbild.

Die Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation hat in der jüngeren Vergangenheit durch die Richtlinie 2009/136/EG eine wichtige Erweiterung im Hinblick auf die Zulässigkeit von Cookies<sup>45</sup> und ähnliche lokale Speichertechnologien erfahren. Diese kommen bei Workflow-Systemen elektronischer Rechnungen, die Telemedienanbieter etwa bei der Aufzeichnung von Log-in-Daten oder bei Eingaben in Online-Rechnungsformulare vorhalten, regelmäßig zur Anwendung. Die Richtlinie 2009/136/EG gestattet das Ablegen von Cookies – unabhängig von einem Personenbezug der gespeicherten Daten – nur, wenn der betroffene Nutzer seine Einwilligung auf der Grundlage von klaren und umfassenden Informationen erteilt hat. An die Stelle der bis dahin normierten Opt-out-Lösung ist so ein Opt-in-Erfordernis getreten. Einwilligunglos ist der Einsatz von Cookies gemäß Art. 5 Abs. 3 S. 2 der novellierten Richtlinie nur noch dann zulässig, wenn ein Dienst, den ein Nutzer ausdrücklich wünscht, dies seinem Wesen nach erforderlich macht. Das ist etwa bei Online-Banking der Fall.

Diese neuen Vorgaben der Datenschutzrichtlinie für die elektronische Kommunikation entfalten mangels Umsetzung in nationales Recht<sup>46</sup> bislang

---

44 Siehe dazu 4.3

45 Zum Begriff von Cookies siehe etwa Martini, Vom heimischen Sofa in die digitale Agora: E-Partizipation als Instrument einer lebendigen Demokratie?, in: Hill/Schliesky (Hrsg.) Die Neubestimmung der Privatheit, 2014, S. 193 [229].

46 Der mit einem Gesetzesentwurf des Bundesrates zur Änderung des Telemediengesetzes (BT-Drucks. 17/6765, S. 6, 9 f., 14 f.) unternommene erste Anlauf zur Umsetzung der Richtlinienvorgabe ist nach Ablehnung des Gesetzesentwurfs durch die Bundesregierung gescheitert, vgl. BT-



zwar keine unmittelbaren Verpflichtungen für private datenverarbeitende Stellen. Denn zwischen Privaten entfalten Richtlinien keine horizontale Drittwirkung, begründen also für diese keine Pflichten, sondern Rechte. Sie binden aber den Mitgliedstaat und damit seine Handlungsträger bei ihrem Wirken umfassend, soweit die von ihnen ausgehenden Verpflichtungen unbedingt und hinreichend genau sind.<sup>47</sup> Das ist im Falle der Richtlinie 2009/36/EG zu bejahen. Für die öffentlichen Stellen entfaltet sie daher unmittelbare Wirkung: Sie sind seit Ablauf der Umsetzungsfrist der Richtlinie 2009/36/EG beim Einsatz von Webtracking-Cookies grundsätzlich zur Einholung einer datenschutzrechtlichen Einwilligung verpflichtet.<sup>48</sup>

### 3.2.1.3 Die Richtlinie 2000/31/EG über den elektronischen Geschäftsverkehr

Für den Bereich des elektronischen Geschäftsverkehrs hält die sogenannte E-Commerce-Richtlinie<sup>49</sup> ergänzende Regelungen für den Rechtsrahmen vor, in dem sich die elektronische Abwicklung von geschäftlichen Beziehungen bewegt. Sie begründet insbesondere Informationspflichten (Art. 6) und regelt die Verantwortlichkeit der Vermittler entsprechender Leistungen (Art. 12 ff.).

## 3.2.2 Schranken des nationalen Rechts

Die Vorgaben des unionsrechtlichen Datenschutzrechts haben ihren Niederschlag in den Regelungen des deutschen BDSG, der LDSG, des TMG und des Telekommunikationsgesetzes (TKG) gefunden. Das Beziehungsgeflecht dieser Normen ist komplex.

---

PlPr. 17/198, S. 23862C – 23862D). § 15 Abs. 3 TMG sieht für das pseudonymisierte Nutzertracking, für das regelmäßig Cookies zum Einsatz kommen, daher nach wie vor das Opt-out-Prinzip vor. Ob der Standpunkt der Bundesregierung überzeugt, den Richtlinienvorgaben sei auch ohne explizite Umsetzung genügt, da es keine Signale seitens der Europäischen Kommission gebe, dass die dargestellte Rechtslage unzureichend sei, sei dahingestellt (vgl. dazu den Beitrag des juristischen Blogs <http://www.telemedicus.info/article/2716-EU-Kommission-Cookie-Richtlinie-ist-in-Deutschland-umgesetzt.html>).

47 Zur unmittelbaren Bindung der Portale kommunaler Gebietskörperschaften an unionsrechtliche Richtlinien vgl. etwa Schroeder, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 288 AEUV Rn. 73.

48 Vgl. Martini/Fritzsche, VerwArch 2013, 449 [466]; Moos, K&R 2012, 635 [638 f.).

49 Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt (»Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr«), ABl. Nr. L 178, S. 1.

### 3.2.2.1 Verhältnis zwischen dem BDSG, dem TMG und dem TKG

Das TKG etabliert datenschutzrechtliche Anforderungen, welche die Telekommunikationsanbieter bei der technischen Übermittlung von Inhalten der eRechnung zu beachten haben.<sup>50</sup> Es regelt insbesondere den Schutz der Standort- und Verkehrsdaten, also der technischen Daten der Signalübertragung, etwa der betroffenen Rufnummern oder des Zeitpunkts einer Datenübertragung. Das TMG und das BDSG regeln demgegenüber die inhaltliche Ebene der zwischen Rechnungssteller und -empfänger (unter Einschaltung eines Telediensteanbieters) erfolgenden Kommunikation.

Das TMG<sup>51</sup> hat namentlich die Interaktion zwischen dem (in die elektronische Kommunikation als Dienstleister eingeschalteten) Telemedienanbieter und dem Nutzer im Blick. Es findet Anwendung, soweit elektronische Rechnungen über elektronische Informations- und Kommunikationsdienste übermittelt werden (§ 1 TMG). Den §§ 11-16 TMG ist die Regelungen der datenschutzrechtlichen Anforderungen vorbehalten, die im Verhältnis zwischen dem Anbieter und dem Nutzer des Telemediendienstes, insbesondere im Hinblick auf die Speicherung und Erstellung von Nutzungsprofilen oder das Setzen von Cookies<sup>52</sup> zu beachten sind. Ihrem Regime sind namentlich diejenigen Daten unterworfen, die entweder für die Begründung, inhaltliche Ausgestaltung oder Änderung des Vertragsverhältnisses zwischen dem Anbieter des Telemediendienstes und dem Nutzer (Bestandsdaten) oder dafür erforderlich sind, die Inanspruchnahme von Telemedien zu ermöglichen und abzurechnen (Nutzungsdaten).<sup>53</sup>

Das BDSG erfasst demgegenüber den Inhalt der Kommunikation zwischen dem Rechnungssteller und -empfänger, also die Inhaltsdaten, die mithilfe des Telemediendienstes übermittelt werden und für die dieser Dienst das Übertragungsmedium bildet.<sup>54</sup> Über die Verweisungsnorm des § 12 Abs. 3 TMG sind die Vorschriften des BDSG aber auch in den Fällen anwendbar, für die das TMG keine ausdrückliche Regelung vorhält.

---

50 Es adressiert Unternehmen und Personen, die geschäftsmäßig Telekommunikationsdienste in Telekommunikationsnetzen (einschließlich Telekommunikationsnetzen, die Datenerfassungs- und Identifizierungsgeräte unterstützen) erbringen oder an deren Erbringung mitwirken (§ 91 Abs. 1 TKG).

51 Es gilt nach seinem § 1 Abs. 1 S. 2 TMG ausdrücklich auch für öffentliche Stellen.

52 Vgl. dazu aber auch 3.2.1.2.

53 Allerdings gelten diese nicht für die Erhebung und Verwendung personenbezogener Daten der Nutzer von Telemedien, soweit entweder die Bereitstellung solcher Dienste im Dienst- und Arbeitsverhältnis zu ausschließlich dienstlichen Zwecken erfolgt oder innerhalb von oder zwischen nicht öffentlichen Stellen oder öffentlichen Stellen ausschließlich zur Steuerung von Arbeits- oder Geschäftsprozessen erfolgt (§ 11 Abs. 1 TMG).

54 Vgl. dazu etwa Ernst, Social Plugins: Der „Like-Button“ als datenschutzrechtliches Problem, NJOZ 2010, 1917 [1918] w. w. N.; Spindler/Nink, in: Spindler/Schuster (Hrsg.), Recht der elektronischen Medien, 2. Aufl. 2011, § 15 TMG, Rn. 3.

### 3.2.2.2 Nutzungs- und Bestandsdaten bei der Inanspruchnahme von Telemedien – TMG

Wie das Datenschutzrecht im Allgemeinen ist auch das TMG im Besonderen von dem Gedanken der Datensparsamkeit durchdrungen. Es beschränkt die Erhebungs- und Verarbeitungsbefugnis des Diensteanbieters – im Falle der eRechnung häufig eine dritte Stelle – grundsätzlich auf dasjenige, was zur Begründung, Ausgestaltung und Änderung des Vertragsverhältnisses zum Nutzer bzw. zur Ermöglichung der Inanspruchnahme bzw. Abrechnung des Telemediendienstes erforderlich ist (§§ 14, 15 TMG). Als zulässige Verarbeitungszwecke benennt das TMG ausdrücklich (insbesondere in § 15 Abs. 4-7 TMG) Abrechnungszwecke. Sie beziehen sich allerdings auf die Inanspruchnahme des Telemediendienstes, nicht auf die Rechnungen, zu deren Abwicklung ein Telemediendienst genutzt wird. Deshalb ist auch § 15 Abs. 5 TMG, der die Übermittlung von Abrechnungsdaten regelt, trotz seines auf den ersten Blick einschlägigen Wortlauts nicht anwendbar. Er spricht zwar von der Übermittlung von Abrechnungsdaten an andere Diensteanbieter oder Dritte sowie von Verträgen über den Einzug des Entgelts, meint damit aber die Abrechnung des Telemediendienstes selbst, nicht die Abwicklung von Rechnungen, die Gegenstand eines Telemediendienstes sind. Bei den elektronisch übermittelten Rechnungsdaten handelt es sich um Inhaltsdaten, deren datenschutzrechtliche Behandlung sich nach den allgemeinen datenschutzrechtlichen Regelungen des BDSG bzw. des jeweiligen LDSG bestimmt.

### 3.2.2.3 Inhaltsdaten – BDSG und LDSG

Für die Verarbeitung personenbezogener Inhaltsdaten, welche elektronische Rechnungen enthalten, sind Private (siehe 3.2.2.3.2) und die öffentlichen Stellen (siehe 3.2.2.3.1) grundsätzlich an das BDSG gebunden. Das BDSG bindet die öffentlichen Stellen des *Bundes* (§ 2 Abs. 1 BDSG); für die öffentlichen Stellen der *Länder* (§ 2 Abs. 2 BDSG) gilt es demgegenüber nur ausnahmsweise, nämlich soweit diese *Bundesrecht* ausführen oder als Organ der Rechtspflege (jenseits der Wahrnehmung von Verwaltungsangelegenheiten) tätig werden und das Land den Datenschutz nicht durch ein eigenes LDSG geregelt hat (§ 1 Abs. 2 BDSG). In allen anderen Fällen haben die Landesbehörden und Gemeinden bei der Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten die Vorgaben ihres jeweiligen Landesdatenschutzgesetzes zu beachten. Das gilt insbesondere, wenn öffentliche Stellen der Länder Landesrecht ausführen.

### 3.2.2.3.1 Datenverarbeitung öffentlicher Stellen

Verarbeiten öffentliche Stellen des *Bundes* personenbezogene Rechnungsdaten, bestimmen die §§ 12 ff. BDSG die Anforderungen an die Zulässigkeit dieses Vorgangs (soweit die öffentlichen Stellen nicht als öffentliche Unternehmen am Wettbewerb teilnehmen)<sup>55</sup>. Ihre Tätigkeiten der Datenerhebung (§ 13 BDSG) sowie der Datenspeicherung, -veränderung und -nutzung (§ 14 BDSG) und die Übermittlung von Daten an dritte Stellen (§§ 15 und 16 BDSG) sind grundsätzlich an die Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben und die damit verbundenen Zwecke gekoppelt. Personenbezogene Daten, die bei öffentlichen Stellen im Zuge der Bearbeitung elektronischer Rechnungen anfallen, dürfen diese daher grundsätzlich nur zur Rechnungsabwicklung und Rechnungsprüfung verarbeiten.

Entsprechendes gilt grundsätzlich auch für die öffentlichen Stellen der Länder und die Gemeinden. Die Inhalte der Landesdatenschutzgesetze unterscheiden sich von den Vorgaben des BDSG im Detail, aber nicht in der datenschutzrechtlichen Grundkonzeption. Manche Landesdatenschutzgesetze präzisieren – in Umsetzung des Vorbehalts, den Art. 13 der Richtlinie 95/46/EG den Mitgliedstaaten zugesteht<sup>56</sup> – ausdrücklich den Umfang der Verarbeitungsbefugnis, die den Ländern zu Zwecken der Rechnungsprüfung zur Verfügung steht. Sie stellen klar, dass bei einer Datenverarbeitung zur Rechnungsprüfung keine Speicherung oder Nutzung für andere als die Zwecke vorliegt, zu denen die Datenerhebung erfolgte.<sup>57</sup> Nach dem Verständnis dieser Normen durchbricht die Speicherung oder Nutzung von Daten zur Rechnungsprüfung den Zweckbindungsgrundsatz also nicht.

Zusätzlich zu den allgemeinen datenschutzrechtlichen Vorschriften halten die jeweiligen Fachgesetze des Bundes und der Länder eine Vielzahl spezieller datenschutzrechtlicher Regelungen vor. Das gilt für das Sozialrecht (§§ 67 ff. SGB X) in gleicher Weise wie für das Steuerrecht und andere Materien. Im Verhältnis zu solchen datenschutzrechtlichen Sondernormen ist das BDSG als die Magna Charta des deutschen Datenschutzrechts subsidiär (§ 1 Abs. 3 BDSG). Auch weitere staatliche Geheimhaltungspflichten lässt sie unberührt (§ 1 Abs. 3 S. 2 BDSG). Hierzu zählen insbesondere das Steuergeheimnis (§ 30 AO), das Sozialgeheimnis (§ 35 SGB I), das Statistikgeheimnis (§ 16 Abs. 1 BStatG) sowie das Personalaktengeheimnis<sup>58</sup>.

---

55 Siehe dazu 3.2.2.3.2

56 Vgl. dazu im Einzelnen 3.1.3.2.2.2.2

57 Vgl. etwa § 15 Abs. 3 BadWürttDSG.

58 Dieses allgemeine Prinzip ist in jeweils unterschiedlichen beamten- oder arbeitsrechtlichen Normen verankert, siehe für das Personalaktengeheimnis eines Soldaten z. B. § 29 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 SG; dazu etwa BVerwGE 119, 341 (347).

### 3.2.2.3.2 Datenverarbeitung privater Stellen und öffentlich-rechtlicher Unternehmen

#### 3.2.2.3.2.1 Datenerhebung, -speicherung und -verarbeitung

Im privaten Geschäftsverkehr sowie bei der Teilnahme öffentlicher Stellen als öffentlich-rechtliche Unternehmen am Wettbewerb finden auf die Verarbeitung personenbezogener Daten bei der elektronischen Rechnungsstellung nicht die §§ 12 ff. BDSG, sondern grundsätzlich die §§ 28 ff. BDSG Anwendung. § 28 BDSG erklärt die Durchführung und Beendigung eines Schuldverhältnisses ausdrücklich zum zulässigen Zweck der Datenerhebung (§ 28 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BDSG). Die eRechnung ist Bestandteil der Erfüllung eines vertraglich eingegangenen Schuldverhältnisses und unterfällt damit diesem Zweck. Was genau Inhalt der elektronischen Rechnung ist, bleibt zwar grundsätzlich der Privatautonomie der Parteien überlassen. Das Steuerrecht beschreibt jedoch gesetzliche Voraussetzungen, die einen notwendigen Mindestinhalt definieren: Grundsätzlich muss eine Rechnung zumindest die in § 14 Abs. 4 UStG geforderten Angaben enthalten. Deren Verarbeitung ist von dem gesetzlichen Erhebungstatbestand gedeckt. Jenseits dieser gesetzlichen Zweckbestimmungen kann sich eine Verarbeitungsbefugnis aus einer informierten Einwilligung des Betroffenen ergeben.

#### 3.2.2.3.2.2 Lösungsansprüche nach Verarbeitung

Einmal gespeicherte Rechnungsdaten dürfen die datenverarbeitenden Stellen grundsätzlich nicht unbegrenzt vorhalten. Betroffenen stehen auf der Grundlage des deutschen Datenschutzrechts vielmehr Lösungsansprüche zu. Von besonderer Bedeutung werden diese etwa dann, wenn Beschäftigte auf einer Rechnung mit ihrem Namen firmieren und unter Umständen nach Beendigung ihres Beschäftigtenverhältnisses nicht mehr mit dieser Tätigkeit in Verbindung gebracht werden wollen.<sup>59</sup>

Zu löschen sind personenbezogene Daten grundsätzlich dann, wenn ihre Kenntnis zur Erfüllung des notwendigen Zwecks nicht mehr erforderlich ist (§ 35 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 BDSG). Der Speicherzweck entfällt nach beiderseitiger Vertragserfüllung grundsätzlich. Allerdings treffen die beiden Seiten eines Vertragsgeschäfts auch gesetzliche Aufbewahrungspflichten, die eine Speicherung erforderlich machen. Der Unternehmer muss nach § 14b Abs. 1 S. 1 UStG ein Doppel der Rechnung, die er selbst oder ein Dritter in seinem Namen und für

---

<sup>59</sup> Das European Multistakeholder Forum on Electronic Invoicing (Fn. 38) hat daher vorgeschlagen, im Rahmen der e-Invoicing-Richtlinie eine Befreiung der verantwortlichen Stellen von Datenschutzerfordernissen für »business card informations« vorzusehen. In der Richtlinie hat diese Idee allerdings keinen normativen Niederschlag gefunden.

seine Rechnung ausgestellt hat, sowie alle Rechnungen, die er erhalten oder die ein Leistungsempfänger oder in dessen Namen und für dessen Rechnung ein Dritter ausgestellt hat, zehn Jahre aufbewahren.<sup>60</sup> Ähnliches gilt nach § 147 Abs. 3 AO sowie nach handelsrechtlichen Grundsätzen auf der Grundlage des § 238 i. V. m. § 257 Abs. 4 HGB. Insoweit besteht – auch nach dem Willen des europäischen Normgebers – grundsätzlich kein Unterschied zwischen elektronischer und papierbasierter Rechnung.<sup>61</sup> Der Zweck der Speicherung und des Umgangs mit den personenbezogenen Daten des Mitarbeiters erlischt daher regelmäßig erst nach zehn Jahren, sodass derjenige, dessen personenbezogene Daten eine Rechnung enthält, grundsätzlich auch erst dann deren Löschung verlangen kann. Allerdings steht die Aufbewahrungspflicht nicht auch einem Anspruch auf Sperrung entgegen. Diese erfüllt regelmäßig den Zweck des Schutzes personenbezogener Daten in hinreichender Weise. Das stellt § 35 Abs. 3 Nr. 1 BDSG klar: Die Vorschrift lässt für den Fall gesetzlicher Aufbewahrungsfristen die Sperrung an die Stelle der Löschung treten. Die Sperrung begründet dann ein relatives Nutzungsverbot.<sup>62</sup> Da sie an die gesetzlichen Voraussetzungen der Löschung anknüpft, kommt sie nur in Betracht, wenn die gesetzlichen Verpflichtungen einziger Aufbewahrungszweck geworden sind. Solange also die jeweilige Rechnung noch für andere – insbesondere betriebstypische Zwecke – benötigt wird, scheidet eine Sperrung aus.

Lediglich in seltenen Ausnahmefällen, in denen der betroffene Beschäftigte bereits bei der Ausstellung der Rechnung davon ausgehen kann, dass diese Rechnung eine längere Aufbewahrung als zehn Jahre erfordert,<sup>63</sup> wird die Aufbewahrung zu den betrieblichen Zwecken die Zehnjahresfrist übersteigen dürfen. Derjenige, dessen personenbezogene Daten dadurch berührt sind, kann dann ausnahmsweise nicht auf die Beseitigung seiner personenbezogenen Daten bestehen.

Besonders strenge Löschungspflichten treffen diejenigen Stellen, die Rechnungsdaten geschäftsmäßig zum Zwecke der Übermittlung speichern und

---

60 Art. 247 Abs. 1 der Mehrwertsteuersystemrichtlinie überlässt den Mitgliedstaaten die Festlegung der Aufbewahrungspflichten. Die Verletzung der gesetzlichen Aufbewahrungspflicht des § 14b Abs. 1 S. 1 UStG, die der deutsche Gesetzgeber etabliert hat, beeinträchtigt zwar nicht den Anspruch auf Vorsteuerabzug nach § 15 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UStG. Allerdings trifft den Unternehmer zum einen nach allgemeinen Grundsätzen die objektive Feststellungslast für alle Tatsachen, die den Anspruch begründen. Er muss dann mit allen verfahrensrechtlich zulässigen Mitteln nachweisen, dass er eine ordnungsmäßige Rechnung besaß, wenn die Unterlagen unvollständig oder nicht mehr vorhanden sind. Zum anderen stellt die Verletzung der gesetzlichen Aufbewahrungspflicht eine Ordnungswidrigkeit dar (§ 26a Abs. 1 Nr. 2 UStG).

61 Siehe Art. 233 Abs. 1 UAbs. 1 der Mehrwertsteuersystemrichtlinie. Art. 233 erhielt seine gültige Fassung durch die Richtlinie 2010/45/EU des Rates vom 13. Juli 2010 (ABl. EU Nr. L 189, S. 1).

62 Brink, in: Wolff/Brink (Hrsg.), Datenschutzrecht in Bund und Ländern, 2013, § 35 BDSG, Rn. 46.

63 Denkbarer Fall ist etwa die erste Rechnung für ein neues Produkt, die für das Firmenmuseum bestimmt ist.

sich daher – anders als der Rechnungsaussteller und der Rechnungsempfänger – nicht auf einen speziellen Speicherungszweck (außer der Vermarktung der Daten) berufen können. In diesem Fall sind die personenbezogenen Daten spätestens am Ende des vierten Kalenderjahres<sup>64</sup> dann zu löschen, wenn eine Prüfung ergibt, dass eine länger wählende Speicherung nicht erforderlich ist (§ 35 Abs. 2 S. 2 Nr. 4 Var. 1 BDSG). Gleiches gilt schon nach dem Ende des dritten Kalenderjahres, soweit es sich um erledigte Sachverhalte handelt und der Betroffene der Löschung nicht widerspricht (§ 35 Abs. 2 S. 2 Nr. 4 Var. 2 BDSG). Diese früheren Löschungspflichten adressieren nur die geschäftsmäßigen Übermittlungsstellen, nicht aber die Vertragspartner des Geschäfts, auf die sich die eRechnung bezieht. Für diese ist regelmäßig § 35 Abs. 2 Nr. 3 BDSG einschlägig.<sup>65</sup>

Zur Sicherstellung der datenschutzrechtlichen Löschungs- bzw. Sperrpflichten kann die Aufsichtsbehörde die notwendigen Maßnahmen anordnen (§ 38 Abs. 5 BDSG).<sup>66</sup> In dem Verstoß gegen die Löschungspflicht kann auch eine mit einem Bußgeld verfolgbare Ordnungswidrigkeit im Sinne des § 43 Abs. 2 Nr. 1 BDSG liegen.

## 4 Dimensionen der Sicherheit – Zielkonflikte zwischen Sicherheit und Einfachheit

Sicherheit und Nutzenmaximierung stehen – wie nicht selten in der Informationstechnik – auch bei der elektronischen Rechnungsbearbeitung in einem Zielkonflikt. Einerseits sind die Nutzbarkeit und Bedienungsfreundlichkeit von elektronischen Systemen der Rechnungsverarbeitung entscheidende Voraussetzungen für ihre massentaugliche Akzeptanz.<sup>67</sup> Andererseits muss eine elektronische Rechnung besonderen, bisweilen die Nutzerfreundlichkeit einschränkenden Anforderungen genügen: nicht nur im Hinblick auf den Schutz der verwendeten personenbezogenen Daten vor dem Zugriff und der missbräuchlichen Verwendung der Daten, sondern auch im Hinblick auf die Echtheit der Herkunft (Authentizität) und die Unversehrtheit des Inhalts (Integrität). Dies ist insbesondere in steuerrechtlicher Hinsicht relevant. Denn nur so lässt sich

64 Die Frist beginnt mit dem Kalenderjahr, das der erstmaligen Speicherung folgt.

65 Vgl. Kamlah, in: Plath (Hrsg.), BDSG, 2013, § 35 Rn. 22 ff.; § 35 Abs. 2 S. 3 BDSG ist nicht einschlägig, da die Speicherung und Übermittlung der Rechnungsdaten nicht auf der Grundlage von § 28a Abs. 2 S. 1 oder 29 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BDSG erfolgt.

66 Siehe im Falle einer Auskunftfei VG Darmstadt, Urt. v. 18.11.2010 – 5 K 994/10.DA, MMR 2011, 416, wenn auch fälschlich immer von § 38a BDSG sprechend, aber § 38 BDSG meinent.

67 Vgl. auch die Erwägungsgründe Nr. 7-11 und 21 der e-Invoicing-Richtlinie (Fn. 3).

Missbrauchs- und Betrugsgefahren wirksam begegnen. Die damit verbundenen Risiken gilt es – entsprechend dem Konzept des Schutzes durch Technik – bereits bei der Implementierung der technischen Standards zu berücksichtigen, die bei der elektronischen Rechnung zur Anwendung kommen. Auch Interessen der nationalen Sicherheit, etwa bei einem sicherheitsrelevanten Gegenstand der öffentlichen Auftragsvergabe, können dem Einsatz der elektronischen Form entgegenstehen. Das entspricht dem Rechtsgedanken des Art. 346 AEUV, der den Respekt der Union vor den Sicherheitsinteressen der Mitgliedstaaten, insbesondere im Falle von Rüstungsgütern, zum Ausdruck bringt.<sup>68</sup>

Die kollidierenden Ziele der Sicherheit und Benutzungsfreundlichkeit sind im Wege praktischer Konkordanz einem Ausgleich zuzuführen, der den unterschiedlichen Interessen angemessen Rechnung trägt und sie nach Möglichkeit zu optimaler Entfaltung bringt. Indem sowohl das nationale als auch das unionale Recht die elektronische Rechnungsstellung zulassen und fördern, räumen sie dem Aspekt der Effizienz und Nutzungsfreundlichkeit grundsätzlich den Vorrang vor Sicherheitsgefahren ein. Sie verlangen aber umgekehrt sicherheitstechnische Maßnahmen, welche sowohl den Interessen der nationalen Sicherheit (siehe 4.1) als auch den Anforderungen an die Integrität und Authentizität des Rechnungsinhalts (siehe 4.2) sowie der Datensicherheit bei der elektronischen Übermittlung (siehe 4.3) hinreichendes Gewicht verleihen.

### **4.1 Nationale Sicherheitsinteressen**

Nationalen Sicherheitsinteressen verschafft die Richtlinie über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen durch einen Ausnahmeverbehalt Geltung. Rechnungen, die nach den Rechts- und Verwaltungsvorschriften eines Mitgliedstaates besondere Sicherheitsmaßnahmen erfordern, nimmt sie von ihrem Anwendungsbereich aus, wenn die Rechnung in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2009/81/EG fällt (Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie 2014/55/EU). Derartige Rechnungen müssen die Mitgliedstaaten nicht elektronisch empfangen und verarbeiten.



## 4.2 Integrität und Authentizität

Elektronische Rechnungen müssen die gleichen Anforderungen an die Authentizität und Integrität erfüllen wie Papierrechnungen. Umgekehrt gibt es aber auch keinen Sachgrund, weshalb elektronische Rechnungen höheren Anforderungen entsprechen müssen als überkommene Papierrechnungen. Diesem Grundgedanken verhilft der deutsche Gesetzgeber in § 14 Abs. 1 S. 7 UStG zum normativen Durchbruch. Er lässt die Verwendung der elektronischen Form für Rechnungen ausdrücklich zu, sofern der Empfänger zustimmt, und behandelt damit die Papier- und die elektronische Form gleich.<sup>69</sup> Auch elektronische Rechnungen, die als PDF übermittelt werden, berechtigen danach zum Vorsteuerabzug.<sup>70</sup> Der Unternehmer muss die elektronische Rechnung dabei nicht unbedingt in eigener Person herstellen. Das UStG lässt auch die Erstellung elektronischer Rechnungen durch Dritte zu (§ 14 Abs. 2 S. 4).<sup>71</sup>

Dass der Rechnungssteller ohne Rücksicht darauf, welche Form er für seine Rechnung wählt, die Authentizität, Integrität und Lesbarkeit gewährleisten muss, verankert Art. 233 Abs. 1 Mehrwertsteuersystemrichtlinie als steuerrechtliche Anforderung des Unionsrechts ausdrücklich. Diese Anforderungen muss nicht nur die Rechnungsübermittlung selbst erfüllen; sie müssen auch für den gesamten Zeitraum der zehnjährigen Aufbewahrungspflicht des § 14b Abs. 1 S. 1 UStG gewährleistet sein (§ 14b Abs. 1 S. 2 UStG).<sup>72</sup> Jeder Steuerpflichtige legt aber grundsätzlich selbst fest, in welcher Weise er die Anforderungen an die Echtheit der Herkunft, die Unversehrtheit des Inhalts und die Lesbarkeit der Rechnung sicherstellt (§ 14 Abs. 1 S. 5 UStG).<sup>73</sup> Geboten ist lediglich ein innerbetriebliches Kontrollverfahren, das einen verlässlichen Prüfpfad zwischen Rechnung und Leistung schafft (§ 14 Abs. 1 S. 6 UStG).<sup>74</sup> Dessen Gestaltung steht dem Pflichtigen grundsätzlich frei; das Verfahren muss aber Ergebnissicherheit herstellen, namentlich verbürgen, dass die Rechnung korrekt ohne Verfälschung der Echtheit (sub specie der dem UStG notwendigen Angaben) und unter Gewährleistung der Identität des Rechnungsausstellers sowie der Lesbarkeit (für das menschliche Auge) übermittelt wird. Das betriebliche Kontrollverfahren beschreibt damit Methoden der Rechnungsprüfung im Geschäftsverkehr, die sicherstellen, dass der Unternehmer nur die Rechnungen begleicht, zu deren

69 Vgl. dazu BT-Drucks. 17/5125, S. 51 f.

70 Die Beifügung einer elektronischen Signatur ist also ein möglicher, aber kein zwingender Weg des Rechnungsaustauschs.

71 Korn, in: Bunjes, Umsatzsteuergesetz, 12. Aufl. 2013, § 14 Rn. 53 f.

72 Originär digitale Dokumente sind insbesondere in elektronischer Form, nicht in Papierform aufzubewahren. Groß/Lamm/Lindgens (Fn. 5), 1418.

73 Siehe zu den damit verbundenen Prüfungsschritten mit einem Prüfungsraster für die Praxis Groß/Lamm/Lindgens (Fn. 5), 1415 ff.

74 Vgl. dazu auch Groß/Lamm/Lindgens (Fn. 5), 1414 ff.

Begleichung er auch verpflichtet ist; es unterliegt grundsätzlich keiner Dokumentationspflicht.<sup>75</sup> Etwas anderes kann sich aber aus datenschutzrechtlichen Gründen, etwa Art. 17 Abs. 4 der Richtlinie 95/46/EG, ergeben.<sup>76</sup> Eine Verfahrensdokumentation liegt darüber hinaus im eigenen Interesse des Unternehmers, um einer Beweisnot zu entgehen.<sup>77</sup> Auf Verlangen muss der Unternehmer dem Amtsträger Einsicht in die gespeicherten Daten gewähren, die mithilfe des Datenverarbeitungssystems erstellt wurden (§ 27b Abs. 2 S. 2 UStG). Es reicht insoweit nicht aus, wenn er nur entsprechende Papiausdrucke aus seinem Datenverarbeitungssystem bereitstellt. Der Amtsträger hat vielmehr – in den Schranken des Gebots der Verhältnismäßigkeit, insbesondere der Erforderlichkeit – das Recht, die eingesetzten Datenverarbeitungssysteme zu nutzen (§ 27b Abs. 2 S. 3 i. V. m. Abs. 2 S. 2 a. E. UStG)

Zwei Verfahren, die jedenfalls die Authentizität und Integrität der Rechnung sicherzustellen vermögen, erwähnt der Gesetzgeber exemplarisch: die qualifizierte elektronische Signatur oder eine qualifizierte elektronische Signatur mit Anbieter-Akkreditierung nach dem Signaturgesetz vom 16. Mai 2001 (BGBl. I S. 876) sowie das Verfahren elektronischen Rechnungsaustauschs (EDI)<sup>78</sup> nach Artikel 2 der Empfehlung 94/820/EG der Kommission vom 19. Oktober 1994 über die rechtlichen Aspekte des elektronischen Datenaustausches (ABl. EG Nr. L 338 v. 28.12.1994, S. 98)<sup>79</sup> – § 14 Abs. 3 UStG.<sup>80</sup>

Von der Möglichkeit des steuerrechtlichen Vorsteuerabzugs ist die zivilrechtliche Beweiseignung elektronischer Dokumente zu trennen. Diese regelt das UStG nicht. Das Risiko, in einem Zivilprozess die Echtheit einer elektronischen Rechnung zu dokumentieren, liegt – entsprechend den allgemeinen Beweisgrundsätzen – bei derjenigen Prozesspartei, die sich auf die Echtheit beruft. Die Sicherheitsdebatte der elektronischen Rechnungsstellung evoziert insoweit letztlich die gleichen Bedenken und die gleichen Lösungen wie die Sicherheitsdebatte zur Versendung aller elektronischen Dokumente.

---

75 Korn, in: Bunjes, UStG, 12. Aufl. 2013, § 14 Rn. 40.

76 Die Vorschrift verlangt eine Dokumentation der datenschutzrechtlich relevanten Elemente eines Auftragsdatenverarbeitungsvertrages zu Zwecken der Beweissicherung.

77 Vgl. dazu auch Fn. 60.

78 EDI steht für »Electronic Data Interchange«. Der Begriff bezeichnet den automatisierten elektronischen Datenaustausch zwischen Einrichtungen auf der Basis strukturierter standardisierter Daten mithilfe einer Konvertersoftware.

79 Voraussetzung ist aber, dass die Vereinbarung über diesen Datenaustausch den Einsatz von Verfahren vorsieht, die die Echtheit der Herkunft und die Unversehrtheit der Daten gewährleisten (§ 14 Abs. 3 Nr. 2 a. E. UStG).

80 Bis zum 30.6.2011 waren das die einzigen beiden Verfahren zur rechtssicheren Sicherstellung von Authentizität und Integrität.

### 4.3 Datensicherheit bei der Verwendung elektronischer Kommunikationsdienste zum Rechnungsaustausch

Bedient sich der Unternehmer bei der Rechnungsstellung eines elektronischen Kommunikationsdienstes oder hält der Rechnungsempfänger einen Teledienst zur Rechnungsabwicklung vor, trifft denjenigen, der den öffentlich zugänglichen elektronischen Kommunikationsdienst betreibt, die Verpflichtung, geeignete technische und organisatorische Maßnahmen zu ergreifen, um die Sicherheit seiner Dienste zu gewährleisten. Er hat die Netzsicherheit erforderlichenfalls zusammen mit dem Betreiber des öffentlichen Kommunikationsnetzes sicherzustellen (Art. 4 Abs. 1 S. 1 der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation [Richtlinie 2002/58/EG]<sup>81</sup>).

Der Grundgedanke der datenschutzrechtlichen Sicherungspflichten geht in zwei Richtungen: Sie sollen die Nutzer zum einen in die Lage versetzen, ihre Daten und damit ihr informationelles Selbstbestimmungsrecht besser zu kontrollieren. Zum anderen sollen sie das Vertrauen der Nutzer in die Personen stärken, welche die Nutzerdaten verarbeiten und nutzen.

Welches Anforderungsniveau sich mit diesen Zielsetzungen verknüpft, lässt das Unionsrecht weitgehend offen: Geboten ist ein Sicherheitslevel, das dem bestehenden Risiko unter Berücksichtigung des Standes der Technik und der Kosten angemessen ist (der Richtlinie 2002/58/EG Art. 4 Abs. 1 S. 2). Über bestehende Risiken und über mögliche Abhilfemöglichkeiten muss der Betreiber die Teilnehmer informieren (Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie 2002/58/EG). Gleiches gilt auch auf der Grundlage der Datenschutzrichtlinie 95/46/EG im Hinblick auf die Sicherheitsgefahren bei der Verarbeitung personenbezogener Daten.<sup>82</sup> Auch sie nimmt den für die Verarbeitung Verantwortlichen im Hinblick auf die Sicherheit der Verarbeitung in die Pflicht. Sie verlangt ihm geeignete technische und organisatorische Maßnahmen ab, »die für den Schutz gegen die zufällige oder unrechtmäßige Zerstörung, den zufälligen Verlust, die unberechtigte Änderung, die unberechtigte Weitergabe oder den unberechtigten Zugang – insbesondere wenn im Rahmen der Verarbeitung Daten in einem Netz übertragen werden – und gegen jede andere Form der unrechtmäßigen Verarbeitung personenbezogener Daten erforderlich sind« (Art. 17 Abs. 1 UAbs. 1 Richtlinie 95/46/EG).<sup>83</sup> Bedient sich der Verantwortliche eines Auftragsverarbeiters, befreit ihn

81 Fn. 22.

82 Das gilt insbesondere im Hinblick auf das geforderte Schutzniveau, das Art. 17 Abs. 1 UAbs. 2 dieser Richtlinie in nahezu wörtlicher Übereinstimmung mit Art. 4 Abs. 1 S. 2 der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation beschreibt.

83 Das Schutzniveau, das der Verantwortliche einhalten muss, muss den von der Verarbeitung ausgehenden Risiken und der Art der zu schützenden Daten adäquat sein (Art. 17 Abs. 1 UAbs. 2 der Richtlinie 95/46/EG). Die Richtlinie verlangt dem Verantwortlichen dabei keine unverhältnismäßige

das nicht von dieser Verantwortung. Er hat durch seine Auswahl und Weisungsgewalt für die Einhaltung der Sicherheitsstandards einzustehen (Art. 17 Abs. 2 und 3 der Richtlinie 95/46/EG).

Die unionsrechtlichen Sicherheitsanforderungen an die Betreiber von Telemediendiensten konkretisieren für das nationale Recht insbesondere die §§ 7-10 TMG. Die Diensteanbieter sind danach nicht verpflichtet, die von ihnen weitergeleiteten Informationen zu überprüfen oder auf rechtswidrige Tätigkeiten zu überwachen. Entsprechende Inhalte, die sich aus einer elektronischen Rechnung ergeben, müssen und dürfen sie also nicht ausforschen. Der Diensteanbieter hat sicherzustellen, dass der Nutzer das Telemedium gegen Kenntnisnahme Dritter geschützt in Anspruch nehmen kann (§ 13 Abs. 4 Nr. 3 TMG). Erlangen Dritte unrechtmäßig Kenntnis von Bestands- oder Nutzungsdaten eines Telemediendienstes, ist der Diensteanbieter bzw. der datenschutzrechtlich Verantwortliche zur Information verpflichtet (§ 15a TMG; § 42a BDSG).

## 5 Fazit und Zusammenfassung

Datenschutz und Sicherheit sind ihrem Wesen nach Sand im Getriebe elektronischer Rechnungsbearbeitung. Die Vorzüge und Zielvorstellungen flexibler, einfacher und effizienter Austauschvorgänge lösen umgekehrt aber Risiken für die Sicherheit der in den Rechnungen enthaltenen Informationen und personenbezogenen Daten aus. Diesen Zielkonflikt löst die Union für öffentliche Aufträge in ihrem Art. 8 der Richtlinie 2014/55/EU durch eine Regelung, die einen Ausgleich zwischen den Interessen des Datenschutzes und der Effizienz der Rechnungsbearbeitung herzustellen versucht. Er unterwirft die Verwendung personenbezogener Rechnungsdaten dem datenschutzrechtlichen Grundsatz der Zweckbindung und stellt klar, dass die Effizienzziele elektronischer Rechnungsbearbeitung das nationale und unionale Datenschutzrecht nicht verdrängen. Zu diesem datenschutzrechtlichen Regelungsgeflecht, das auch bei der Rechnungsbearbeitung jenseits öffentlicher Aufträge allgemein zu beachten ist, gehören vor allem die Regelungen der Datenschutzrichtlinie 95/46/EG, der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation und der Richtlinie 2000/31/EG über den elektronischen Geschäftsverkehr. Diesen Regelungsrahmen bricht der deutsche Gesetzgeber insbesondere durch die Vorschriften des TMG, des BDSG und der jeweiligen Landesdatenschutzgesetze auf das nationale Recht herunter. Den Schutz der Bestands- und Nutzungsdaten von Telemedien gewährleistet dabei das TMG; den Schutz des Kommunikationsinhaltes überantwortet der Ge-

---

gen Maßnahmen ab. Der Stand der Technik und die bei der Durchführung entstehenden Kosten sind zu berücksichtigen.

setzgeber grundsätzlich dem BDSG bzw. dem jeweiligen LDSG. Die Erfüllung des Vertragszweckes, dem die elektronische Rechnung dient, begründet eine datenschutzrechtliche Verarbeitungsbefugnis für die privatvertraglich und umsatzsteuerrechtlich vorgesehenen Rechnungsbestandteile. Bis zum Ablauf der grundsätzlich zehnjährigen gesetzlichen Aufbewahrungspflicht kann der Betroffene seinen datenschutzrechtlichen Lösungsanspruch für personenbezogene Daten nicht durchsetzen. Er kann lediglich eine Sperrung im Sinne des § 35 Abs. 3 Nr. 1 BDSG verlangen. Sie trägt dem Interesse Betroffener in solchen Fällen hinreichend Rechnung.

Gerade bei der Implementierung elektronischer Rechnungsmodelle kommt dem Gedanken des Datenschutzes durch Technik besondere Bedeutung zu. Das gilt insbesondere für die Einführung der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung. Die Union schwört diese ausdrücklich auf die fundamentalen Leitideen des Datenschutzes ein, um das Interesse an einer Sicherung der Privatheit in der Welt neuer technischer Möglichkeiten hinreichend zu sichern (Art. 3 Abs. 1 S. 2 Spstr. 3 der Richtlinie 2014/55/EU).

Die elektronische Form der Bearbeitung muss den gleichen Anforderungen an die Integrität, Authentizität und Lesbarkeit genügen, die an die analoge Form der Papierrechnung zu stellen sind. Das stellt das UStG – auch für die Aufbewahrungspflichten – klar. Die Sicherheit der eRechnung dient nicht nur dem staatlichen Interesse an einer Verhinderung von Steuerbetrug, sondern liegt auch im ureigenen Interesse der Vertrags- und Kommunikationspartner. Im offenen Kommunikationsverkehr des Internets ausgespähte Rechnungsinhalte eröffnen nicht nur den Zugriff auf personenbezogene Daten, sondern auch Rückschlüsse auf Lieferantenbeziehungen und Geschäftsgeheimnisse der betroffenen Unternehmen und unterliegen dem Risiko der Verfälschung. Für den Versender elektronischer Rechnungen empfiehlt sich insoweit auch beim nicht sicherheitsrelevanten Austausch von Rechnungen die Verwendung entsprechender Verschlüsselungstechnologien. Denn Datenschutz und Sicherungsmechanismen sind zwar häufig unbequem. Aber das Vertrauen darin, dass ihre Grundprinzipien Beachtung finden, ist elementare Voraussetzung für die Akzeptanz elektronischer Rechnungsbearbeitung im Geschäftsverkehr und in der Bevölkerung. Datenschutz und Sicherheitsinteressen sind nicht um ihrer selbst willen da, sondern stehen im Dienst der Ziele einer wachsenden Verankerung der elektronischen Rechnungsbearbeitung beim Leistungsaustausch. Insofern sind sie weniger ein Bollwerk gegen deren Siegeszug, als vielmehr ein Hebel, um ihren Durchbruch in der Praxis abzusichern.

*Prof. Dr. Mario Martini ist Inhaber des Lehrstuhls für Verwaltungswissenschaft, Staatsrecht, Verwaltungsrecht und Europarecht an der Universität Speyer.*



# 03 | Empfehlungen

Lieferanten plädieren für die einfache Lösung:  
Die elektronische Rechnung per E-Mail  
König | Born | Hildebrandt

„ZUGFeRD“ – Einführung und Aufbau des Formats  
für strukturierten elektronischen Rechnungsaus-  
tausch Bögerl | Dill | Engel-Flechsigt | Förderer |  
Linde | Pelekies | Schmidt | Walther | Wild

Anpassung der Geschäftsprozesse für die  
eRechnung Thiel | Schmidt







Prof. Dr. Wolfgang König, Friedrich Born, Achim Hildebrandt\*

## **Lieferanten plädieren für die einfache Lösung: Die elektronische Rechnung per E-Mail**

1	Einleitung .....	90
2	Relevante Transportwege für den Rechnungsversand .....	92
2.1	E-Mail .....	92
2.2	De-Mail .....	93
2.3	Webportal .....	93
2.4	https .....	94
2.5	Electronic Data Interchange .....	95
2.6	Kombinationen aus Transport- und Datenstandards .....	95
3	Lieferanten präferieren PDF und E-Mail .....	96
4	De-Mail als Alternative zur E-Mail .....	98
5	Fazit .....	99

---

\* Herr Hildebrandt hat die Abschnitte zu De-Mail (Kapitel 2.2 und 4) verfasst.

# 1 Einleitung

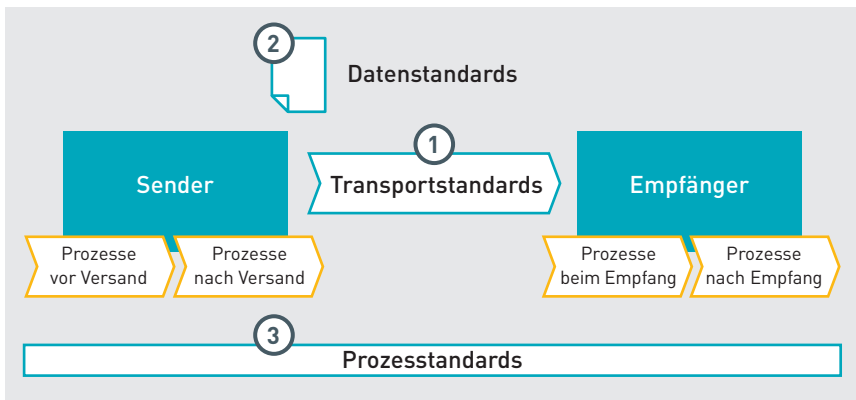
Die Einführung einer neuen Informationstechnologie birgt viele Stolpersteine, angefangen bei der praktischen Umsetzung, über Prozessanpassungen, Schulungen, bis hin zur Überzeugung von Leitungsebene und Mitarbeitern. Solange eine Anwendung nur innerhalb der eigenen Organisation zum Tragen kommt wird, lässt sich die Akzeptanz durch eine passende Change-Management-Strategie steuern. Sobald jedoch der Erfolg und Nutzen einer IT-Anwendung von der Akzeptanz externer Partner abhängt, ist der Handlungsumfang im Gegensatz zur internen Organisation eingeengt. Ein solches Szenario findet eine Behörde vor, wenn sie als Einkäufer von Leistungen aus ökonomischen und ökologischen Gründen auf einen elektronischen Rechnungsaustausch umsteigen will. Die Akzeptanz unter den Rechnungsversendern bestimmt entscheidend über die realisierbaren Einsparungen und Prozessoptimierungen. Der Wandel birgt natürlich das Risiko, dass sich der geplante Umfang einer Umstellung aufgrund von mangelndem Interesse der Lieferanten nicht realisieren lässt und sich trotz Investitionskosten keine Verbesserung einstellt. Die Berücksichtigung der Lieferanten ist also maßgeblich für den Erfolg der Neuerung verantwortlich und sollte eine gewichtige Rolle bei der Planung einnehmen.

Die Auswahl der richtigen Standards ist eine Möglichkeit, um die Akzeptanz unter den Lieferanten zu erhöhen. Unter einem Standard wird im Kontext der Informationstechnologie eine Zusammenstellung von technischen Spezifikationen zur Herstellung von Kompatibilität verstanden.<sup>1</sup> In der Domäne der elektronischen Rechnungsstellung und -verarbeitung wird in der Regel zwischen drei Ebenen von Standards unterschieden (Abbildung 1). Die erste Ebene der Standards betrifft die Transportstandards, welche die Kommunikation zwischen Transaktionspartnern regeln. Ein etablierter und verbreiteter Standard ermöglicht den reibungslosen Austausch von Informationen zwischen Lieferant und Behörde, ohne dass eine bilaterale Koordination notwendig wird. Das gilt nicht nur für menschliche Kommunikation, sondern auch für die Kommunikation zwischen zwei Informationssystemen. Im Falle des elektronischen Rechnungsversands können die Transportstandards größtenteils unabhängig von Inhalts- und Prozessstandards gewählt werden. So ist es möglich, eine elektronische Rechnung über eine Vielzahl von Transportstandards zu versenden, angefangen von bilateral abgestimmten und proprietären Standards – wie EDI – bis hin zu allgemeinen und offenen Standards wie https, FTP oder auch die E-Mail über SMTP. Standards auf der zweiten Ebene beschreiben die zu transportierenden Inhalte und legen fest, wie ein Datenformat technisch aufgebaut ist, welche Datenfelder vorhanden sind, wie die Verknüpfung zwischen den Feldern stattfindet

---

1 David/Greenstein, The Economics of Compatibility Standards: An Introduction to Recent Research, in: Economics of Innovation and New Technology 1, no. 1 (1990): S. 3-41.

und welche Attributwerte in den jeweiligen Feldern vorkommen. Ein prominentes Beispiel für einen Datenstandard ist ZUGFeRD. Der Standard baut auf dem UN/CEFACT-Rechnungsstandard auf und teilt mit ihm die XML-Basis. Die Entwicklung und Pflege des ZUGFeRD-Standards liegt in den Händen des Forum elektronische Rechnung Deutschland (FeRD) – ein Interessensverband von Privatwirtschaft und öffentlicher Hand. Der anschließende Beitrag geht im Detail auf Inhaltsstandards ein, mit besonderem Fokus auf ZUGFeRD.



**Abbildung 1: Standardisierungsebenen bei der eRechnung**

Auf der dritten Ebene befinden sich die Prozesstandards, welche im Gegensatz zu Daten- und Transportstandards relativ unspezifisch gehalten sind und nur eine Art Rahmenwerk für die Gestaltung von Prozessen beschreiben. Aufgrund der großen Vielfalt von Organisationsformen und -strukturen müssen Prozesstandards für Organisationen in ihrer spezifischen Situation anpassbar sein. Die gängigsten Prozesstandards sind im Qualitätsmanagement angesiedelt, beispielsweise ISO 9001:2008<sup>2</sup>. Während bei den vorherigen Ebenen von Kompatibilitätsstandards gesprochen wird, stellen Prozesstandards eine Art von Qualitätsstandards dar. Der Fokus liegt hier nicht auf technischen Spezifikationen zur Sicherstellung von menschlicher oder maschineller Kompatibilität, sondern auf dem Aufbau von dokumentierten, transparenten und nachvollziehbaren Prozessen mit hoher Datenqualität. Auch wenn das vorrangige Ziel die qualitativ gleichbleibend hohe Wiederholbarkeit eines Prozesses darstellt, gehen die meisten Effizienzgewinne mit Änderungen in dieser Ebene einher. Im übernächsten Beitrag wird dediziert auf Prozesstandards im Kontext des elektronischen Rechnungsaustauschs eingegangen.

<sup>2</sup> [http://www.iso.org/iso/home/standards/management-standards/iso\\_9000.htm](http://www.iso.org/iso/home/standards/management-standards/iso_9000.htm)

# 2 Relevante Transportwege für den Rechnungsversand

Im Rahmen des Projekts eRechnung wurden die folgenden Optionen zur Übertragung einer elektronischen Rechnung verglichen und anhand mehrerer Zielkategorien bewertet. Der folgende Teil stellt die Ergebnisse in Kürze vor.<sup>3</sup>

## 2.1 E-Mail

Der einfachste Weg der Übermittlung ist der Einsatz einer „normalen“ E-Mail. Das Rechnungsdokument wird an diese angehängt und entsprechend versandt. Versand und Empfang von E-Mails sind etabliert und zeichnen sich insbesondere durch einfache Handhabung aus. Da Authentizität und Integrität bei diesem Transportweg nicht ausreichend gewährleistet sind, muss der Empfänger diese – zum Beispiel durch Prüfung von Rechnungsinhalt und Absenderinformationen – sicherstellen. Ein solches Prüfverfahren ist in der Verwaltung haushaltsrechtlich vorgegeben und etabliert.

Die Sicherheit des Mediums E-Mail (oder auch eines Anhangs) kann des Weiteren durch Verschlüsselung und Signatur deutlich verbessert werden. Die Verfahren hierzu (zum Beispiel PGP- oder S/MIME-verschlüsselte E-Mail) erfordern sowohl beim Sender wie beim Empfänger eine entsprechende IT-Infrastruktur und IT-Affinität.

Wie die Erfahrungen (zum Beispiel im Umgang mit der digitalen Signatur) in den letzten Jahren zeigen, müssen sich die Lösungen durch Einfachheit auszeichnen. Nur so können auch die kleinen und mittleren Unternehmen am elektronischen Rechnungsaustausch teilhaben. Gerade dies war und ist eines der Ziele der EU-Kommission und der Bundesregierung. Die Veränderungen im Steuervereinfachungsgesetz und die Möglichkeit, den Rechnungsversand fortan auch ohne Signatur per E-Mail (sofern die entsprechenden Prüfprozesse umgesetzt sind) durchzuführen, haben entscheidend zur Einfachheit beigetragen. Mit einer E-Mail können die Rechnungen dem Lieferanten als Anhang zugestellt werden. Mit einer Durchdringung des Internets von 75,9 Prozent in Deutschland<sup>4</sup> und einem vermuteten höheren Anteil der Durchdringung bei rechnungsstellen-

---

3 Bernius/Pfaff/Werres/König (2013), eRechnung – Handlungsempfehlungen zur Umsetzung des elektronischen Rechnungsaustauschs mit der öffentlichen Verwaltung, 2013.

4 Van Eimeren/Frees (2012), Ergebnisse der ARD/ZDF-Onlinestudie 2012: 76 Prozent der Deutschen online – neue Nutzungssituationen durch mobile Endgeräte. Media Perspektiven, 7- 8/2012, 362-379.

den Unternehmen kann dieser Transportweg faktisch von allen Unternehmen genutzt werden.

## **2.2 De-Mail**

Im Gegensatz zur E-Mail können bei De-Mail sowohl die Identität der Kommunikationspartner als auch der Versand und der Eingang von De-Mails jederzeit zweifelsfrei nachgewiesen werden. Die Inhalte einer De-Mail können auf ihrem Weg durch das Internet nicht mitgelesen oder gar verändert werden. Das abgesicherte Anmeldeverfahren und verschlüsselte Transportwege sorgen für einen vertraulichen Versand und Empfang von De-Mails. De-Mail kann so die Sicherheit der elektronischen Kommunikation im Vergleich zur herkömmlichen E-Mail erhöhen. Das De-Mail-Gesetz (2011) regelt die Mindestanforderungen an einen sicheren elektronischen Nachrichtenaustausch. Darüber hinaus sorgt es für ein geregeltes Verfahren, wie diese Anforderungen, die für alle De-Mail-Anbieter in gleicher Weise gelten, durch das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) wirksam überprüft werden. De-Mail ist dabei in der Handhabung für Privatpersonen und Unternehmen, nach einer umfassenden Anmeldung mit gesicherter Feststellung der Identität, fast so einfach wie E-Mail. Im unkomplizierten Fall kann De-Mail über Webanwendungen genutzt werden, die den bekannten E-Mail-Diensten sehr ähnlich sind und keine Installation zusätzlicher Hard- oder Software auf den Endgeräten erfordern. Da De-Mail auf weit verbreiteten E-Mail-Technologien basiert, können Organisationen De-Mails intern über die vorhandene E-Mail-Infrastruktur und entsprechende Schnittstellen zu IT-Systemen verarbeiten – falls der De-Mail-Provider Module für gängige E-Mail-Software anbietet.

## **2.3 Webportal**

Für den Einsatz von Webportalen bieten sich zwei gängige Modelle an. Entweder können Rechnungsempfänger, in diesem Fall die Behörde, die Rechnungen vom Portal des Lieferanten beziehen. Der Empfänger muss sich dabei auf n verschiedenen Portalen mit eigenen Zugangsdaten authentisieren, falls er Rechnungen von n Lieferanten bekommt. Die Dokumente werden in der Regel als PDF im Portal bereitgestellt. Häufig bieten die Betreiber solcher Portale die Rechnungen in unterschiedlichen Formaten an – wie PDF, CSV oder XLS. Alternativ können die Rechnungsdaten vom Lieferanten auf einem Portal des Rechnungsempfängers erfasst werden, wie es der österreichische Bund für seine Lieferanten

anbietet.<sup>5</sup> Das BSI empfiehlt dem Rechnungssteller unter anderem, die Daten zu signieren und mit einem geeigneten Verschlüsselungsverfahren zu übertragen, um Integrität und Authentizität sicherzustellen. Der Empfänger verifiziert anschließend die Signatur und speichert die Rechnung und das Verifikationsprotokoll ab. Entsprechend dem Schutzbedarf kommen hier Verfahren von einfachem SSL bis zur Verschlüsselung durch zertifizierte Hardwarekryptokomponenten in Betracht.

Bei dem Einsatz eines Portals ist immer zu bedenken, dass ein Portal einen zentralen Angriffspunkt bietet. Je nach Schutzbedarf kann die Absicherung eines Portals ein sehr aufwändiges und entsprechend teures Verfahren sein. Ein Portal stellt weiterhin höhere Anforderungen an die Verfügbarkeit, da der Ausfall den gesamten Kunden- oder Lieferantenkreis betrifft. Grundsätzlich wird empfohlen, bei der Einrichtung oder Nutzung eines Portals die entsprechenden Maßnahmen der IT-Grundsatzkataloge zu beachten. Ein Sicherheitsmanagement gemäß der BSI-Standards 100-1 bis 100-4 sollte eingerichtet werden.<sup>6</sup>

Die Portallösungen sind in der Regel Verfahren, die mit wachsender Durchdringung der Informationsverarbeitung und insbesondere der möglichst medienbruchfreien Verarbeitung nicht mehr zeitgemäß wirken. Die eingespielten Prozesse beim Rechnungsempfänger und Rechnungsversender werden durch die Portallösungen unterbrochen und Daten müssen manuell erfasst oder hoch- bzw. heruntergeladen werden.

## 2.4 https

Der https-Standard ermöglicht einen direkten Austausch zwischen zwei Geschäftspartnern über eine direkte Verbindung zwischen den jeweiligen Netzwerken. Die Rechnungsdaten werden dabei mit Hilfe eines Tunneling-Verfahrens an den Webserver des Empfängers übertragen und anschließend im internen Netzwerk an das zuständige System übergeben. Der Austausch der Daten kann auch mit Hilfe von SSL/TLS abgesichert werden. Hierbei authentisiert sich der Client beim Server und anschließend findet eine Authentifizierung des Senders durch den Empfänger statt und ein privater Session-Key zur Absicherung der weiteren Kommunikation wird ausgehandelt. Webportale und die Übertragung per https basieren auf den gleichen technischen Prinzipien, aber im Gegensatz zu einem Portal ist kein manueller Eingriff notwendig. Zusätzlich entfällt auch der Aufbau und die Pflege des Portals, während bei der Übertragung per https ein anfäng-

---

5 <https://www.usp.gv.at/>

6 Weitere Hinweise zur Einrichtung und zum Betrieb sowie für die sichere Nutzung finden sich in der ISi-Reihe des BSI; [https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/Cyber-Sicherheit/ISi-Reihe/ISi-Reihe\\_node.html](https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/Cyber-Sicherheit/ISi-Reihe/ISi-Reihe_node.html)

licher Koordinierungsaufwand zwischen den Geschäftspartnern notwendig sein kann – wie bei Electronic Data Interchange.

## 2.5 Electronic Data Interchange

Bei diesem Verfahren werden die Daten zwischen Rechnungsversender und -empfänger direkt elektronisch ausgetauscht. Die entsprechenden Prozedere, die Integrität und Authentizität garantieren, sind etabliert und beruhen auf bekannten Standards. Für die Einführung müssen beide Prozessbeteiligten die technischen Voraussetzungen für EDI schaffen. Im Vergleich zu den anderen vorgestellten Verfahren, ist die Teilnahme und die Pflege bei EDI aufwändiger. Dies gilt gleichbedeutend für den Sender und Empfänger von Rechnungen. Auf Basis der aktuellen Infrastruktur und Ausgestaltung in der untersuchten öffentlichen Verwaltung ist dieser Weg der am schwersten umzusetzende.

## 2.6 Kombinationen aus Transport- und Datenstandards

Aus den oben beschriebenen Möglichkeiten des Versands sowie den beiden Darstellungsformen der Rechnung ergeben sich insgesamt neun mögliche Varianten im elektronischen Rechnungverkehr für die öffentliche Verwaltung (Abbildung 2).

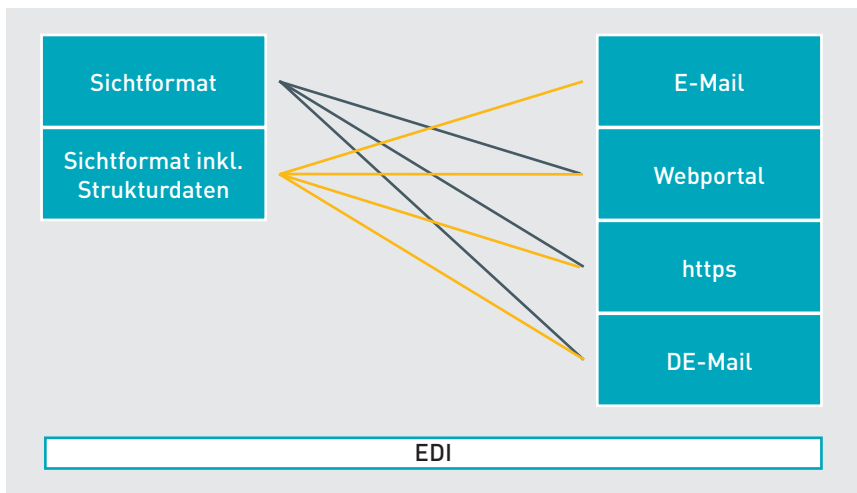


Abbildung 2: Alternativen des elektronischen Rechnungsaustauschs mit der öffentlichen Verwaltung

Eine Trennung von Daten- und Transportstandards ist problemlos möglich, bis auf den Sonderfall EDI. Der hohe koordinative Aufwand zur Etablierung einer EDI-Schnittstelle zwischen Transaktionspartnern resultiert in der Regel in einem bilateralen Abkommen unter Verwendung proprietärer Spezifikationen, um die internen Prozesserfordernisse genau umsetzen zu können. Entsprechend sind solchen Lösungen meist sehr leistungsfähig, aber aufgrund der hohen Kosten nur bei hohen Transaktionsfrequenzen und Volumina auch rentabel.

Die verbliebenen Optionen auf Seiten der Datenstandards lassen sich ohne Einschränkungen mit den Transportwegen E-Mail, Webportal, https und De-Mail frei kombinieren. Die Wahl der Übertragung beschränkt so auch nicht die Wahl des Formats für die weitere Verwendung im internen Rechnungsbearbeitungsprozess und sollte in Hinblick auf eine effiziente Verarbeitung im internen Rechnungsbearbeitungsprozess gewählt werden. Eine elektronische Rechnung mit integrierten Strukturdaten verspricht eine einfachere Verarbeitung im nachfolgenden System, weil die Rechnungsdaten in maschinenlesbarer Form vorliegen und die einzelnen Datenfelder vom Informationssystem direkt referenziert werden können. Der Transportstandard lässt sich den Wünschen der Lieferanten anpassen, ohne auf effiziente Weiterverarbeitung der Daten innerhalb der Behörde verzichten zu müssen, und kann damit als Variable zur Steigerung der Akzeptanz verwendet werden.

### **3 Lieferanten präferieren PDF und E-Mail**

Im Rahmen des Projekts eRechnung wurden die Lieferanten des Kaufhaus des Bundes nach ihren Präferenzen zur Gestaltung des elektronischen Rechnungsaustausches mit der öffentlichen Hand befragt. Das typische Unternehmen hatte dabei etwa 35 Mitarbeiter, 319 Geschäftspartner und 9400 versandte Rechnungen pro Jahr (alle Angaben stellen den Median der befragten Unternehmen dar). Die Ansprechpartner wurden gebeten, eine Auswahl von zehn Kombinationen aus Dateiformat und Zustellungsart auf einer Notenskala von 1 bis 5 zu bewerten. Anschließend wurden die Ergebnisse ausgehend von der Kombination mit dem besten Mittelwert normiert.



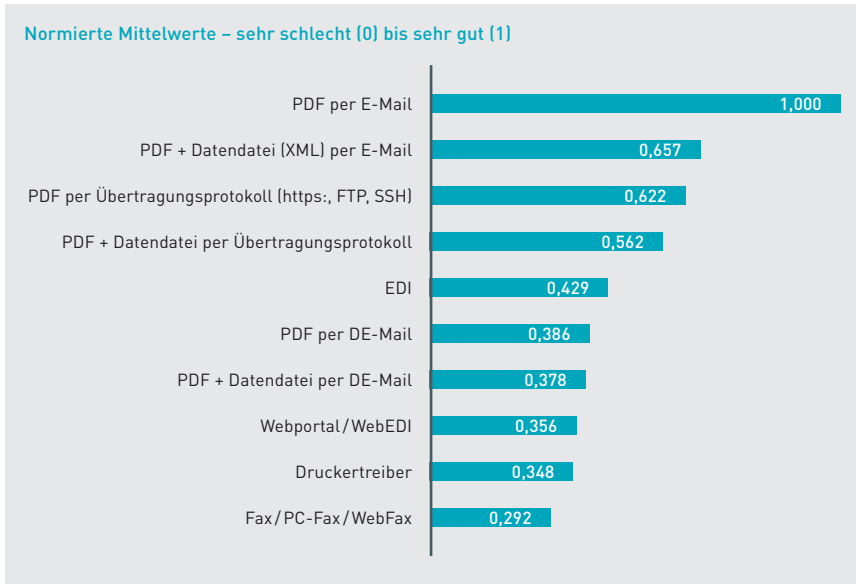


Abbildung 3: Präferenzen der befragten Lieferanten zum Versand elektronischer Rechnungen

Eine einfache Versendung einer Rechnung als PDF stellt dabei die beste Kombination für die befragten Unternehmen dar. Bei der E-Mail ist es nicht notwendig, dedizierte Zugänge für EDI-Schnittstellen, https-Zugänge oder Portale zu erstellen und zu pflegen, da eine Empfangsadresse ausreicht, denn die notwendige Infrastruktur existiert in der Regel schon. Aufgrund der noch geringen Verbreitung von einfachen technischen Werkzeugen, um ein Sichtformat mit strukturiertem Datensatz zu erstellen, bevorzugen die Lieferanten den Versand eines einfachen Sichtformats, wie PDF. Trotz alledem landet das Sichtformat mit integriertem strukturierten Datensatz auf dem zweiten Rang. Die zu erwartende Verbreitung von Software zur Erstellung solcher maschinenlesbaren Formate – wie zum Beispiel ZUGFeRD – dürfte die Präferenzen noch weiter zugunsten dieser Option verschieben.

Die E-Mail-basierten Optionen aus Daten- und Transportstandards werden gefolgt von den https-basierten Versandoptionen. Auch hier zeigt sich die Präferenz der befragten Unternehmen für offene Standards, die unbeschränkt mit den verfügbaren Systemen kombiniert werden können und sich durch die Verwendung von https, E-Mail über SMTP oder FTP modular erweitern lassen, ohne von Dritten abhängig zu sein.

Im Gegensatz dazu steht die Verwendung von EDI auf dem fünften Rang. Hier ist eine große Abhängigkeit zum Transaktionspartner gegeben und in der

Regel ist eine ökonomische Umsetzung und Verwendung nur bei hohen Transportfrequenzen respektive Volumina und einer langfristigen Beziehung gegeben.

Auf den hinteren Rängen finden sich Portale und Druckertreiber. Das relativ schlechte Abschneiden der Webportale lässt sich vermutlich mit dem hohen Aufwand für Aufbau und Pflege eines Portals begründen. Neben den technischen Entwicklungs- und Instandhaltungskosten entsteht an dieser Stelle auch ein hoher koordinativer Aufwand bei der Vergabe und dem Management der Zugänge.

Druckertreiber sind zwar technisch einfache und komfortable Lösungen, aber die Bereitschaft zur Installation von zusätzlicher Software ist sehr niedrig, vor allem wenn jeweils eine Anwendung pro Transaktionspartner notwendig wird.

In einem weiteren Projekt bei einem deutschen Mittelständler wurde den Lieferanten die Wahl zwischen einem Rechnungsversand per E-Mail oder per Druckertreiber geboten. Bei einer insgesamt sehr erfolgreichen Umstellung von über 70% des Rechnungsvolumens auf die elektronische Übersendung trafen nur 2% der Rechnungen über den kostenlosen Druckertreiber ein, während 98% der Rechnungen per E-Mail übertragen wurden.

## **4 De-Mail als Alternative zur E-Mail**

Die De-Mail ist in bestimmten Fällen, zum Beispiel wenn sensible, personenbezogene Daten in den Rechnungen enthalten sind – etwa im Gesundheitswesen –, eine geeignete Alternative zur E-Mail. In der Begründung zum Steuervereinfachungsgesetz (Deutscher Bundestag Drucksache 17/6146) hat der Gesetzgeber festgestellt, dass der Rechnungsempfänger bei der Übermittlung der elektronischen Rechnung über fortschrittliche Verfahren, die einen sicheren, vertraulichen und nachweisbaren Geschäftsverkehr auf Grundlage einer sicheren Anmeldung und Identifizierung ermöglichen, die Identität des Absenders (Echtheit der Herkunft) und die Unversehrtheit des Inhalts als gegeben ansehen kann und dies nicht gesondert durch innerbetriebliche Prüfverfahren nachweisen muss. Zu diesen Verfahren zählen De-Mail, EDI und signierte E-Mails. Da der Empfang von De-Mail kostenfrei ist, entstehen auf Seiten des Empfängers keine zusätzlichen Kosten. Behörden und Einrichtungen des Bundes müssen auf Grundlage des E-Government-Gesetzes von 2013 den Zugang über De-Mail anbieten.

Lieferanten haben bei Übersendung der elektronischen Rechnung über De-Mail zum einen den Vorteil, dass hier gegenüber einer nicht signierten E-Mail die Vertraulichkeit der Übermittlung gewährleistet ist. Die De-Mail-Anbieter müssen die Erfüllung der Anforderungen an den Datenschutz durch ein besonderes Datenschutzzertifikat nachweisen. Zum anderen kann der Absender

bei Übermittlung über De-Mail konkret nachvollziehen wann und mit welchem Inhalt er eine Rechnung an den Empfänger gesendet hat. Für den Absender ist die Übertragung per De-Mail allerdings mit Kosten verbunden. Den Vorteilen bei Empfänger und Absender stehen also zumindest auf Seiten des Absenders die Versandkosten in Höhe von 35ct per Transaktion und einer notwendigen Registrierung der Lieferanten gegenüber.

## 5 Fazit

Es stehen – wie gezeigt – unterschiedliche Möglichkeiten zur Verfügung, um den elektronischen Rechnungsaustausch zwischen der zuliefernden Privatwirtschaft und der beschaffenden öffentlichen Verwaltung zu realisieren. Die Wahl der besten Option hängt dabei stark von der Aufgabe der Behörde, ihrer Größe und der Struktur ihrer privatwirtschaftlichen Beziehungen ab. Jedoch zeigen die Erfahrungen aus den bisherigen Projekten und Studien auf, dass die jeweils einfache Lösung für eine höhere Akzeptanz beim Rechnungsversender sorgt und damit maßgeblich über Erfolg oder Misserfolg der Umstellung entscheidet. Die Wünsche der Geschäftspartner sollten schon zu Beginn der Planungen bedacht werden, um die Bedürfnisse bei der Wahl von Übertragungswegen berücksichtigen zu können. Ein frühzeitiges Einbeziehen der Lieferanten kann so auch zum Erfolg der Umstellung beitragen. Im Fall der elektronischen Rechnung votieren die befragten Lieferanten klar für einen Versand per E-Mail. Jedoch wird noch der Versand einer Rechnung im PDF-Format bevorzugt, obwohl dies nicht die technisch effiziente Art darstellt. Das liegt unter anderem in der noch mangelnden Verbreitung von einfacher Software, um ein PDF mit integriertem Datensatz zu erzeugen.

*Prof. Dr. Wolfgang König ist Direktor des House of Finance an der Goethe-Universität Frankfurt am Main sowie Inhaber des Lehrstuhls für Betriebswirtschaftslehre, insb. Wirtschaftsinformatik und Informationsmanagement.*

*Friedrich Born, M.Sc., ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Wirtschaftsinformatik an der Goethe-Universität Frankfurt am Main.*

*Achim Hildebrandt, Ministerialrat, ist Leiter des Referats „Pass- und Ausweiswesen; Identifizierungsverfahren“ im Bundesministerium des Innern.*



Georg Bögerl, Michael Dill, Stefan Engel-Flehsig, Klaus Förderer, Ulrike Linde, Andreas Pelekies, Gerhard Schmidt, Bernd Wild

## **„ZUGFeRD“ – Einführung und Aufbau des Formats für strukturierten elektronischen Rechnungsaustausch**

1	Einleitung .....	102
2	Forum elektronische Rechnung Deutschland (FeRD) .....	102
3	ZUGFeRD: Schneller und komfortabler Rechnungsaustausch .....	103
4	Internationale Einbettung des ZUGFeRD-Formats .....	104
5	Grundsätze des ZUGFeRD-Formats .....	105
6	ZUGFeRD-Profile .....	107
7	Branchenspezifische Erweiterungen .....	110
8	Einbettung in eine PDF/A-3-Datei .....	111
9	Pflege und Weiterentwicklung von ZUGFeRD .....	113
10	Fazit .....	114

# 1 Einleitung

Fachleute sind sich einig: Der Siegeszug des elektronischen Rechnungsaustauschs ist nicht mehr aufzuhalten. Jüngste Hochrechnungen zeigen, dass Wirtschaft und Verwaltung in Deutschland bei einem flächendeckenden Umstieg von der papierbasierten zur E-Rechnung viele Milliarden Euro pro Jahr einsparen könnten. Dies gilt besonders für kleine und mittlere Unternehmen, die vielfach noch nicht von den Vorteilen der elektronischen Rechnung profitieren. Dabei zeigen gerade die Erfahrungen mit kleinen und mittleren Unternehmen, dass ein elektronischer Rechnungsversand 70 bis 80 Prozent der Kosten gegenüber manueller Bearbeitung einspart. Gemäß Schätzungen einer Marktstudie aus 2012 werden von den in Deutschland jährlich versandten Rechnungen lediglich 18 Prozent elektronisch verschickt.

Es ist also höchste Zeit für Wirtschaft und Verwaltung, auf den Zug der elektronischen Rechnungsstellung aufzuspringen und Einsatz und Nutzung in allen Bereichen von Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung voranzubringen.

# 2 Forum elektronische Rechnung Deutschland (FeRD)

FeRD ist die nationale Plattform von Verbänden, Ministerien und Unternehmen zur Förderung der elektronischen Rechnung in Deutschland<sup>1</sup>.

Das Forum hat die Aufgabe, das Thema „elektronische Rechnungen“ unter technischen, geschäftlichen, wirtschaftlichen und rechtlichen Gesichtspunkten aufzubereiten sowie geeignete Maßnahmen zum raschen und einfachen Einsatz elektronischer Rechnungen vorzubereiten, zu koordinieren und umzusetzen. Es vertritt die Interessen seiner Mitglieder auf europäischer und internationaler Ebene.

Das Forum wurde am 31. März 2010 in Berlin unter Beteiligung verschiedener Ministerien des Bundes und der Länder, des Bundeskanzleramtes (Sekretariat des Nationalen Normenkontrollrates, Geschäftsstelle Bürokratieabbau) sowie der Spitzenverbände der Wirtschaft, einiger Fachverbände unter dem Dach der vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie auf Beschluss des Deutschen Bundestages geförderten AWW - Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V.<sup>2</sup> gegründet. Das Forum soll die Akzeptanz und die Verbreitung elektronischer Rechnungen in Deutschland erhöhen, zur Mei-

---

1 [www.ferd-net.de](http://www.ferd-net.de)

2 [www.awv-net.de](http://www.awv-net.de)

nungsbildung bei Unternehmen und Verbänden beitragen sowie die deutsche Meinung gebündelt an das europäische Multistakeholder Forum on E-Invoicing und weitere europäische Gremien weitergeben.

### **3 ZUGFeRD: Schneller und komfortabler Rechnungsaustausch**

Eine wichtige Voraussetzung für die gewünschten Kostenersparnisse besteht in einem einheitlichen Datenformat, welches sowohl in der Wirtschaft als auch in der öffentlichen Verwaltung eingesetzt werden kann.

Damit auch kleinen und mittleren Unternehmen die Vorzüge der E-Rechnung zugutekommen, hat das Forum elektronische Rechnung Deutschland (FeRD) unter dem Namen ZUGFeRD („Zentraler User Guide des Forums elektronische Rechnung Deutschland) ein einheitliches Datenformat entwickelt, das seit Juni 2013 als Release Candidate allen interessierten Unternehmen zur Verfügung steht.

ZUGFeRD löst die etablierten EDI- und Branchenstandards nicht ab, sondern ergänzt diese um eine einfache und kostengünstige Lösung für den strukturierten Datenaustausch.

Das ZUGFeRD-Format wird ab Juni 2014 als Version 1.0 einschließlich einer umfangreichen Spezifikation kostenfrei auf der Website von FeRD ([www.ferd-net.de](http://www.ferd-net.de)) zur Verfügung stehen.

Mit dem neuen Format können Rechnungen zwischen Unternehmen sowie zwischen Unternehmen und der öffentlichen Verwaltung schnell, komfortabel und einfach elektronisch ausgetauscht werden. Mehr noch: Das neue ZUGFeRD-Datenformat senkt nicht nur die Kosten der Rechnungsstellung, weil beispielsweise Material- und Portokosten wegfallen; aufgrund des durchgängigen elektronischen Prozesses wird auch das Rechnungswesen in Zukunft wesentlich effizienter.

Erste Unternehmen und Behörden, zu denen unter anderem GS1 Germany, die August Storck KG, das Bundesverwaltungsamt und das Technische Hilfswerk gehören, nutzen bereits das neue ZUGFeRD-Datenformat. So versendet GS1 Germany seit dem 1. Juli 2013 Rechnungen nur noch elektronisch. Das Bundesverwaltungsamt in Köln, das jährlich rund 50.000 Buchungen verarbeitet, verspricht sich durch die Einführung von ZUGFeRD schnellere und effizientere Arbeitsabläufe, geringere Zahlungsverzögerungen sowie niedrigere Druck- und

Portokosten. Weitere Integrationen des Formats in vorhandenen Softwarelösungen werden bereits angeboten<sup>3</sup>.

Dass die Zeit reif war für eine solche Initiative ist mehreren Faktoren geschuldet: Erstens ermöglicht das Umsatzsteuergesetz jetzt, dass elektronische Rechnungen ohne Signatur gesendet werden können und somit eine große Hürde für die Implementierung gefallen ist; zweitens gab es verschiedene Brancheninitiativen, um zusätzlich zu EDI eine Möglichkeiten zum strukturierten Datenaustausch zu schaffen; und schließlich bietet die verabschiedete ISO-Norm zu PDF/A3 die Möglichkeit, eine XML-Rechnung in ein PDF einzubetten und somit sowohl strukturierte Daten als auch das Belegbild gleichzeitig zu senden.

## 4 Internationale Einbettung des ZUGFeRD-Formats

Die IT-Industrie, allen voran Unternehmen, die Finanz-, Dokumentenmanagement- und ECM-Software entwickeln, sehen in einem einheitlichen Format für elektronische Rechnungen ein erhebliches Potenzial zur Effizienzsteigerung.

Die grenzüberschreitende Nutzbarkeit des neuen Formates ist dabei ein wichtiges Kriterium. Das ZUGFeRD-Format kann auch außerhalb des deutschsprachigen Raumes eingesetzt werden - im europäischen wie in jedem internationalen Zusammenhang.

ZUGFeRD basiert auf dem von UN/CEFACT entwickelten Standard zur Cross Industry Invoice (CII)<sup>4</sup> sowie auf dem durch das europäische Standardisierungsgremium CEN entwickelten und darauf aufbauenden Message User Guides (MUG)<sup>5</sup> für eine Kernrechnung. Das bedeutet, dass der Grundstein für die Etablierung von ZUGFeRD als einheitliches europäisches Format bereits gelegt ist. Im europäischen Gremium für elektronische Rechnung, dem „European Multistakeholder Forum on Electronic Invoicing“, wurde bereits eine Empfehlung genau dieses europaweiten Ansatzes verabschiedet. Im Zuge der Entwicklung eines Europäischen Standards für ein semantisches Datenmodell für die elektronische Rechnung<sup>6</sup> wird das von ZUGFeRD gewählte semantische Datenmodell daher auch europäisch etabliert werden.

Durch die direkte und aktive Mitwirkung des Forums elektronische Rechnung im europäischen Multistakeholder Forum und bei CEN werden die Interessen des ZUGFeRD-Formats dabei nachhaltig vertreten.

---

3 Vgl. hierzu die ständig aktualisierte Liste der ZUGFeRD Anbieter bei [www.ferd-net.de](http://www.ferd-net.de).

4 <http://www.unece.org/cefact.html>

5 Guide for a European CORE INVOICE Data Model with UN/CEFACT CII Implementation Guideline - Part 1, Part 2, Part 3, [www.cen.eu](http://www.cen.eu)

6 Richtlinie des Parlamentes und des Rates vom 27.3.2014 über die elektronische Rechnungstellung bei öffentlichen Aufträgen



## 5 Grundsätze des ZUGFeRD-Formats

ZUGFeRD wird getragen vom Forum elektronische Rechnung Deutschland (FeRD). Hauptziel von FeRD ist es, dass in Zukunft elektronische Rechnungen genauso einfach empfangen und versandt werden wie Papierrechnungen. Dies bedeutet insbesondere, dass der Austausch elektronischer Rechnungen ohne vorherige Absprachen möglich wird. Dies ist der entscheidende Unterschied zur Übermittlung von elektronischen Rechnungen in bisherigen EDI-Verfahren; denn EDI-Verfahren, egal ob EDIFACT oder XML als Austauschformat genutzt wird, setzen bisher vorherige, oft auch noch bilaterale Vereinbarungen zwischen den Austauschpartnern voraus.

Die Zielgruppe und Nutznießer von ZUGFeRD sind neben großen und mittleren Unternehmen sowie der öffentlichen Verwaltung insbesondere kleine und kleinste Unternehmen (zum Beispiel 1-Personen-Gesellschaften) oder Verwaltungen, die sowohl Rechnungssender als auch Rechnungsempfänger sein können. Oft sind diese damit konfrontiert, dass sie sich pro Partner auf deren Webseiten registrieren und dort oder auf WEB-EDI-Plattformen Rechnungsdaten eingeben müssen. Damit haben gerade viele KMUs durch die bisher praktizierten Verfahren der elektronischen Rechnungsstellung höhere Kosten als beim herkömmlichen Post- oder Faxversand.

Spürbare Erleichterungen soll ZUGFeRD insbesondere solchen Rechnungssendern bringen, die nur wenige Rechnungen pro Jahr an einen Partner stellen oder häufig oder sogar ausschließlich mit Partnern zu tun haben, mit denen keine regelmäßigen Geschäftskontakte bestehen.

Damit diese Anforderungen erfüllt werden können, soll ein einheitlicher Standard etabliert werden, der von allen Beteiligten unterstützt wird. Dieser Standard umfasst die Ebenen „Semantik“, „Übertragung“ und „Governance“ (Abbildung 1). Die Semantik wird in dem ZUGFeRD-Datenmodell beschrieben. Das Übertragungsformat beinhaltet ein XML-Mapping dieses Datenmodells und wird im Folgenden als ZUGFeRD-Format bezeichnet.

Ebenen eines einheitlichen Standards	
Inhalte/Semantik	Welche Inhalte einer Rechnung müssen immer enthalten sein? Welche weiteren Angaben können hinzugefügt werden?
Übertragung	In welcher Struktur werden die Daten versandt? Welche elektronischen Übertragungswege sollen unterstützt werden?
Governance	Wer legt die Spielregeln fest? Wie können alle Beteiligten angemessen eingebunden werden? Wie wird die Pflege des Standards gewährleistet?

Abbildung 1: Die drei Ebenen eines einheitlichen Standards

Das ZUGFeRD-Format verlangt zwingend, dass Rechnungsdaten strukturiert gesendet werden. Ziel des ZUGFeRD-Formats ist die Ermöglichung der Prozessoptimierung mittels Auswertung strukturierter Daten beim Rechnungsempfänger. Die Herausforderung hierbei ist, dass abhängig vom Grad der IT-Unterstützung bei der Verarbeitung von elektronischen Rechnungen, die Voraussetzungen zur Verarbeitung von strukturierten Daten bei Sender und Empfänger von elektronischen Rechnungen sehr unterschiedlich sein können. Gleichzeitig soll grundsätzlich keine Vereinbarung zwischen Sender und Empfänger erforderlich sein, mittels derer der Umfang der strukturierten Daten bilateral abgestimmt wird.

Andererseits kann das mit dem Versand von elektronischen Rechnungen verbundene Kosteneinsparpotenzial nur dann voll ausgeschöpft werden, wenn der Empfänger einer Rechnung die Möglichkeit hat, die Rechnung ohne Medienbruch automatisch zu verarbeiten. Dies setzt ein Minimum an strukturierten Daten voraus. Zwar existieren Lösungen am Markt, die auf Basis von OCR-Scannern eine relativ genaue Darstellung der Rechnungsinhalte als strukturierte Daten ermöglichen, diese erreichen jedoch nur in einem geschlossenen System mit einer festen Lieferantenstruktur den erforderlichen Effizienzgrad. In einem offenen System, in dem grundsätzlich jeder mit jedem elektronische Rechnungen austauschen können soll, ist daher die Übermittlung von strukturierten Daten zusammen mit dem Rechnungsdokument notwendig.

Die Anforderungen an den Sender der elektronischen Rechnung stellen sich dabei auf zwei Ebenen: Erstens muss der Sender der Rechnung die erforderlichen Daten aus seinen vorhandenen Systemen liefern können, und zweitens muss die für die Rechnungserstellung genutzte Software in der Lage sein, diese Daten in der elektronischen Rechnung abzubilden. Das ZUGFeRD-Konzept sieht hierzu vor, dass möglichst wenig Datenfelder zwingend befüllt werden müssen, damit keine zusätzlichen Anforderungen an die Datenhaltung des Senders ge-

stellt werden. Dennoch soll die für die Rechnungserstellung genutzte Software in der Lage sein, alle Datenfelder des ZUGFeRD-Formats zu unterstützen.

Hierzu gelten folgende Prinzipien:

- Die Nutzung der strukturierten Daten durch den Rechnungsempfänger ist optional.
- Damit der Rechnungsempfänger diese Option wahrnehmen kann, muss der Sender Rechnungsdaten gemäß dem jeweiligen Profil strukturiert übermitteln.
- Die SW-Hersteller müssen alle Datenfelder des jeweiligen Profils als strukturierte Daten unterstützen.

## 6 ZUGFeRD-Profile

Um zu vermeiden, dass Softwarehersteller Datenanforderungen unterstützen müssen, die für eine Umsetzung von komplexeren Rechnungsstellungsszenarien erforderlich sind, werden im ZUGFeRD-Format, wie in Abbildung 2 dargestellt, mehrere Profile definiert:

- Das Basic-Profil stellt die für die Buchung sowie die Einleitung des Zahlungsverkehrs einfacher Rechnungen erforderlichen Daten in strukturierter Form zur Verfügung.
- Das Comfort-Profil unterstützt die möglichst vollautomatisierte Verarbeitung in Bezug auf die Prozesse Buchung, Zahlung und Rechnungsprüfung.
- Das Extended-Profil deckt die branchenübergreifenden Anforderungen an den strukturierten Datenaustausch möglichst vollständig ab.

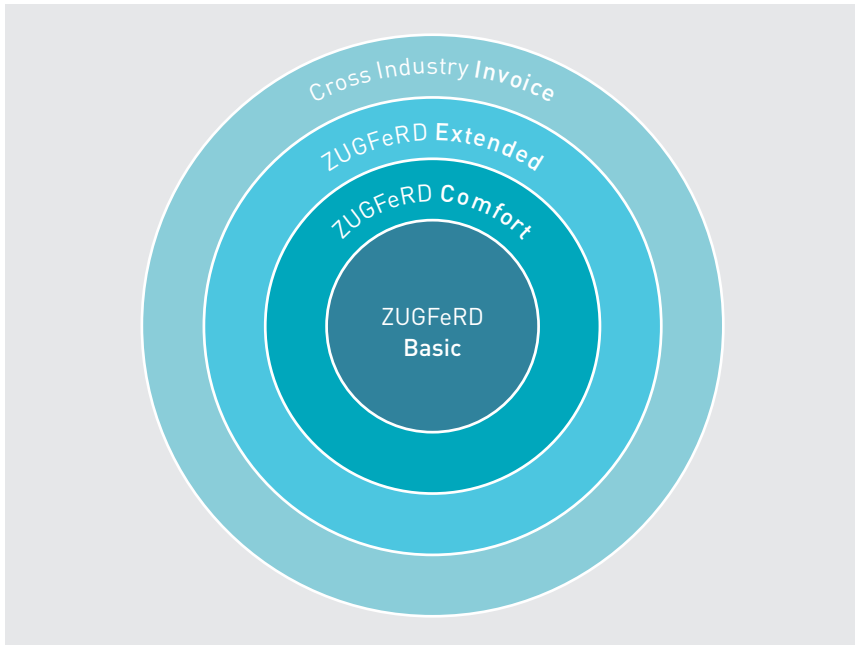


Abbildung 2: ZUGFeRD-Profile

Grundsätzlich gilt, dass alle Informationen, die in der visuellen Darstellung der elektronischen Rechnung transportiert werden, auch in den strukturierten Daten mitgeliefert werden sollen. Die drei FeRD-Profile unterscheiden sich dabei nicht nur in dem Umfang der unterstützten Informationen, sondern auch in der Art und Weise wie diese in den strukturierten Daten abgebildet werden. Hierzu gibt es grundsätzlich drei Varianten:

- Die Abbildung der Information in einem hierfür spezifizierten Datenfeld, das die genaue Kodierung der Information vorgibt.
- Die Abbildung der Information in einem Freitextfeld, das keine weiteren Anforderungen an die Kodierung stellt.
- Die Abbildung der Information in einem qualifizierten Freitextfeld, das keine Anforderungen an die Kodierung der Information selbst stellt, allerdings der Information einen kodierten Text voranstellt, der den Inhalt der Information qualifiziert (Tagging).

Im Einzelnen werden diese Varianten in den drei Profilen wie folgt eingesetzt:

Das Basic-Profil stellt die für die Buchung sowie die Einleitung des Zahlungsverkehrs einfacher Rechnungen erforderlichen Daten in strukturierter Form zur Verfügung. Für darüber hinaus erforderliche Informationen ist es ausreichend, diese in Freitextform abzubilden.

Das Comfort-Profil erhöht die Menge der strukturiert zu übermittelnden Daten. Ziel ist, für eine überwiegende Zahl versandter Rechnungen eine automatisierte Rechnungsprüfung auf Empfängerseite zu ermöglichen. Daher werden die hierfür benötigten Informationen entweder in strukturierter Form oder als qualifizierter Text übermittelt.

Alle im Extended-Profil abgebildeten Daten werden in strukturierter Form bzw. als qualifiziertes Textfeld abgebildet. Die Auswahl der tatsächlich verwendeten Datenfelder hängen von dem jeweiligen Geschäftsprozess ab. Daten, die für eine automatisierte Rechnungsverarbeitung nicht relevant, jedoch üblich sind, können als Freitext übertragen werden (zum Beispiel Hinweis auf eine Werbeaktion).

Qualifizierte Textfelder können auf verschiedene Weise eingefügt werden:

In einer regelmäßigen Geschäftsbeziehung wurde ein nachträglicher Rabatt (Entgeltminderung) vereinbart. In einem solchen Fall ist der Hinweis auf der Rechnung erforderlich, dass nachträglich eine Entgeltminderung vorgenommen werden kann. Dieser Sachverhalt kann in den verschiedenen Profilen wie folgt abgebildet werden:

Im Basic-Profil wird der Hinweis analog zur Papierrechnung als nicht-qualifizierter Freitext übertragen. Im empfangenden System wird dem Benutzer der in der Rechnung enthaltene Freitext angezeigt. Nach manueller Freigabe kann die eingelesene Rechnung zur Verbuchung und Verarbeitung freigegeben werden.

Im Comfort-Profil wird der gleiche Hinweis zusätzlich durch einen Code qualifiziert. Das empfangende System kann somit automatisch erkennen, dass ein Entgelt Hinweis in der Rechnung vorhanden ist, und die Rechnung ohne manuellen Eingriff zur Buchung freigeben.

Eine Aussage zur ZUGFeRD-Compliance der eingesetzten Software muss sich immer auf eine der drei Profile beziehen. Das heißt es ist nicht vorgesehen, dass ein Hersteller selbst entscheiden kann, welche Kombination von Datenfeldern von seiner Software unterstützt wird. Vielmehr muss eine ZUGFeRD-konforme Software immer eines der drei Profile unterstützen. Aus Sicht der Anwendung definieren diese drei Profile drei verschiedene Level:

- Der Basic-Level ermöglicht die automatisierte Buchung und Zahlungsinitialisierung; weitere Prüfungen erfordern in der Regel einen manuellen Prozess;
- Der Comfort-Level ermöglicht weitere automatisierte Prüfungen;

- Der Extended-Level ermöglicht eine Prozessautomatisierung, die den existierenden EDI-Szenarien nahe kommt.

Auf Ebene des Anwendungsprozesses hat der Anwender die Möglichkeit zu entscheiden, welches Profil er für den Versand einer Rechnung nutzen will. Wenn seine Software nur das Basic-Profil unterstützt, dann müssen nur die Informationen strukturiert übermittelt werden, die im Basic-Profil als strukturierte Felder unterstützt werden. Alle anderen Informationen werden dann in freien Textfeldern übermittelt. Wenn der Anwender eine Software einsetzt, die das Comfort-Profil unterstützt, dann darf in der übermittelten Nachricht nur das Comfort-Level angegeben werden, wenn alle Informationen, die im Comfort-Profil strukturiert abgebildet werden können, auch tatsächlich strukturiert übermittelt werden.

Wenn der Anwender, der eine Software einsetzt, die das Comfort-Profil unterstützt, dennoch die Informationen in einem Freitextfeld übermittelt, obwohl gemäß Comfort-Profil diese Information strukturiert übermittelt werden müssten, darf diese Rechnung nur das Basic-Level angeben.

Auch wenn einige Informationen gemäß Comfort-Level strukturiert abgebildet werden, andere Informationen aber weiterhin als Freitext übermittelt werden, dann muss für diese Rechnung „Basic“ als Level angegeben werden. Das Comfort-Level darf nur dann angegeben werden, wenn alle Informationen, die im Comfort-Level strukturiert abgebildet werden können, auch strukturiert übermittelt werden. Dies bedeutet nicht, dass alle im Comfort-Level unterstützten Datenfelder genutzt werden müssen, sondern nur, dass, wenn eine Information übermittelt wird, diese in strukturierter Form übermittelt werden muss.

Dies bedeutet, dass zwischen der Compliance der Software zu einem ZUGFeRD-Profil und dem Level einer Transaktion unterschieden werden muss.

## 7 Branchenspezifische Erweiterungen

Wenn in bestimmten Branchen zusätzliche Anforderungen an die zu übermittelnden Daten bestehen, gibt es zwei verschiedene Ansätze, diese zu erfüllen. Erstens ist es möglich, auch die branchenspezifischen Informationen mit den ZUGFeRD-Profilen zu übermitteln, dann allerdings meist als Freitext. Zweitens gibt es den Fall, dass für die optimierte Rechnungsverarbeitung in einer bestimmten Branche die Anforderung besteht weitere Daten in strukturierter Form zu übermitteln. Hier können die ZUGFeRD-Profile um branchenspezifische Anforderungen erweitert werden. Hierzu müssen die Strukturen der UN/CEFACT Cross Industry Invoice verwendet werden.

Zu beachten ist, dass eine solche branchenspezifische Erweiterung nicht mehr ohne vorhergehende (bilaterale oder multilaterale) Absprache verarbeitet werden kann. Derartig erweiterte Rechnungen müssen mindestens das Basic-Profil abbilden.

Unternehmen außerhalb der Branchenabsprache können die in ZUGFeRD enthaltenen Daten verarbeiten, es ist aber keine Validierung gegenüber dem ZUGFeRD-Schema möglich.

Aus diesen Gründen sollten geplante branchenspezifische Erweiterungen mit dem Forum elektronische Rechnung Deutschland (FeRD) abgestimmt werden.

## **8 Einbettung in eine PDF/A-3-Datei**

PDF/A-3 ist das optimale Trägerformat für Rechnungen gemäß dem ZUGFeRD-Format, das es Anwendern erlaubt, XML-Rechnungsdaten zusammen mit dem Belegbild und den verbindenden Metadaten in einem standardisierten Dokument zu bündeln.<sup>7</sup>

PDF/A ist seit Ende 2005 der ISO Standard für ein langzeitarchivierbares Dokumentenformat auf Basis von PDF und inzwischen in allen Branchen breit akzeptiert und bei vielen Anwendern im Einsatz.

Aktuell sind drei Normteile von der ISO veröffentlicht: PDF/A-1 bzw. ISO 19005-1, PDF/A-2 bzw. ISO 19005-2 und PDF/A-3 bzw. ISO 19005-3. Um die technische Weiterentwicklung in der IT-Welt abzubilden, hat die ISO einerseits klar definiert, dass die verabschiedeten Normteile niemals ungültig werden und neue, sinnvolle Möglichkeiten über sogenannte Normteile definiert werden. In 2005 war das PDF/A-1 (ISO 19005-1) und in 2012 wurde PDF/A-3 (ISO 19005-3) verabschiedet.

Gegenüber PDF/A-2 verfügt der neue Normteil PDF/A-3 nur über ein zusätzliches Feature: Anwender können beliebige Dateiformate in eine PDF/A-3 Datei einbetten. Die Erweiterung des Charakters von PDF/A als Format für die Langzeitarchivierung um die Containereigenschaft kommt der Nachfrage von Unternehmen, Behörden und Softwareherstellern entgegen und erlaubt unter anderem neue Einsatzbereiche wie das Empfangen und Versenden von Rechnungen.

Bei digitalen Dokumenten kann die Archivierung frühzeitig in den Dokumentenlebenszyklus integriert werden, ohne dabei die Möglichkeit der weiteren Bearbeitung aufzugeben (Stichwort „hybride Archivierung“). Beispielsweise können Excel-Tabellen, Word-Dateien oder auch CAD-Zeichnungen, die sich

---

<sup>7</sup> FeRD hat hierzu eine Hilfestellung zur Integration von XML Files in PDF/A-3 auf der Website [www.ferd-net.de](http://www.ferd-net.de) bereitgestellt.

noch im Lebenszyklus befinden, mit ihrem archivierbaren PDF/A-Pendant fest in einer Datei miteinander verbunden werden.

Gescannte Dokumente sind mit PDF/A-3 noch leichter zu verarbeiten, denn deren Metadaten können als eigenständige Datei mit der archivauglichen Rendition verbunden werden. Damit können auch bei gescannten Rechnungen die Daten zur Rechnungsprüfung, zum Beispiel Betrag, Lieferantename oder Bestellnummer als ZUGFeRD XML-Datei (in der Ausprägung Basic als vollständige Rechnung inklusive Positionsteil) direkt in die Scan-Datei eingebettet werden. Auch das Auswerten von Umfragen wird mit PDF/A-3 erleichtert. Die Rückläufer werden gescannt, die Daten per OCR ausgelesen und dann konsolidiert in einer Tabelle zusammengestellt. Das Ergebnis der Auswertung und alle Scan-Images der Antworten sind abschließend in einer PDF/A-3-Datei zusammengefasst.

In den *Zentralen User Guidelines des Forums elektronische Rechnung* Deutschland (ZUGFeRD), die das neue Dokumenten- und Datenformat für den Austausch elektronischer Rechnungen beschreiben, ist PDF/A-3 als bevorzugtes Trägerformat definiert. Es zeichnet sich durch drei wesentliche Eigenschaften aus:

- Die visuelle Darstellung der Rechnungsdaten erfolgt über ein PDF/A-3-konformes Dokument. Es bildet die Rechnung in einer für das menschliche Auge lesbaren Form ab und ist langzeitarchivierbar. Gleichzeitig wird mit der Einhaltung der PDF/A-Konformität auch ein hohe technische Qualität der Rechnungs-Dateien garantiert, welche Interpretations- oder Darstellungsfehler nahezu ausschließt
- Die Rechnungsdaten sind im XML-Format mit Bezug auf das gesamte Dokument über ein so genanntes File Specification Dictionary in die PDF/A-Datei eingebettet. In der momentanen Version des ZUGFeRD-Formats ist pro PDF/A-3 Dokument nur die Einbindung eines einzigen Rechnungsdatendokuments zulässig. Grundsätzlich ist es natürlich möglich, PDF/A-3 als Container für mehrere Dateien zu nutzen. Somit können beispielsweise auch ergänzende Informationen zur Rechnungsprüfung in PDF/A-3 gebündelt werden. Der große Vorteil: XML ist maschinenlesbar und kann somit ohne Medienbrüche automatisch weiterverarbeitet werden.
- Die Klassifizierung des PDF/A-3-Dokuments als ZUGFeRD-konforme Rechnung erfolgt mittels eines spezifischen XMP-Erweiterungsschemas und den zugehörigen XMP-Metadaten. Nach der PDF/A-Norm sind sowohl die Schemadefinition als auch die Metadaten selbst in das Dokument einzubetten. Neben der PDF/A-Eigenschaft und der Konformitätsstufe enthalten die Metadaten auch die Kennzeichnung als ZUGFeRD-Rechnung. Neben der Version des ZUGFeRD-Formats werden auch das ZUGFeRD Profil (Basic, Comfort, Extended) hier abgelegt. Künftig kann diese



Metadatenstruktur auch um Attribute wie die Rechnungsnummer, den Endbetrag oder das Rechnungsdatum erweitert werden.

## 9 Pflege und Weiterentwicklung von ZUGFeRD

Um die langfristige Pflege sicherzustellen und Investitionsschutz für die Anwender zu schaffen, ist eine entsprechende Organisation für die Pflege und Weiterentwicklung von ZUGFeRD unerlässlich. Im Hinblick auf die europäische Dimension des Themas elektronische Rechnung und eines zukünftigen gemeinsamen europäischen Datenformats sind ebenfalls entsprechende Strukturen notwendig.

Zur Governance wurden in ZUGFeRD Kriterien festgelegt, auf der die Governance basieren soll und welche Fragen in den Entscheidungsprozess einfließen sollen:

- Welche Regeln gelten für Mitgliedschaft, Einreichung von Änderungsanträgen und Abstimmungen?
- Wie wird die Finanzierung des Sekretariats/der Geschäftsstelle vorgenommen?
- Welche Bedingungen gelten für die Veröffentlichung der Spezifikation?

Hierzu wurden folgende Anforderungen an die Governance festgelegt:

- Transparenz und Offenheit von Entscheidungen;
- Berücksichtigung der kartellrechtlichen Vorgaben: Keine Bevorzugung beziehungsweise Benachteiligung einzelner Marktteilnehmer;
- Schutz der Organisationen und deren Mitarbeiter vor Haftungsansprüchen Dritter;
- Offenlegung der Schutzrechte der teilnehmenden Organisationen und deren Mitarbeiter;
- Einflussmöglichkeit auf europäische und internationale Normungsaktivitäten;

- kostenlose Veröffentlichung der ZUGFeRD-Spezifikation und ihre gebührenfreie Nutzung;
- Finanzierbarkeit der zukünftigen Arbeiten; sowie
- überschaubarer Zeitbedarf für die Umsetzung.
- Die zukünftige Organisation der Formatentwicklung soll insbesondere die kostenlose Veröffentlichung der ZUGFeRD-Spezifikation weiterhin ermöglichen.

## 10 Fazit

Die digitale Bereitstellung von Rechnungsdaten bietet sowohl für die Wirtschaft wie für die Verwaltung grundlegende Vorteile: Schnellere und effizientere Arbeitsabläufe, geringere Zahlungsverzögerungen sowie niedrigere Druck- und Portokosten. Auf diese Weise wird die Fehlerquote gesenkt, die Transparenz verbessert und die Prozessschritte bei der Rechnungsbearbeitung werden insgesamt beschleunigt. Letzten Endes steckt der tatsächliche Mehrwert in der automatisierten Verarbeitung des Rechnungsinhalts, so wie es das ZUGFeRD-Format sicherstellt.

*Georg Bögerl, Diplom-Wirtschaftsinformatiker, ist Manager Online Solutions bei der DATEV eG und Mitglied im Forum elektronische Rechnung Deutschland.*

*Michael Dill, Diplom-Wirtschaftswissenschaftler, ist Geschäftsführer der GEFEG mbH und Mitglied im Forum elektronische Rechnung Deutschland.*

*Stefan Engel-Flehsig, Rechtsanwalt, ist Leiter des Forums elektronische Rechnung Deutschland bei der AWW e.V., Vertreter der Bundesrepublik Deutschland im EU Multistakeholder-Forum „Elektronische Rechnungsstellung“ und Geschäftsführer der ferd management & consulting GmbH.*

*Klaus Förderer ist Senior Project Manager eBusiness bei GS1 Germany GmbH und Mitbegründer des Forums elektronische Rechnung Deutschland bei der AWW e.V.*

*Ulrike Linde ist freiberufliche Beraterin und Leiterin des Arbeitspakets „Öffentliches Auftragswesen“ beim Forum elektronische Rechnung Deutschland.*

*Andreas Pelekies ist Chief Technology Officer der ferd management & consulting GmbH, Senior Projektmanager EDI/E-Business bei GS1 Germany GmbH und Mitglied beim Forum elektronische Rechnung Deutschland.*

*Gerhard Schmidt, Diplom-Informatiker, ist Inhaber und Geschäftsführer von Compario und Mitglied im Forum elektronische Rechnung Deutschland.*

*Dr. Bernd Wild ist Geschäftsführer der intarsys consulting GmbH, Vorstand der internationalen PDF Association und Mitglied im Forum elektronische Rechnung Deutschland.*



Dr. Georg Thiel, Christiane Schmidt

## **Anpassung der Geschäftsprozesse für die eRechnung**

1	Einleitung: Die eRechnung als Chance zur Optimierung der Haushaltsprozesse .....	118
2	Integrierter Prozess: Von der elektronischen Beschaffung bis zum digitalen Workflow .....	118
3	Umsetzungshilfen.....	121
3.1	Optimierung von Verwaltungsabläufen im Sinne von § 9 Abs. 1 EGovG – Prozessmanagement .....	122
3.2	Projekte/ Projektmanagement.....	123
3.3	Elektronische Verwaltungsarbeit und die Verzahnung zwischen Fachseite und IT .....	124
3.4	Geschäftsoptimierung .....	125
3.5	Nationale Prozessbibliothek (NPB).....	126
4	Fazit .....	127

# 1 Einleitung: Die eRechnung als Chance zur Optimierung der Haushaltsprozesse

Die Anpassung der Geschäftsprozesse der Verwaltung im Rahmen der Einführung der elektronischen Rechnungsstellung stellt eine Herausforderung aber auch eine Chance dar, um auf moderne, IT-basierte Haushaltsprozesse umzustellen beziehungsweise bereits bestehende zu erweitern. Dabei wird die Einführung des elektronischen Rechnungsaustausches jedoch voraussichtlich viele Verwaltungen vor unterschiedliche, große und kleine Herausforderungen stellen. Neben der Berücksichtigung (haushalts-)rechtlicher Anforderungen müssen auch organisatorische Entscheidungen getroffen und technische Lösungen bereitgestellt werden. Für Behörden deren Haushaltsprozesse bereits zu wesentlichen Teilen elektronisch abgebildet sind, wird die Einführung der eRechnung nur noch einen kleinen, das Gesamtverfahren vervollständigenden Schritt darstellen. Für Behörden, deren Rechnungswesen bislang vorwiegend in Papierform abläuft, empfiehlt sich die Einrichtung eines Umsetzungsprojektes, um unter anderem die übergreifende und abgestimmte Beteiligung von Organisation, Haushalt und IT sicherzustellen.

# 2 Integrierter Prozess: Von der elektronischen Beschaffung bis zum digitalen Workflow

Durch die EU-Richtlinie zur elektronischen Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen ist das Thema eRechnung verstärkt in den Fokus der Verwaltung getreten. Der Gesamtprozess der Vergabe und Beschaffung im öffentlichen Auftragswesen sollte hierdurch jedoch keinesfalls aus den Augen verloren werden.

Isoliert betrachtet bietet der Empfang elektronischer Rechnungen einer Behörde kaum nennenswerte Vorteile. Ohne einen sich anschließenden elektronischen Rechnungsfreigabeprozess werden durch das Ausdrucken der elektronisch übermittelten Rechnungen sogar Mehraufwände entstehen. Einsparpotenzial lässt sich dauerhaft ausschließlich durch einen durchgängig elektronischen Weiterverarbeitungsprozess erzielen. Noch höhere Effizienzgewinne sind zu erwarten, wenn auch eine Verknüpfung zum vorausgehenden Vergabe- bzw. Bestellprozess erfolgt.

Die Europäische Kommission strebt die Umstellung auf vollständig elektronische Vergabe, auch in der Vor- und Nachvergabephase bis Ende Juni 2015 an, um damit ihre Verpflichtungen gemäß der Digitalen Agenda für Europa und

dem e-Government-Aktionsplan einzuhalten.<sup>1</sup> So sind am 17.4.2014 die drei neuen EU-Vergaberichtlinien zur Modernisierung des EU-Vergaberechts in Kraft getreten und müssen innerhalb von zwei Jahren in das deutsche Recht umgesetzt werden.<sup>2</sup>

Auch haben sich im Koalitionsvertrag der 18. Legislaturperiode zwischen CDU, CSU und SPD „Deutschlands Zukunft gestalten“ die Vertragspartner unter anderem darauf verständigt, künftig „bei den Beschaffungen des Bundes [...] die Prozesse [zu] standardisieren und nach Möglichkeit [zu] digitalisieren“.

Darüber hinaus hat sich die Bundesregierung ein bürgerfreundliches „digitales Deutschland“ zum Ziel gesetzt. Mit dem geplanten Regierungsprogramm „Digitale Verwaltung 2020“ leistet die Verwaltung ihren Beitrag hierzu. Das Programm soll verbindliche Standards für eine flächendeckende Digitalisierung und den Einsatz hierfür erforderlicher, technisch innovativer und sicherer Lösungen setzen und führt als einen Eckpunkt für das noch auszugestaltende Programm auch die eRechnung als föderal zu betrachtende Maßnahme der Verwaltungsmodernisierung an. Danach soll „mit der elektronischen Rechnung entsprechend europäischen Vorgaben für Wirtschaft und Verwaltung die letzte Lücke in einem durchgängigen, konsistenten und medienbruchfreien Prozess von der Auftragsvergabe bis zur Bezahlung geschlossen werden.“<sup>3</sup>

Bereits im Jahr 2010 hat der Bundesrechnungshof querschnittlich das zeit- und sachgerechte Ausgabeverhalten von Bundeseinrichtungen vom Rechnungseingang bis zur Zahlbarmachung untersucht. Um den Prozess der Zahlungsabwicklung zu optimieren und mögliche Kostensenkungspotenziale im Hinblick auf die wirtschaftliche und zeitgerechte Durchführung realisieren zu können, hat er in seiner Querschnittsprüfungsmitteilung vom 01.09.2010<sup>4</sup> folgende Empfehlungen ausgesprochen:

- die Zuständigkeiten bei der Zahlungsabwicklung auch im Hinblick auf die Reduzierung prozessualer und organisatorischer Redundanzen organisatorisch möglichst zentral zu bündeln. Folgende Maßnahmen sollten damit einhergehen:

---

1 Siehe: Eine Strategie für die e-Vergabe: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/;jsessionid=28zkt6WJ5Jq13NctJn94vKXvfv1X6smhTGpVtKbvZC4kJtJTQ7CYI-2051460118?uri=CELEX:52012DC0179>

2 Siehe auch: <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Wirtschaft/Wettbewerbspolitik/oeffentliche-auftraege,did=190884.html>

3 [http://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Artikel/eckpunkte\\_digitale\\_verwaltung\\_2020.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Artikel/eckpunkte_digitale_verwaltung_2020.pdf?__blob=publicationFile&v=2)

4 Mitteilung über die Querschnittsprüfung „Zeit- und sachgerechte Zahlungsabwicklung des Bundes“ vom 01.09.2010: Gz.: VII 5 -2008 -0016

## EMPFEHLUNGEN

- Weitgehende Standardisierung der Zahlungsabwicklung und klare Strukturierung der Arbeitsabläufe sowie Unterstützung durch IT-Systeme wie zum Beispiel ein Vergabemanagement-System und ein Finanzmanagement-System,
- Abbau von Hierarchie- und Genehmigungsstufen unter Beibehaltung des Vier-Augen-Prinzips,
- Konzentration der erforderlichen Kenntnisse im Vergaberecht und im Haushaltsrecht durch Einsatz geschulter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter;
- ein Qualitätsmanagement im Bereich der Zahlungsabwicklung einzuführen;
- die Organisationsarbeit im Bereich der Zahlungsabwicklung wie folgt zu intensivieren:
  - Durchführung einer Organisationsuntersuchung auf der Grundlage einer Aufgabenkritik mit dem Ziel einer Prozessoptimierung bei der Zahlungsabwicklung verbunden mit einer anschließenden Personalbedarfsermittlung nach anerkannten Methoden,
  - Evaluierung von Veränderungsprozessen im Bereich der Zahlungsabwicklung sowie
  - Zusammenfassung sämtlicher Verfahrensregelungen zur Zahlungsabwicklung und der fortlaufenden Prozessdokumentation in einem Vergabehandbuch, Leitfaden zur Rechnungsbearbeitung und Zahlungsabwicklung o. Ä.;
- ein Intranet als Informationsplattform und als Wissensbasis einzurichten und aktuell zu halten sowie
- den Einsatz der IT sinnvoll zu planen und einen elektronischen Workflow einzuführen. Ziel sollte ein integriertes, prozessorientiertes IT-System sein, das möglichst viele Teilgeschäftsprozessschritte mit aktuellen Informationen unterstützt und so redundante Systeme vermeidet und über umfassende Reportmöglichkeiten verfügt.

Ein optimierter, elektronisch abgebildeter und integrierter Beschaffungs- und Rechnungsbearbeitungsprozess kann zum Beispiel folgende Elemente enthal-



ten und sollte keine überflüssigen Prozessschritte beziehungsweise Genehmigungsinstanzen abbilden.<sup>5</sup>

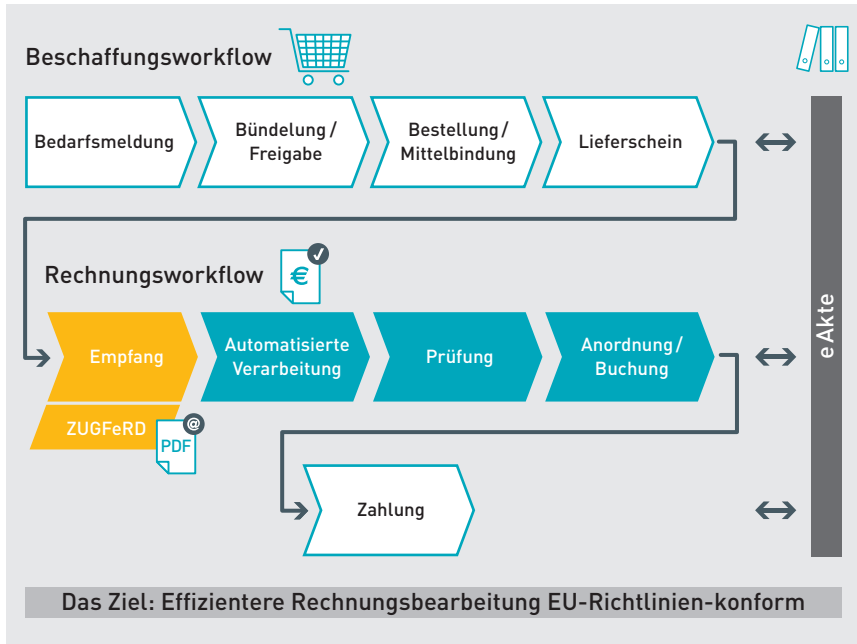


Abbildung 1: Prozesskette Bundesverwaltungsamt

### 3 Umsetzungshilfen

Die Anpassung von Geschäftsprozessen der öffentlichen Verwaltung muss jeweils auf die individuellen Bedürfnisse und Anforderungen angepasst sein. Es gibt jedoch eine Vielzahl von Umsetzungshilfen und Informationsmaterial, auf die beim Aufbau eines optimalen elektronischen Verwaltungsablaufes zurückgegriffen werden kann und die im Folgenden kurz erläutert werden sollen.

<sup>5</sup> Siehe auch Fallbeispiel Bundesverwaltungsamt

### 3.1 Optimierung von Verwaltungsabläufen im Sinne von § 9 Abs. 1 EGovG – Prozessmanagement

E-Government, im Zusammenspiel mit Aufgabenkritik, Struktur- und Prozessoptimierung, hilft der Verwaltung, ihre Aufgaben bei unverminderter Qualität schneller zu erledigen und trägt damit zur Zufriedenheit von Bürgern und Unternehmen bei. Es senkt sowohl die Durchlaufzeiten der Verwaltungsabläufe als auch die Kosten für Nutzer und Verwaltung.<sup>6</sup>

Zielsetzung der Verwaltungsmodernisierung ist eine prozessorientierte Organisation, die Verfahren nicht nur aus funktionaler, sondern auch aus prozessualer Sicht betrachtet und diese Prozesse durch eine durchgängige Nutzung optimierter IT unterstützt.<sup>7</sup> Eine optimierte IT-Unterstützung kann allerdings nicht durch die reine Abbildung der bisherigen IST-Prozesse durch IT-Abläufe erfolgen. Vor einer Umstellung sind die Abläufe vielmehr zu analysieren, gegebenenfalls zu optimieren und anschließend an die Anforderungen eines integrierten IT-unterstützten Prozesses anzupassen.

Der Bund hat diesem Gedanken auch dadurch Nachdruck verliehen, dass er seine Behörden in § 9 Abs. 1 Satz 1 Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz – EGovG) – soweit möglich und sinnvoll – zur Optimierung von Verwaltungsabläufen auffordert. Danach werden Behörden des Bundes aufgerufen, ihre Verwaltungsabläufe, die erstmals zu wesentlichen Teilen elektronisch unterstützt werden, nicht lediglich in elektronischer Form abzubilden, sondern vor Einführung der informationstechnischen Systeme unter Nutzung gängiger Methoden zu dokumentieren, analysieren und optimieren.<sup>8</sup> Dieses Vorgehen hat der Nationale Normenkontrollrat (NKR) bestätigt und in seiner Stellungnahme gem. § 6 Abs. 1 NKR-Gesetz zum Entwurf des E-Government-Gesetzes unter Punkt 2.2 „Verbesserung der IT-Infrastrukturen und Optimierung von Verwaltungsabläufen“<sup>9</sup> festgehalten.

Das Prozessmanagement kann hierzu einen wesentlichen Beitrag liefern, bietet es den Beteiligten doch den Blick auf den Ablauf und Aufbau der verwaltungsinternen Prozesse, identifiziert überflüssige Prozessschritte oder Genehmigungsinstanzen und zeigt Möglichkeiten einer optimalen Gestaltung auf.

---

6 Siehe auch: Gesamtumsetzungsplanung für die Nationale E-Government-Strategie vom 13. Oktober 2011

7 Siehe auch: [http://www.verwaltung-innovativ.de/DE/E\\_Government/Prozessmanagement/prozessmanagement\\_node.html](http://www.verwaltung-innovativ.de/DE/E_Government/Prozessmanagement/prozessmanagement_node.html)

8 Weitere Informationen sowie Mini-Kommentar siehe: [http://www.cio.bund.de/Web/DE/Strategische-Themen/E-Government/E-Government-Gesetz/egovernment\\_gesetz\\_node.html](http://www.cio.bund.de/Web/DE/Strategische-Themen/E-Government/E-Government-Gesetz/egovernment_gesetz_node.html)

9 Siehe: Stellungnahme des NKR zum eGovG: [http://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Strategische-Themen/egovernment\\_gesetz\\_stellungnahmeNKR\\_download.pdf;jsessionid=D42B0F3B9D848C186BF36E77E680B12E.2\\_cid334?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Strategische-Themen/egovernment_gesetz_stellungnahmeNKR_download.pdf;jsessionid=D42B0F3B9D848C186BF36E77E680B12E.2_cid334?__blob=publicationFile)

Unter Prozessmanagement bzw. Geschäftsprozessmanagement wird ein integriertes Konzept von Führung, Organisation und Controlling verstanden, das eine zielgerichtete Steuerung der Geschäftsprozesse ermöglicht und die Behörde auf die Erfüllung ihres Auftrages ausrichtet. Es umfasst die systematische Identifikation, Dokumentation, Analyse, Optimierung, Steuerung, Überwachung und Weiterentwicklung von Prozessen.

Prozesse im Bereich der Rechnungsbearbeitung stellen typische Beispiele für Unterstützungsprozesse dar, die in nahezu allen Verwaltungen zur Durchführung der Kernprozesse vorhanden sind. Eine Orientierung an optimierten Musterprozessen anderer, gegebenenfalls ähnlich strukturierte Verwaltungen ist bei der eigenen Prozessbetrachtung daher durchweg empfehlenswert.

Wenn diese Prozesse weniger komplex gestaltet sind und zugleich auf der passenden IT-Lösung basieren, lassen sich Kosten und Bearbeitungszeiten reduzieren und zugleich die Prozessqualität verbessern. Unterstützung bei der Einführung des Prozessmanagements in der Verwaltung bietet zum Beispiel das Bundesverwaltungsamt im Rahmen einer Organisationsberatung oder durch die Unterstützungsleistungen des Kompetenzzentrums Prozessmanagement (CC-PM)<sup>10</sup>.

## 3.2 Projekte und Projektmanagement

Aufgrund der strikten Zeitvorgabe zur Umsetzung der Anforderungen der EU-Richtlinie zur elektronischen Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen sowie der Komplexität der betroffenen Prozesse und Verantwortlichkeiten, sollte ein Projekt zur Einführung der eRechnung zudem durch ein erfolgreiches und gut aufgestelltes Projektmanagement unterstützt werden.

Grundlegende Methoden und Werkzeuge des Projektmanagements hat das BMI in einem Praxisleitfaden für die öffentliche Verwaltung zusammengestellt und zum Download<sup>11</sup> veröffentlicht.

---

<sup>10</sup> Siehe: [http://www.bva.bund.de/DE/Organisation/Abteilungen/Abteilung\\_VMB/Org\\_Portal/02\\_Beratungsthemen/Prozessmanagement/Prozessmanagement-node.html](http://www.bva.bund.de/DE/Organisation/Abteilungen/Abteilung_VMB/Org_Portal/02_Beratungsthemen/Prozessmanagement/Prozessmanagement-node.html)

<sup>11</sup> Download unter: [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2013/praxisleitfaden\\_projektmanagement.html](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2013/praxisleitfaden_projektmanagement.html)

### 3.3 Elektronische Verwaltungsarbeit und die Verzahnung zwischen Fachseite und IT

Mit der zunehmenden Durchdringung der Verwaltungsarbeit mit IT wird es immer wichtiger, dass Organisation, IT und gegebenenfalls Fachabteilung gemeinsam Lösungen erarbeiten. Weder die Organisation noch die IT verfügen in der Regel über das Wissen der jeweils anderen Seite. Die Organisation kennt die IT nicht genau genug, um selbst IT-Systeme zu entwickeln oder zu beschaffen. Die IT-Seite wiederum kennt die Anforderungen nicht gut genug, um dafür zu sorgen, dass ein entwickeltes oder beschafftes IT-System den fachlichen Anforderungen tatsächlich gerecht wird.

Arbeiten Organisation und IT nicht frühzeitig zusammen, entstehen typischerweise folgende Risiken für Projekte der Verwaltung:

- Das verwendete IT-System wird durch die Nutzer nicht akzeptiert
- Das IT-System ist teuer in Entwicklung und / oder Betrieb
- Das IT-System ist nicht innovativ

Diese Risiken können durch eine enge Zusammenarbeit zwischen Organisation, Fach- und IT-Seite deutlich reduziert werden. Im Kern geht es darum, dass die Anforderungen von Organisation und Fachseite mit den Lösungen der IT-Seite abgestimmt und in Einklang gebracht werden. Dieses Vorgehen sichert zu, dass einerseits die Anforderungen von Organisation und Fachseite realistisch innerhalb der IT umgesetzt werden können und andererseits innovative IT-Lösungen von der Verwaltung auch genutzt werden.<sup>12</sup>

Informationen zur erfolgreichen Einführung elektronischer Verwaltungsarbeit (zum Beispiel E-Akte, E-Vorgangsbearbeitung und / oder E-Zusammenarbeit) als komplexes IT-basiertes Organisationsvorhaben von Organisation, Fachseite und IT finden sich im Projektleitfaden „Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit“ des BMI, das ebenfalls zum Download<sup>13</sup> bereitsteht.

Neben einem abgestimmten Vorgehen bei der Einführung elektronischer Verwaltungsarbeit muss auch bei Entwurf und Implementierung der entsprechenden IT-Lösungen eine enge Verzahnung von Fachbereichen und IT erfolgen. Durch die Verzahnung wird erreicht, dass entwickelte IT-Lösungen passgenau

---

<sup>12</sup> Siehe: Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit

<sup>13</sup> Download unter: [https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Organisation/projektleitfaden.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Organisation/projektleitfaden.pdf?__blob=publicationFile&v=1)

zum organisatorischen Bedarf der jeweiligen Aufgabe – egal ob Fach- oder Querschnittsaufgabe – erstellt werden können.<sup>14</sup>

Informationen zum Aufbau eines IT-Dienste-Managements zur effizienten Kommunikation zwischen Fachbereichen und IT-Dienstleistern hat das Bundesverwaltungsamt (BVA) im Leitfaden „Verzahnung von Fachbereichen und IT“ zum Download<sup>15</sup> bereitgestellt.

### 3.4 Geschäftsprozessoptimierung

Es existiert eine Vielzahl von Modellen zur Vorgehensweise bei der Durchführung eines Projektes zur Geschäftsprozessanalyse beziehungsweise Optimierung von Verwaltungsabläufen. Die Inhalte der Modelle sind grundsätzlich ähnlich und widerspruchsfrei, so dass die Auswahl des zu verwendenden Modells nach den individuellen Voraussetzungen des Organisationsprojektes erfolgen sollte.

Für die erfolgreiche Einführung der elektronischen Rechnungsbearbeitung in einer Behörde empfiehlt sich ein strukturiertes Vorgehen zur Geschäftsprozessoptimierung. Es beinhaltet die systematische Untersuchung, Dokumentation und Modellierung der Rechnungsprozesse, idealerweise inklusive der vor- und nachgelagerten Prozessschritte. Geeignete Methoden zur Prozessmodellierung sind insbesondere solche Vorgehensweisen, die die Bundesbeauftragte für Informationstechnik für die Erfassung und Erstellung von IT-Zustandsanalysen<sup>16</sup> empfiehlt.

Auf Basis der Prozessdokumentation wird eine Analyse der Prozesse durchgeführt, die auch eine Aufgabenkritik umfasst. Übergreifendes Ziel der Analyse ist es, Schwachstellen in den bestehenden Abläufen aufzuzeigen und Optimierungspotenziale zu erkennen. Daneben werden die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung sowie die Kommunikation und Kooperation zwischen den Prozessbeteiligten sowie die Funktionsfähigkeit verwaltungsübergreifender Prozesse betrachtet. Von besonderem Interesse sind mögliche Synergien aus der IT-gestützten Prozessabwicklung und deren Interoperabilität mit vor- und nachgelagerten Prozessen, wobei insbesondere Schnittstellen zu externen Prozessbeteiligten zu berücksichtigen sind.

---

14 Siehe auch: Leitfaden „Verzahnung von Fachbereichen und IT“ [http://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Architekturen-und-Standards/verzahnung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Architekturen-und-Standards/verzahnung.pdf?__blob=publicationFile)

15 Download unter: [http://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Architekturen-und-Standards/verzahnung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Architekturen-und-Standards/verzahnung.pdf?__blob=publicationFile)

16 Siehe [http://www.cio.bund.de/DE/Architekturen-und-Standards/Daten-und-Prozessmodellierung/Prozessmodellierung/prozessmodellierung\\_node.html](http://www.cio.bund.de/DE/Architekturen-und-Standards/Daten-und-Prozessmodellierung/Prozessmodellierung/prozessmodellierung_node.html)

Die Prozessanalyse wird dokumentiert und bietet so eine verlässliche Grundlage für die informationstechnische Umsetzung. Diese sollte unter den bereits beschriebenen Grundsätzen einer engen Verzahnung von Fachseite und IT erfolgen.

Die Prozessdokumentation kann zudem als Grundlage für die zu erstellende Verfahrensdokumentation (ausführliche Beschreibung des automatisierten Verfahrens) des geplanten automatisierten Verfahrens im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen genutzt werden.<sup>17</sup>

Das CC-PM des BVA stellt weitere Informationen zur Erhebung und Analyse von Geschäftsprozessen sowie Leitfäden und Checklisten Behörden und weiteren öffentlichen Einrichtungen auf Anfrage zur Verfügung.

### **3.5 Nationale Prozessbibliothek (NPB)**

So vielfältig wie die Aufgaben der Verwaltung gestalten sich auch deren Ablauf- und Aufbauorganisationen. Für den Rechnungseingang und die sich anschließende Weiterverarbeitung gibt es daher auch nicht „den“ Musterprozess. Eine modellierte Prozessdarstellung kann allerdings ein Gerüst bieten, das den speziellen Bedürfnissen und Abläufen einer Behörde angepasst werden kann und nicht wiederholt neu „gefunden“ werden muss.

Nicht immer müssen die Soll-Prozesse von Grund auf neu erarbeitet werden. Viele Prozesse, insbesondere im Bereich der Unterstützungsprozesse, sind in öffentlichen Verwaltungen ähnlich gestaltet und können standardisiert abgebildet werden. Dies gilt auch für den Prozess des Rechnungseinganges sowie seiner vor- bzw. nachgelagerten Prozesse. Durch die Einbindung von Experten kann auf die Erkenntnisse aus anderen Projekten zurückgegriffen werden:

Die Nationale Prozessbibliothek (NPB) bietet die online-basierte Prozess-Plattform zur Information, besonders aber auch zum Austausch bei der Gestaltung von Geschäftsprozessen. Optimierte Verwaltungsabläufe können gemeinsam erarbeitet, dargestellt und von anderen Behörden übernommen werden. So wird konsequent ein übergreifendes Prozesswissen für die öffentliche Verwaltung aufgebaut, das weitere Standardisierungen und genauere Messungen von Bürokratiekosten ermöglicht.

---

<sup>17</sup> Siehe: Nr. 7 der Bestimmungen über die Mindestanforderungen für den Einsatz automatisierter Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (BestMaVB-HKR)

## 4 Fazit

Die Verpflichtung der Verwaltung zum Empfang und zur Verarbeitung von elektronischen Rechnungen durch die bereits erwähnte EU-Richtlinie zur elektronischen Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen sowie die sich daraus ableitende nationale Umsetzung, bieten den Verwaltungen einen guten Anlass, über die Gestaltung ihrer Haushaltsprozesse und gegebenenfalls die Einführung einer geeigneten ERP-Software bzw. die Auslagerung von Prozessschritten zum Beispiel an Dienstleister oder Dienstleistungszentren (DLZ)<sup>18</sup> nachzudenken und sich bereits frühzeitig auf notwendige Anpassungen einzustellen. In diese Überlegungen könnten die Empfehlungen des BRH ebenso einfließen, wie die Umsetzungserfahrungen aus den in diesem Buch vorgestellten Fallbeispielen, welche verschiedene Wege zur Integration der elektronischen Rechnung in den Haushaltsprozess aufzeigen.

Das Ziel der Verwaltung sollte ein moderner und durchgängig elektronisch abgebildeter Haushaltsprozess sein, der auch die vor- und nachgelagerten Prozesse in die Lösung integriert.

*Dr. Georg Thiel, Ministerialdirigent, ist ständiger Vertreter der Leitung der Abteilung „Verwaltungsmodernisierung, Verwaltungsorganisation“ im Bundesministerium des Innern.*

*Christiane Schmidt, Regierungsamtfrau, ist Sachbearbeiterin im Referat „Modernisierungsinstrumente; Dienstleistungszentren“ des Bundesministerium des Innern.*

---

<sup>18</sup> zur Prüfung der Nutzung von DLZ für Bundesministerien und -Behörden siehe [http://www.orghandbuch.de/OHB/DE/Organisationshandbuch/3\\_Aufgabenkritik/34\\_Pruefung\\_der\\_Nutzung\\_Dlz/pruefung\\_der\\_nutzung\\_dlz-node.html](http://www.orghandbuch.de/OHB/DE/Organisationshandbuch/3_Aufgabenkritik/34_Pruefung_der_Nutzung_Dlz/pruefung_der_nutzung_dlz-node.html)





# 04 | Fallbeispiele

Technisches Hilfswerk: Elektronischer Rechnungsempfang ganzheitlich und technologie-neutral Franken | Loosen | Bernius

Elektronischer Rechnungseingang beim Bundesverwaltungsamt (BVA)  
Verenkotte | Bergmann | Spahn

Elektronische Rechnung bei der Hansestadt Herford  
Hartmann





Stephan Franken, Frank Loosen, Dr. Steffen Bernius

## **Technisches Hilfswerk: Elektronischer Rechnungsempfang ganzheitlich und technologie-neutral**

1	Das THW als Pilotbehörde für die eRechnung .....	132
2	Beschreibung der Lösung.....	133
3	Initiierungsphase / Ausgangslage.....	135
4	Implementierungsphase / Einführungsschritte .....	136
5	Erfolge und Herausforderungen, Ausblick.....	137

# 1 Das THW als Pilotbehörde für die eRechnung

<b>Angaben zur Bundesanstalt Technisches Hilfswerk</b> Obere Bundesbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministerium des Innern	
<b>Anschrift</b>	THW Leitung, Provinzialstraße 93, 53127 Bonn
<b>Internet</b>	www.thw.de
<b>Mitarbeiterzahl</b>	rund 1.000
<b>Beteiligte am Rechnungsbearbeitungsprozess</b>	rund 700
<b>Ansprechpartner für Belange der eRechnung</b>	Frank Loosen (frank.loosen@thw.de)

Das Technische Hilfswerk (THW) ist eine der Pilotbehörden für das Projekt eRechnung des Bundesministerium des Innern (BMI). Organisatorisch gehört es als Bundesanstalt zum Geschäftsbereich des BMI. Aufgrund der dezentralen Struktur sind elektronische Prozesse für das THW besonders essenziell. Das THW ist fast überall in Deutschland präsent, wobei sich die organisationale Struktur an einer Pyramide orientiert. An ihrer Spitze steht die THW-Leitung mit Sitz in Bonn. Ihr unterstehen acht Landesverbände, die von deren jeweiligen Landesbeauftragten verantwortlich geleitet werden. Darunter wiederum besitzt das THW 66 Geschäftsstellen. Diese Geschäftsstellen nehmen sowohl eine beratende als auch eine überwachende Funktion gegenüber den Ortsverbänden ein. Die 668 Ortsverbände mit über 80.000 ehrenamtlichen Helfern bilden die Grundlage der THW-Pyramide. Nur ein Prozent der Mitarbeiter sind hauptamtlich für die Behörde tätig. 99 Prozent der THW-Angehörigen arbeiten ehrenamtlich und leisten Menschen in Not kompetent und engagiert Hilfe. Vor allem im Rahmen von Katastropheneinsätzen entstehen viele Rechnungen, die in der Finanzbuchhaltung entsprechend bearbeitet, gebucht und gezahlt werden müssen. Die Rechnungsbearbeitung findet innerhalb des THW somit auf allen Ebenen der Pyramide statt.

## 2 Beschreibung der Lösung

Die beim THW umgesetzte Lösung orientiert sich unter anderem an den Handlungsempfehlungen des BMI an die öffentliche Verwaltung. Wichtig dabei war es, durch eine technologie neutrale Lösung verschiedene Rechnungseingangskanäle für die Lieferanten zuzulassen. Gemäß den Handlungsempfehlungen wird dabei besonders der Rechnungsempfang per E-Mail und die Verwendung des ZUGFeRD-Datenformats beachtet.

Die folgende Abbildung stellt die eingesetzte Lösung in allgemeiner Form dar.

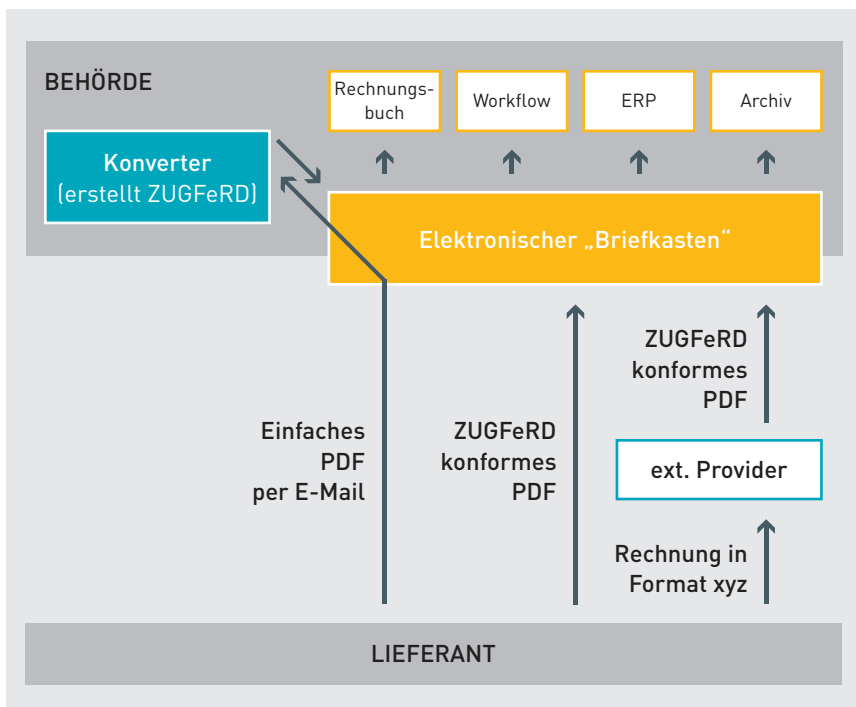


Abbildung 2: Eingesetzte Lösung im Fall THW

Zunächst wurde ein elektronischer „Briefkasten“ geschaffen, der es dem THW ermöglicht, elektronische Rechnungen von verschiedenen Versandkanälen zu erhalten. Aus Lieferantensicht sind drei Wege der Rechnungseinsendung möglich:

1. Direktversand einer einfachen PDF-Rechnung per E-Mail (wie auch die EU-Richtlinie vorgibt: keine Bilddatei). Die Umwandlung in das ZUGFeRD-Datenformat erfolgt beim THW.
2. Direktversand einer beim Sender erstellten ZUGFeRD-Rechnung per E-Mail.
3. Versand über einen beliebigen Provider (zum Beispiel die an der Pilotierung beteiligten Anbieter Bundesdruckerei und Crossinx), welche die Rechnung nach vorgegebenem Muster im ZUGFeRD-Format anliefern.

Für den Erfolg des Projektes ist neben dem elektronischen „Briefkasten“ ein zweiter Lösungsbaustein von Bedeutung: der INEX-Konverter der Firma TASK eDoc Services, welcher im Rahmen des vom BMWi durch die eStandards-Initiative geförderten Projektes E-Docs entwickelt wurde. Dieser ermöglicht bei eingehenden Rechnungen per E-Mail die Erstellung der ZUGFeRD-Datendatei direkt beim Empfänger. Den Lieferanten wird so gestattet, eine simple, aus einem beliebigen Fakturierungsprogramm (auch Word und Excel) erstellte PDF-Datei einzusenden. Die hemmenden Faktoren Installation von Fremdsoftware oder Anbindung an einen Provider entfallen. Die Software kann entweder in der Cloud betrieben oder direkt „inhouse“ in der Systemumgebung der Behörde installiert werden. Die Datenextraktion aus den eingehenden Rechnungs-PDFs erfolgt unter Rückgriff auf Steuerzeichen in einer PDF-Datei (vergleichbar mit dem Quellcode einer Webseite), die zur räumlichen Identifikation von Variablen (im vorliegenden Fall der Daten einer Rechnung) herangezogen werden. Daher ist es lediglich notwendig, von jedem Rechnungsversender einmalig den Aufbau der per Mail übermittelten PDF-Rechnungen – sprich: die Lokalisierung der Rechnungsdaten – zu erfassen. Die Erstellung dieser sogenannten Mappings ist aufgrund bedienungsfreundlicher Masken leicht von Mitarbeitern der Behörde zu bewältigen. Dieses Verfahren ist im Vergleich zum oft eingesetzten Scannen von Dokumenten mit anschließendem Auslesen der Daten über optische Texterkennungungsverfahren (OCR-Verfahren) zum einen kostengünstiger – es entfällt ein zusätzlicher Arbeitsschritt – und zum anderen effizienter, da die Erkennungsrate höher ist.

Die Lösung umfasst optional ein integriertes Rechnungseingangsbuch, das eine einfache Rechnungsverwaltung ermöglicht (was für viele Behörden bereits ausreichend sein dürfte). Im Falle des THW werden die im elektronischen

Briefkasten gebündelten Rechnungen jedoch direkt in den (Rechnungs-)workflow der Firma Lucom übergeben. Eine unkomplizierte Anbindung wird hierbei durch die modulare Architektur der Lösung ermöglicht. Auf diese Weise können leicht auch weitere Softwarebestandteile innerhalb und außerhalb der Behörde, wie zum Beispiel ein elektronisches Archiv, ein ERP-System (zum Beispiel MACH oder SAP) oder Zusatzdienste integriert werden.

### 3 Initiierungsphase / Ausgangslage

Das THW arbeitet mit der eigenentwickelten Software-Umgebung THWin, welche spezifisch auf die dezentrale Struktur des THW abgestimmt ist. THWin dient der Datenverwaltung und unterstützt die Mitarbeiter in verschiedensten, miteinander verknüpften Bereichen, sie vereinfacht Verwaltungsverfahren, das Führen von Dienstplänen, die Verwaltung der Ausstattung, aber auch die Haushaltsführung auf allen Ebenen des THW. In THWin gespeicherte Daten können nach verschiedensten Merkmalen selektiert und zur Weiterverarbeitung in andere Programme, wie beispielsweise Excel, exportiert werden. Für die Erfassung und Buchung von HKR-Belegen dient das Modul Haushalt. Erzeugte Buchungen werden im sogenannten beleglosen Verfahren per Datenfernübertragung (DFÜ) an die zuständige Bundeskasse zur automatisierten Belegverarbeitung weitergereicht. Im letzten Jahr gab es ca. 8.600 Buchungen alleine in der Leitung.

Der bisherige Prozess der Rechnungsbearbeitung (also Rechnungseingang, Rechnungsfreigabe, Buchung und Zahlung, sowie Archivierung) verläuft beim THW papierbasiert. So geht eine Rechnung zentral beim THW ein und ihre Bearbeitung erfolgt im hausinternen Weg über das Präsidium, die Abteilungsleitung, die Referatsleitung und abschließend beim zuständigen Sachbearbeiter. Die Bearbeitung geschieht jeweils durch unterschiedliche Personen, hierdurch kommt es zwischen den Bearbeitungsschritten regelmäßig zu einem Transport der papierbasierten Eingangsrechnungen, gegebenenfalls ergänzt um weitere im Prozess entstehende Dokumente. Der Auszahlungsprozess und die Buchung der Auszahlungen erfolgt teilweise anwendungsgestützt. Die Abbildung von Zahlungseingängen erfolgt hingegen durch manuelle Eingabe der Daten in das Buchungssystem.

Eine Analyse des Papierprozesses durch die Universität Frankfurt am Main hat ergeben, dass bei der THW-Leitung bereits bei regelmäßig wiederkehrenden Rechnungen (zum Beispiel von Telefonanbietern oder Büromaterial-Lieferanten) von Rechnungseingang bis zur Zahlung und Kontierung durchschnittlich ca. 100 Stunden vergehen – bei knapp unter 20 Minuten reiner Bearbeitungsdauer. Diese Werte sind verglichen mit anderen Behörden bereits als gut einzustufen, allerdings wird durch die eRechnung ein mehr als deutliches Einsparpotenzial erwartet: So werden einige Prozessschritte (wie zum Beispiel die Rechnungs-

prüfung) deutlich beschleunigt, während andere (wie zum Beispiel die manuelle Eingabe von Rechnungsdaten) gänzlich entfallen.

### **4 Implementierungsphase / Einführungsschritte**

Die Einführung erfolgte mit Unterstützung des BMI und der Goethe-Universität Frankfurt am Main. Zu Beginn des Projektes konnten sieben Lieferanten davon überzeugt werden, an einem Pilotbetrieb teilzunehmen. Im Zuge dessen wurde erstens der zentrale Briefkasten für die Anbindung verschiedener Rechnungseingangskanäle eingerichtet und zweitens die vorgestellte Konverterlösung – zunächst in der Cloud-Umgebung des Konverter-Anbieters TASK eDocs Services GmbH – zur Verfügung gestellt, um erste Erfahrungen im Verbund mit der restlichen Systemumgebung zu sammeln und die Mappings für die Pilotlieferanten erstellen zu können. Im Herbst 2013 wurde der Empfang für elektronische Rechnungen für diese Lieferanten freigegeben. Es bestätigte sich hierbei, dass der PDF-Versand per E-Mail die präferierte Lösung aus Lieferantensicht ist (vgl. auch der Beitrag von König/Born/Hildebrandt in diesem Leitfaden).

Begleitet wurde diese Phase durch die Auswahl und Implementierung eines passenden Rechnungsworkflows (in diesem Fall bei der Lucom GmbH), der für eine sinnvolle Weiterverarbeitung der Rechnungen unabdingbar ist. Im weiteren Verlauf des Projekts wurde eine Schnittstelle zwischen Konverter / Eingangsbuch und Workflow geschaffen.

Parallel zur technischen Anbindung wurde der weiterhin laufende Papierprozess mit Unterstützung der Goethe-Universität analysiert und anhand von empirischer Methoden bis zur Tätigkeitsebene quantifiziert. Die detaillierte Prozessanalyse diente zum einen der Identifizierung möglicher Prozessverbesserungen für die folgende Prozessmodellierung im Workflow und zum anderen als Vergleichspunkt für eine Vorher-Nachher-Analyse nach Roll-Out der eRechnung auf alle Lieferanten.

Stand Sommer 2014 befindet sich das Projekt im abschließenden Teil der Implementierung: Der Konverter ist live geschaltet, die Provideranbindungen stehen und der Workflow befindet sich bei der THW-Leitung im Testbetrieb. Die Öffnung der eRechnung bis zur Ebene der THW-Geschäftsstellen beginnt ab dem 31.08.2014. Gleichzeitig findet der Aufbau und Anschluss eines elektronischen Online-Archivs statt, um den gesamten Prozess von Empfang über Bearbeitung, Zahlung und Kontierung bis zur Archivierung ohne Medienbrüche durchführen zu können. Nach erfolgreichem Abschluss werden die betroffenen Mitarbeiter für das neue System geschult und der Produktivbetrieb wird freigegeben. In 2015 wird die Rechnungsbearbeitung beim THW bundesweit auf die eRechnung umgestellt.



## 5 Erfolge und Herausforderungen, Ausblick

Die Lösung des THW ist auf einen großen Teil der öffentlichen Verwaltung übertragbar. Bei mehr als 95 Prozent der Verwaltungen ist kein elektronisches Rechnungseingangsbuch vorhanden. Durch die Kombination des elektronischen Rechnungseingangs mit einem entsprechenden Workflow und Archiv kann die Forderung der EU nach einer schnellen Umsetzung des elektronischen Rechnungsaustauschs und der elektronischen Weiterverarbeitung der Rechnung in den kommenden Jahren für die Öffentliche Verwaltung nachhaltig umgesetzt werden.

Neben dem homogenen Verarbeitungsprozess innerhalb der Behörde wird aber gleichzeitig eine Heterogenität im Rechnungseingang ermöglicht. Der beim THW zum Einsatz kommende elektronische „Briefkasten“ fungiert als Trichter und bündelt alle wichtigen Rechnungseingangskanäle. Im Gegensatz zu anderen Lösungsarchitekturen wird die Entscheidung, wie eine Rechnung eingeliefert werden soll, dem Lieferanten überlassen. Dieser muss weder zwingend eine Software bei sich installieren, noch auf gewohnte Rechnungsausgangskanäle (zum Beispiel einen Provider, an den er angebunden ist) verzichten. Dies gewährleistet eine breite Teilnahme und damit für die rechnungsempfangende Behörde eine optimale Ausnutzung der Einsparpotenziale.

Durch ZUGFeRD wurde zudem ein in der Verwaltung anerkannter Standard geschaffen, den Behörden einsetzen können, ohne Gefahr zu laufen, auf den „falschen“ Standard gesetzt zu haben. Die eingesetzte Konverter-Komponente und die damit verbundene Möglichkeit, einfache PDF-Dateien zu empfangen und die (ZUGFeRD-)Datenerstellung erst beim Empfänger vorzunehmen, garantiert hierbei für die Übergangsphase, bis alle Lieferanten selbst ZUGFeRD-Rechnungen erstellen können, ein stetig hohes eRechnungs-Volumen. Auf diese Weise werden nicht nur kurzfristig die EU-Forderungen erfüllt, sondern vielmehr auch die damit angedachten langfristigen Vorteile einer nachhaltigen Prozessoptimierung in der öffentlichen Verwaltung umgesetzt.

Des Weiteren ist das verwendete Modell besonders für Behörden geeignet, die auf eine nur rudimentäre oder individualisierte IT-Systemumgebung zurückgreifen, da die Lösung ein Rechnungsbuch enthält (was für viele kleine Behörden bereits ausreichend sein dürfte) und die Komponenten modular aufgebaut sind und sich über Standardschnittstellen leicht in die bestehende Architektur einfügen lassen. Der Workflow mit dem Archiv kann bei Verwaltungen mit großen Rechnungsvolumen entweder intern aufgebaut, oder – zum Beispiel für kleinere Gemeinden – über eine gehostete Weblösung angeboten werden.

## FALLBEISPIELE

*Stephan Franken ist Referent für IT-Strategie und Architektur im Referat „Informations- und Kommunikationstechnik) in der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk.*

*Frank Loosen ist Sachbearbeiter im Referat „Finanzen, Liegenschaften“ in der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk.*

*Dr. Steffen Bernius ist Assistant Professor am Institut für Wirtschaftsinformatik an der Goethe-Universität Frankfurt am Main und dort seit 2011 in leitender Position bei verschiedenen Projekten zum Thema eRechnung (u. a. E-Docs) tätig.*

Christoph Verenkotte, Ralf Bergmann, Patrick Spahn

## **Elektronischer Rechnungseingang beim Bundesverwaltungsamt (BVA)**

1	Das BVA als zentraler Dienstleister des Bundes .....	140
2	Beschreibung der Lösung.....	141
3	Initiierungsphase / Ausgangslage.....	142
4	Implementierungsphase / Einführungsschritte .....	142
5	Ausblick .....	147
6	Übertragbarkeit der Lösung .....	148

# 1 Das BVA als zentraler Dienstleister des Bundes

Angaben zum Bundesverwaltungsamt Obere Bundesbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministerium des Innern	
<b>Anschrift</b>	Barbarastraße 1, 50735 Köln
<b>Internet</b>	www.bva.bund.de
<b>Standorte</b>	Berlin, Bonn, Bramsche, Düsseldorf, Friedland, Gießen, Hamm, Hannover, Kiel, München, Nürnberg, Oldenburg, Strausberg, Stuttgart, Wiesbaden, Zeuthen
<b>Mitarbeiterzahl</b>	rund 2.600 + 1.400 (noch Bundeswehrgeschäftspersonal)
<b>Beteiligte am Rechnungsbearbeitungsprozess</b>	rund 10 Buchhalter/innen sowie 500 Feststeller und Anordnungsbefugte
<b>Ansprechpartner für Belange der eRechnung</b>	Ralf Bergmann (ralf.bergmann@bva.bund.de)

Das Bundesverwaltungsamt (BVA) mit Sitz in Köln wurde 1960 als selbstständige Bundesoberbehörde durch das Bundesministerium des Innern errichtet. Heute ist das BVA der zentrale Dienstleister des Bundes und erfüllt mehr als 150 verschiedene Verwaltungsaufgaben des Bundes. Das breit gefächerte Service-Spektrum umfasst Fach-, Querschnitts- und Verwaltungsaufgaben. Die Beratungsleistungen tragen zur Modernisierung anderer Institutionen bei. So dient das BVA als Impulsgeber auf den Gebieten Strategische Steuerung, Organisation, Personal und Informationstechnik, und ist dabei für alle Bundesministerien und ihre Geschäftsbereiche tätig. In den letzten Jahren hat das Amt vor allem zentrale Service-Aufgaben für andere Bundesbehörden übernommen, wie Zahlbarmachung von Bezügen, Beihilfe, Reise- und Reisekostenmanagement, Zeiterfassung oder Personalgewinnung. Das BVA ist darüber hinaus die zentrale Ausbildungsbehörde für die Ausbildung von Beamten der Laufbahnen des mittleren nichttechnischen Dienstes in der allgemeinen und inneren Verwaltung des Bundes sowie für Verwaltungsfachangestellte. Im Haushaltsjahr 2012 bewirtschaftete das BVA Haushaltsmittel mit einem Gesamtvolumen in Einnahmen und Ausgaben von ca. 7,4 Milliarden Euro, davon ca. 222 Millionen Euro eigenes Haushaltsvolumen.

## 2 Beschreibung der Lösung

Die Lösung für das BVA umfasst eine Erweiterung der vorhandenen ERP-Software MACH® im Rahmen einer Entwicklungspartnerschaft mit dem Softwarehersteller MACH AG. So kann der bereits vorhandene Rechnungsbearbeitungsworkflow im BVA über eine neue Schnittstelle künftig per Mail eingehende Rechnungsdokumente im Format PDF/A3 mit eingebetteter XML-ZUGFeRD-Datei importieren und die strukturierten Rechnungsdaten extrahieren und verarbeiten. Dabei ist, wie Abbildung 1 zeigt, sowohl eine vollautomatisierte Verarbeitung als auch eine teilautomatisierte Verarbeitung mit einem flexiblen Validierungsprozess möglich.

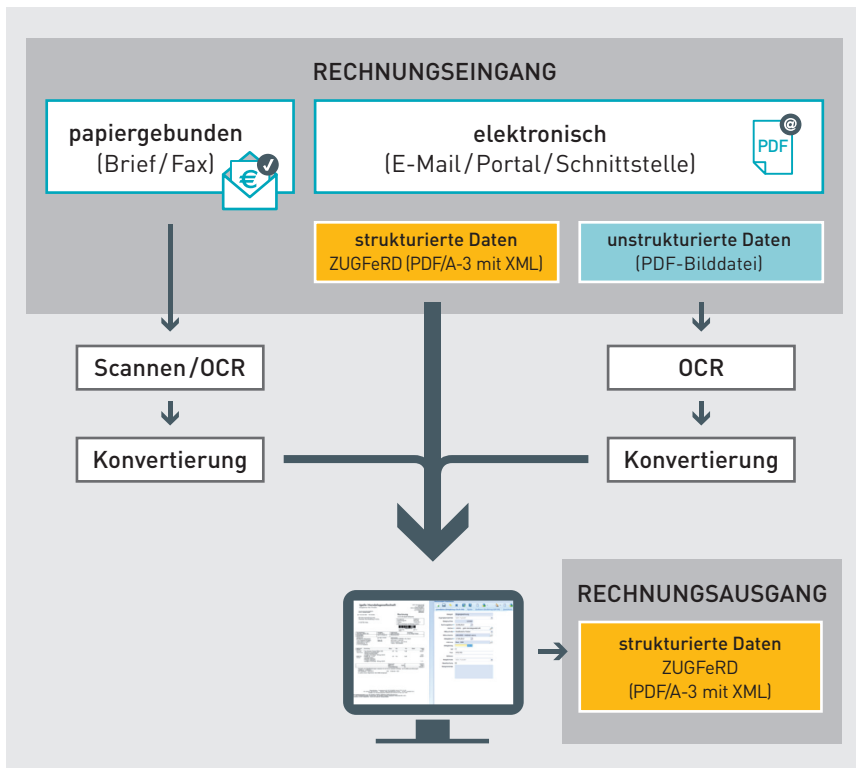


Abbildung 1: Rechnungseingang im BVA über verschiedene Eingangskanäle

Zusätzlich können auch per Mail eingehende einfache PDF-Rechnungsdokumente sowie per Briefpost eingehende und zentral eingescannte Rechnungen über OCR / Capture-Verfahren importiert und verarbeitet werden. Da hierbei

keine strukturierten Rechnungsdaten im ZUGFeRD-Format vorhanden sind, müssen die erkannten und relevanten Rechnungsdaten in einem Zwischenschritt zunächst aufbereitet werden. Dadurch ist der manuelle Validierungsprozess größer.

Die Lösung stellt den Empfang aller bisherigen Rechnungsformate über die häufigsten Eingangskanäle sicher, ebenso wie den künftigen Empfang per Mail eingehender Rechnungsdokumente im Format PDF/A3 mit eingebetteter XML-ZUGFeRD-Datei, und trägt so zum Erreichen einer vollständigen Digitalisierung des Rechnungseinganges im BVA bei.

### **3 Initiierungsphase / Ausgangslage**

Bereits seit zehn Jahren ist im BVA die ERP-Software der MACH AG im Einsatz, über die rund 50.000 Zahlungen pro Jahr generiert werden. Rund ein Drittel dieser Zahlungen basiert auf Rechnungen aus dem Bereich Beschaffung, Telekommunikation und Dienstleistungen. Vor diesem Hintergrund wurde das BVA durch das Bundesministerium des Innern (BMI) als Pilotbehörde angefragt, um den Rechnungsaustausch mit Anschluss eines elektronischen Verfahrens zu realisieren. Das BVA verfügt seit dem Jahre 2006 über einen web-basierten Beschaffungsworkflow, seit dem Jahre 2009 ist zusätzlich ein web-basierter Rechnungsbearbeitungsworkflow im Einsatz. Gleichzeitig wurde eine zentrale Buchhaltung etabliert, in der bereits eine fast durchgängig elektronische Rechnungsbearbeitung vorgenommen wird. Hierbei werden die Rechnungen nach Eingang in der Poststelle gescannt und danach digitalisiert der zentralen Buchhaltung zugeleitet. In der zentralen Buchhaltung wird im Anschluss anhand des digitalen Rechnungsbildes die kamerale und doppische Erfassung der Rechnung vorgenommen und über den Workflow die Mitzeichnung initiiert. Sofern sich die Rechnung auf eine Bestellung bezieht, wird die entsprechende Zuordnung und Verknüpfung der Vorgänge hergestellt.

### **4 Implementierungsphase / Einführungsschritte**

Die Umsetzung im Pilotprojekt erfolgte auf Wunsch der Behördenleitung im Rahmen eines Organisationsvorhabens innerhalb der bereits existierenden Linienorganisation unter Beteiligung der Stabsstelle Zentrales Controlling (Umsetzungsverantwortung), dem Haushaltsreferat (Fachadministration MACH und rechtliche Rahmenbedingungen), der zentralen Buchhaltung (Entwicklung / Neugestaltung der Bearbeitungsprozesse) sowie der Abteilung BIT hinsichtlich

der technischen Rahmenbedingungen (sicherer Mailempfang und sicherer Zugriff auf die Datenbank der ERP-Software). Die gesamte Entwicklung ist ein gemeinschaftliches Unterfangen mit Beratungsunterstützung der MACH AG. Laut Vorhabenplanung sind insgesamt drei Meilensteine für die Umsetzung vorgesehen:

- Meilenstein 1 beinhaltet den elektronischen Empfang sowie die Ablage und Bereitstellung von Eingangsrechnungen im Organisationspostkorb der zentralen Buchhaltung.
- Meilenstein 2 beinhaltet die inhaltliche Interpretation der eRechnung sowie die Extraktion der rechnungsrelevanten Inhalte einschließlich Validierungs- und Weiterverarbeitungsprozess.
- Meilenstein 3 beinhaltet die Konzeption zum Erstellen von Ausgangsrechnungen mit Bild und strukturierten Daten im Format PDF/A3 und XML mit ZUGFeRD aus der ERP-Software. Dieser Meilenstein wird zunächst ausschließlich seitens der MACH AG geplant und umgesetzt, da das BVA die mögliche Nutzung erst noch eruieren muss.

Der erste Schritt der Implementierungsphase beinhaltete eine Vorstudie zur Beschreibung der Ausgangslage und Zielsetzung. Mit Bezug auf die Handlungs- und Umsetzungsempfehlung des BMI und der Goethe-Universität Frankfurt am Main wurde der Mailversand als geeignetes, gängiges, leicht verfügbares – und aus Sicht des BSI auch ausreichend sicheres – Transportmedium gewählt. Dies erfolgte auch vor dem Hintergrund, dass keine zusätzlichen Barrieren für KMUs aufgebaut werden sollen. Es wurde daher ebenfalls bewusst auf die Verwendung von Signaturen verzichtet.

Zunächst wurden die möglichen Szenarien für den Rechnungsempfang per Mail erarbeitet und analysiert, um den Sicherheitsanforderungen im Hinblick auf Schadsoftware sowie unerlaubten Zugriffen entsprechend den Sicherheitsanforderungen und der vorhandenen Sicherheitsarchitektur des BVA gerecht zu werden. Es werden beispielsweise nur sichere Absenderadressen zugelassen, welche über eine White-List gepflegt und aktualisiert werden. Die per Mail eingehenden Rechnungen werden über eine Schnittstelle weiterverarbeitet und an die ERP-Software übergeben. Dabei prüft die Schnittstelle den Mailanhang auf zugelassene Formate und splittet die Anlagen von der Mail zur weiteren Verarbeitung ab. Vor Verarbeitung durch die Schnittstelle erfolgt zudem eine vollständige Viren- und Spam-Prüfung.

Die bereits erfolgte Umsetzung des Meilenstein 1 beinhaltet folgende Funktionen:(Auszug aus Dokument „Technische Rahmenbedingungen eRechnung“ von BVA / MACH AG)

1. Der Lieferant erstellt eine Rechnung im Format PDF und sendet diese per E-Mail von einer dem BVA bekannten E-Mail-Adresse an die E-Mail-Adresse für eRechnungen des BVA. Das PDF soll im Dateinamen den Lieferantennamen, die Bestellnummer<sup>1</sup> und die Rechnungsnummer (Format: Lieferantename\_Bestellnummer\_Rechnungsnummer.pdf) enthalten. Die Bestellnummer wird dem Lieferant bei der Übermittlung der Bestellung durch das BVA mitgeteilt.
2. Die E-Mail des Lieferanten wird zunächst durch den internen Mail-Server des BVA in Empfang genommen. Hier erfolgt der Virensscan. E-Mail-Adressen von den bekannten Lieferanten sind auf einer White-List hinterlegt, die E-Mails von diesen Adressen werden an das E-Mail-Relay weitergeleitet. E-Mails von Adressen, die nicht auf der White-List stehen, werden an ein eigenes Postfach für fehlerhafte Mails weitergeleitet.
3. Auf die E-Mails auf dem E-Mail-Relay in der IT-Umgebung des Dienstleistungszentrums (DLZ) greift die MACH Schnittstelle zu. Der Zugriff auf die E-Mails erfolgt per IMAP oder IMAPS. Die Bundesstelle für Informationstechnik (BIT) präferiert den Zugriff per IMAPS.
4. Die MACH Schnittstelle splittet das PDF von der E-Mail ab und speichert es im Filesystem im Zugriffsbereich des MACH JobRunner web.
5. Das PDF wird in die MACH Software importiert und dem Vorgang „Vorerfasungspostkorb“ hinzugefügt.
6. Die MACH Schnittstelle hinterlegt die beiden Informationen „Lieferantennamen“ und „Bestellnummer“ im Betreff des MACH Dokumentes (Format: Lieferantennamen Bestellnummer). Zur Nachverfolgung und Auswertung erhält das Dokument das Merkmal „eRechnung“.
7. Die MACH Schnittstelle leert das E-Mail Postfach auf dem E-Mail-Relay. E-Mails zu erfolgreich in die MACH Software importierten Dokumenten werden durch die MACH Schnittstelle gelöscht, nicht korrekt verarbeitete E-Mails werden an ein eigenes Postfach für fehlerhafte Mails weitergeleitet. Die E-Mails im Postfach für fehlerhaft verarbeitete Dokumente werden unmittelbar nach der Bearbeitung durch die Fachadministration gelöscht.

---

1 Die Bestellnummer ist eine Kombination aus der MACH Bestellnummer und ggf. der MACH Vorgangsnummer.



8. Das Dokument liegt im Vorerfassungspostkorb beim Sachbearbeiter zur Bearbeitung.

Basierend auf der Vorstudie sowie den technischen Rahmenbedingungen wurde im Rahmen des Meilenstein 2 die Konzeption des künftigen Erhalts sowie der Verarbeitung von elektronischen Rechnungen – sowohl im Format PDF/A3 mit XML-ZUGFeRD als auch als einfaches PDF-Dokument / gescanntes PDF-Dokument – in ein Lasten- und Pflichtenheft aufgenommen. Zielsetzung des Dokuments ist die vollständige Beschreibung der fachlichen Anforderungen zur inhaltlichen Interpretation von elektronischen Rechnungen und Extraktion der rechnungsrelevanten Inhalte. Des Weiteren sollen die daraus resultierenden Softwareanforderungen, die sich auf die Anwendungen der Rechnungsvalidierung und -erfassung im künftigen Rechnungsworkflow Web 2.0 beziehen sowie technische Anforderungen, die sich auf Bereiche der Datenanalyse und des -transfers beziehen, beschrieben werden. Hierbei gilt dem software-seitigen Design des Soll-Prozesses – vom Eingang bis zur Verbuchung einer elektronischen Rechnung – besondere Aufmerksamkeit. Dieser Soll-Prozess, wie in Abbildung 2 dargestellt, umfasst insofern mehr als die reine Betrachtung der automatisierten Verarbeitung eingehender elektronischer Rechnungen im PDF- oder XML-Format, als dass hier bereits die manuellen Tätigkeiten der sachlichen / fachlichen Rechnungsprüfung sowie der Belegbearbeitung und -verbuchung durchdacht wurden. Diese prozessuale Gesamtbetrachtung von der Beschaffung bis zur Rechnungsverarbeitung ist sinnvoll und notwendig, da bestimmte Schritte der Rechnungsbearbeitung die Übernahme dafür notwendiger Informationen voraussetzen. Eine wichtige Arbeitsgrundlage hierfür ist die ZUGFeRD-Spezifikation des Forums elektronische Rechnung Deutschland.

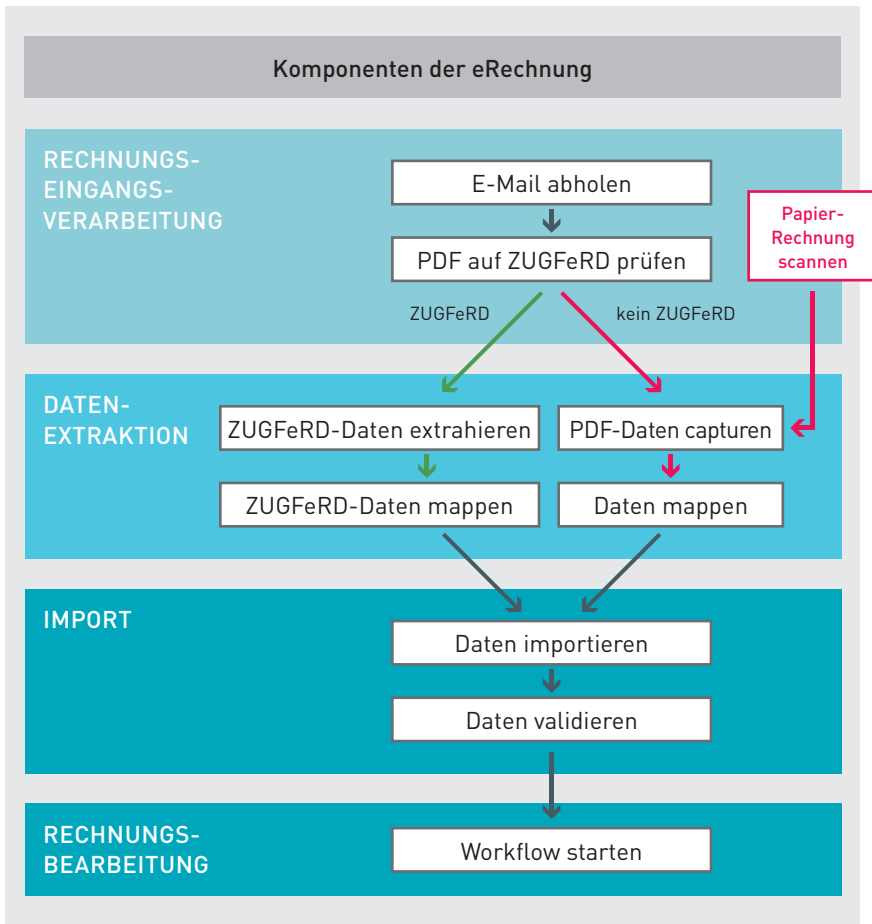


Abbildung 2: Skizze des künftigen Prozesses der Rechnungsbearbeitung beim BVA

Um einen möglichst hohen Anteil der Rechnungsdaten nach dem Import für die dann folgende Belegerfassung zur Verfügung zu stellen, ist eine Validierung der Rechnungsdaten gegen den MACH-Datenbestand sinnvoll. Hierdurch sollen die extrahierten und importierten Rechnungsdaten zunächst automatisiert gegen die in der MACH Software eingerichteten (Grund- und Bewegungsdaten) abgeglichen werden. Dem Benutzer sollen die Validierungsergebnisse kenntlich gemacht werden, sodass anhand dieser eine Entscheidung getroffen werden kann, wie weiter zu verfahren ist. Allerdings soll diese Validierung nicht zwingende Voraussetzung für die folgende Belegerfassung sein. So sollen in einer künftigen

Ausbaustufe auch Rechnungen im sogenannten Massenverfahren importiert und ohne Validierung direkt an die Belegerfassung übergeben werden können. Hierunter könnten zum Beispiel Rechnungen mit Kleinstbeträgen fallen, für die jedoch zunächst eine Genehmigung durch das BMF eingeholt werden muss.

Bei der Konzeption und Umsetzung wurden die folgenden rechtlichen Rahmenbedingungen beachtet:

- §§ 70 bis 72 und 74 bis 80 BHO und Verwaltungsvorschriften
- Bestimmungen über die Mindestanforderungen für den Einsatz automatisierter Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (BestMaVB-HKR)
- Aufbewahrungsbestimmungen für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (ABestB-HKR)
- Verfahrensrichtlinien, GoBS, GDPdU
- § 14 UStG

Bei der Planung wurde zudem Wert darauf gelegt, dass im elektronischen Empfangs- und Verarbeitungsprozess keinerlei Kosten / Transaktionskosten für den Lieferanten / Rechnungssteller oder den Kunden / Rechnungsempfänger entstehen.

Die im Rahmen der Konzeption und Softwareerweiterung anfallenden Kosten für Beratung, Konzeption, Programmierung und Implementierung werden sich im Laufe weniger Jahre durch die optimierten Prozesse (mehr IT-Unterstützung, kürzere Bearbeitungszeiten, höhere Prozesssicherheit und Qualität) rechtfertigen und amortisieren.

## 5 Ausblick

Meilenstein 1 wurde erfolgreich umgesetzt. Die ersten Eingangsrechnungen gehen bereits per Mail ein und werden zur Bearbeitung im Organisationspostkorb der zentralen Buchhaltung bereitgestellt. Zu Meilenstein 2 wurde das Lasten- und Pflichtenheft im Monat Februar 2014 fertiggestellt. Seit März 2014 erfolgt die Programmierung der Softwareerweiterung. Die Fertigstellung ist für Oktober 2014 vorgesehen und wird durch intensive Qualitätssicherung der Zwischenergebnisse begleitet. Mit einer Aufnahme des Produktivbetriebes wird zum Frühjahr 2015 gerechnet.

Die größte Herausforderung besteht in der Integration der eRechnung in die bestehenden Geschäftsprozesse. Zum einen sind dabei die bestehenden Abläufe anzupassen, zum anderen müssen in diesem Rahmen die bestehenden Prozesse auf die Softwaregeneration M2 der MACH ERP-Software umgestellt werden. Die sich daraus ergebenden Aufwände werden erst im Laufe des Jahres herausgearbeitet werden können.

Die erfolgreiche Umsetzung der neuen elektronischen Rechnungsverarbeitung kommt auch dem Dienstleistungsangebot des BVA zu Gute, da hierdurch auch die zentrale Rechnungsbearbeitung für Kundenbehörden noch effizienter wahrgenommen werden kann (Stichwort: Prozesssicherheit, Qualität, Kostenreduzierung). Damit wäre bei entsprechender Kompensationsverhandlung auch ein Ausbau des Kundenkreises – insbesondere dort, wo noch keine unterstützenden IT-Systeme vorhanden sind – möglich.

## 6 Übertragbarkeit der Lösung

Erklärtes Ziel war es, eine für alle öffentlichen Einrichtungen übertragbare Lösung zu entwickeln, die sowohl die konzeptionellen Methoden als auch entsprechende Softwarelösungen bietet. Entscheidend ist dabei die unterschiedlichen Ausgangslagen zu berücksichtigen und zunächst eine passgenaue Lösung für jede Einrichtung zu konzipieren.

Im Fokus der Beratungsmethoden steht dabei das Prozessmanagement, mit dem sowohl anspruchsvolle als auch einfache Umsetzungen konzipiert werden. Besondere Effizienz in der Übertragbarkeit des BVA-Projektes wird durch den modellierten Standardprozess „eRechnung“ erreicht, der für andere Einrichtungen übernommen oder individualisiert wird.

Softwareseitig sind die Bereiche Beschaffungs- und Rechnungsworkflow, Finanzbuchhaltung und eAkten zu betrachten. Die Koordination dieser Komponenten ist wichtig, da nur so die eRechnung Doppelerfassungen konsequent vermeiden und Revisionssicherheit erreichen kann. Da hier häufig unterschiedliche Systeme bereits im Einsatz sind, ist die erarbeitete Lösung offen und gut in heterogene Landschaften integrierbar.

Für die Implementierung ist es darüber hinaus wichtig, die verschiedenen Schritte der Verwaltungsmodernisierung rund um die eRechnung modular und in Teilprojekten anzugehen. Bereits jetzt bereiten sich daher die öffentlichen Einrichtungen ganz unterschiedlich auf die eRechnung vor. Beispielhaft sollen an dieser Stelle zwei Zitate aufgeführt werden:

*Evangelische Kirche in Hessen und Nassau:* „Die Verwaltung der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau befindet sich derzeit in einem umfangreichen Modernisierungsprojekt, in dem unter anderem eine vollständige prozessorientierte Verarbeitung von Rechnungen eingeführt wird. Dabei werden alle Buchungsdaten sowie die relevanten Dokumente für ca. 320.000 Eingangsrechnungen in allen Kassengemeinschaften pro Jahr vollständig elektronisch durch alle internen Prüfungsschritte bis zur Verbuchung und Archivierung durchlaufen. Allerdings gehen die Rechnungen derzeit überwiegend papierbasiert ein, weshalb zunächst ein Scannen notwendig ist. Dieser zusätzliche Arbeitsschritt geht mit entsprechenden Informationsverlusten einher, die manuelle Arbeiten notwendig machen. Mit Hilfe einer standardisierten eRechnung könnte diese Schwachstelle im Prozess unserer Einschätzung nach abgestellt und die Rechnungsbearbeitung einfacher, wirtschaftlicher und auch umweltfreundlicher realisiert werden. Unser aktuelles Projekt ist dafür eine sehr geeignete Vorbereitung.“

*KDVZ Citkomm:* „Als kommunales Dienstleistungsunternehmen bieten wir unseren kommunalen Kunden Leistungen in allen Belangen der Informations- und Kommunikationstechnologie. Wir optimieren IT-gestützte Geschäftsprozesse nachhaltig, denn nur mit stetiger Prozessoptimierung lässt sich der steigende Sparzwang in Kommunen bewerkstelligen. Die Einführung der eRechnung ist ein Ansatz, den wir sehr begrüßen. Die EU-Richtlinie setzt mit der Forderung nach strukturierten Daten für die Finanzbuchhaltung an einer richtigen Stelle an. Hierdurch können unsere Kunden monatlich massiv Kosten und Zeit bei der Bearbeitung ihrer Rechnungen einsparen. Die bisherigen Lösungen mit EDI, OpenTrans-Formaten und Digitaler Signatur sind oft zu aufwändig oder im anderem Fall mit eingescannten Bilddateien für eine effiziente Weiterverarbeitung in der Buchhaltung nicht strukturiert genug. Wir bieten Kommunen bereits heute verschiedene Plattformen an, die für die eRechnung eingebunden werden müssen. Unsere erfolgreiche elektronische Beschaffungsplattform citkoMarket und der medienbruchfreie Rechnungsworkflow ergänzen die eRechnung auf ideale Weise. Weil wir bei Bedarf für unsere Kunden unter anderem auch die operative Finanzbuchhaltung übernehmen, werden wir dies mit der eRechnung effizienter und somit kostengünstiger erledigen können.“

Zusammengefasst bedeutet das für alle Auftraggeber, dass die EU-Richtlinie ein starkes Signal aussendet, das weit über die Bundes- und Landesbehörden hinaus ausstrahlt. Diesen Impuls aufzugreifen und hierüber die Vorteile der elektronischen Rechnungsbearbeitung zu realisieren, ist nun die Aufgabe der Verantwortlichen, die auf ein solides Fundament aus Erfahrung zurückgreifen können. Die Frage kann derzeit also nicht mehr lauten, ob man mit der eRechnung beginnt, sondern nur welchen Weg man dahin einschlägt.

## FALLBEISPIELE

*Christoph Verenkotte, Ass. iur., ist seit 2010 Präsident des Bundesverwaltungsamtes.*

*Ralf Bergmann, Diplomverwaltungswirt, ist im zentralen Controlling des BVA tätig und seit 2013 für die Einführung und Umsetzung der eRechnung verantwortlich.*

*Patrick Spahn, Diplom-Soziologe, ist Vertriebsberater im Bereich Bundesbehörden und Produktexperte „eRechnung“ der MACH AG.*

Jörg Hartmann

## **Elektronische Rechnung bei der Hansestadt Herford**

1	Elektronischer Rechnungsempfang in der Hansestadt Herford.....	152
2	Initiierungsphase / Ausgangslage.....	153
3	Implementierungsphase / Einführungsschritte.....	153
4	Erfolge und Herausforderungen, Ausblick.....	154

# 1 Elektronischer Rechnungsempfang in der Hansestadt Herford

Angaben zur Hansestadt Herford	
<b>Anschrift</b>	Rathausplatz 1, 32052 Herford
<b>Internet</b>	www.herford.de
<b>Mitarbeiterzahl</b>	rund 600
<b>Beteiligte am Rechnungsbearbeitungsprozess</b>	rund 210 in diversen Abteilungen der Stadtverwaltung Herford
<b>Ansprechpartner für Belange der eRechnung</b>	Jörg Hartmann (joerg.hartmann@herford.de)

Die Stadt Herford, mit etwa 65.000 Einwohnern, hat die im Land Nordrhein-Westfalen vorgegebene Umstellung des kameralen Rechnungswesens auf die kommunale Doppik (NKF – Neues Kommunales Finanzmanagement) zum 01.01.2009 durchgeführt. Die eingesetzte Buchhaltungssoftware „KIRP – Serie 7“ wird den angeschlossenen Zweckverbandsgemeinden vom Kommunalen Rechenzentrum Minden-Ravensberg/Lippe (KRZ) mit Sitz in Lemgo zur Verfügung gestellt. Die Beschaffung in der Stadt Herford findet sowohl zentral (Büromaterial, DV-Geräte, Literatur etc.) als auch bei Anlagegütern (in den fachlich zuständigen Verwaltungsdienststellen Infrastrukturvermögen, Fahrzeuge, Betriebs- und Geschäftsausstattung etc.) dezentral statt.

Im Zuge der NKF-Einführung wurde gleichzeitig ein elektronischer Rechnungsworkflow (elektronischer Freigabeprozess mit Schnittstelle zum Finanzwesen; Eigenentwicklung des KRZ auf Basis von Metastorm BPM, heute: Open Text) flächendeckend in der Stadt Herford eingeführt. Bereitstellung und Support werden ebenfalls durch das KRZ abgedeckt.

Durch die Möglichkeit, elektronisch eingegangene Rechnungen in den Freigabeprozess einzubinden, findet seit 2010 eine durchgängig elektronische Bearbeitung ohne Medienbrüche für diese Rechnungen statt. Mit dem Dienstleister crossinx, welcher den Rechnungseingang steuert, soll der Anteil der elektronischen Rechnungen deutlich erhöht werden.



## 2 Initiierungsphase / Ausgangslage

Mit Einführung des elektronischen Freigabeprozesses zum 01.01.2009 konnte zunächst der Rechnungsdurchlauf innerhalb der Verwaltung digitalisiert werden. Allerdings entsteht am Anfang des Prozesses ein Medienbruch, da die eingehenden Papierrechnungen gescannt und digitalisiert werden müssen. Ziel muss es daher sein, dass diese manuellen Arbeitsschritte durch die elektronische Rechnungsübermittlung entfallen können.

Im Sommer 2009 wurde die Stadt Herford anlässlich einer Informationsveranstaltung der Sparkasse Herford auf die Möglichkeit eines „gesicherten“ elektronischen Rechnungseingangs aufmerksam, den sogenannten Sparkassenrechnungsservice durch die Firma ebanking Services Nord (später eBills & more). Durch eine passgenaue Schnittstelle bei der Übernahme der Rechnungsdaten in den elektronischen Workflow werden bestimmte, vorher definierte Felder (zum Beispiel Adressat, Rechnungsdatum, Betrag) gefüllt, was zu einer Beschleunigung des manuellen Validierungsprozesses führt. Eventuelle Eingabefehler können so ebenfalls vermieden werden.

Die im Herbst 2009 geschlossene Kooperationsvereinbarung zwischen der Stadt Herford und der ebanking Services Nord sah eine Pilotierung durch die Stadt Herford vor, die im Jahre 2010 erfolgreich abgeschlossen werden konnte. Die technische Umsetzung aus kommunaler Sicht (gesicherte Übernahme der elektronischen Rechnung mit Signatur, Einbindung in den Freigabeprozess, Dokumentation etc.) erfolgte dabei durch das KRZ.

Im Sommer 2013 übernahm der derzeitige Vertragspartner crossinx die elektronische Rechnungsübermittlung an die Stadt Herford. crossinx hat sich vorgenommen, das elektronische Rechnungsvolumen deutlich zu erhöhen und betreibt derzeit Akquise durch gezielte Ansprache verschiedener Rechnungssteller der Stadt Herford. Außerdem findet ein Abgleich der Firmenkontakte statt, die bereits mit crossinx in Geschäftsbeziehung stehen und gleichzeitig Rechnungssteller bei der Stadt Herford sind. Eine Umstellung auf elektronischen Rechnungsversand würde bei diesem Adressatenkreis ca. 20-25% aller bei der Stadt Herford eingehenden Rechnungen ausmachen.

## 3 Implementierungsphase / Einführungsschritte

Die Sollprozess-Modellierung fand bereits 2005 in Zusammenarbeit des Kreis Lippe mit dem KRZ statt. In den Folgejahren wurde die Anwendung regelmäßig durch weitere Funktionen und Kundenwünsche weiterentwickelt. Die Stadt Herford hat maßgeblich bei der fachlichen Umsetzung der Einbindung elektronischer Rechnungen mitgewirkt und ist in dieser Hinsicht Vorreiter im Ver-

bandsgebiet des KRZ. Wie bereits oben erwähnt, wurden die technischen Voraussetzungen durch den Rechnungsübersendungsdienstleister und das KRZ geschaffen. Dabei wird der Versand der elektronischen Rechnungen über die virtuelle Poststelle der Stadt Herford abgewickelt. Dieser Weg (verschlüsselte E-Mail) wird von crossinx unterstützt.

Über die Plattform des Rechnungsübersendungsdienstleisters können die Geschäftspartner ihre Rechnungen der Kommune elektronisch und formatunabhängig zustellen. Den Lieferanten werden verschiedene technische Lösungen angeboten, damit sowohl die Möglichkeiten von kleinen als auch von multinationalen Unternehmen berücksichtigt werden. Zu den Lösungen gehören ein Rechnungseingabeportal, ein virtueller Druckertreiber, die Verarbeitung von PDF-Rechnungen und verschiedene Datenformate (wie zum Beispiel XML, EDI-FACT, CSV, Idoc und ZUGFeRD). Über eine zentrale Schnittstelle gelangen die Rechnungen an einen kommunalen Verteiler-Server, von dem aus die Daten in die Finanzbuchhaltungssysteme der Hansestadt eingespeist werden.

Wenn man aus einem Datenverarbeitungssystem auf herkömmlichem Weg eine Rechnung zieht, erhält man einen Datenstrom, der auf Papier gebannt, als PDF oder Word-Dokument ausgedruckt werden muss. Hier setzt der Dienstleister an, der die Daten nicht auf Papier, sondern digital überträgt. Dabei profitieren die Anwender zudem davon, dass wesentliche Daten für den weiteren Bearbeitungsprozess (wie zum Beispiel Rechnungsteller, Rechnungsnummer, Rechnungsbetrag oder Zahlungsziele) bereits automatisch an die richtige Stelle in der Workflow-Kontierungsmaske übertragen werden.

Innerhalb der Buchhaltung, die in Herford den zentralen Rechnungseingang steuert, waren nur in geringem Umfang organisatorische, technische und prozessuale Anpassungen erforderlich. Die Implementierungskosten konnten aufgrund der Pilotierung weitestgehend vermieden werden. Die Bearbeitungskosten (Sach- und Personalkosten) dürften deutlich niedriger liegen als bei der herkömmlichen Aufbereitung von Papierrechnungen.

## **4 Erfolge und Herausforderungen, Ausblick**

Als das Projekt bei der Stadt Herford umgesetzt wurde, galten noch die strengeren Vorschriften für die Rechnungsverifikation und die elektronische Signaturprüfung. Diese sind zwischenzeitlich deutlich vereinfacht bzw. gelockert worden. Im Geschäftsbetrieb einer (kommunalen) Verwaltung sollte die Sicherstellung der Authentizität und Integrität von Eingangsrechnungen jedoch weiterhin einen hohen Stellenwert haben.

Das Projekt benötigte von der Testphase bis zur Liveschaltung etwa ein halbes Jahr. Das KRZ nahm der Stadt Herford hierbei immens viel Arbeit ab. Neben den Technikern aus dem KRZ war darüber hinaus auch die Workflow-Administration aus der Buchhaltung stark in den Prozess involviert.

Wichtig war, dass die in der elektronischen Rechnung bereits vorhandenen Informationen (s.o.) bei der Übernahme in den Freigabeprozess einfließen. Bei der Anlieferung der Rechnungen durch den Dienstleister werden die elektronischen Rechnungen bereits auf die Vollständigkeit jener Pflichtfelder geprüft, die mit der Stadt Herford abgestimmt wurden. Es werden nur vollständige Rechnungen an die Stadt übertragen, sodass sich der Aufwand für die Bearbeitung fehlerhafter Rechnungen deutlich reduzieren wird. Das KRZ hat die technische Seite mit crossinx besprochen und getestet. Die Umstellung verlief ohne jegliche Probleme. Zukünftig verringern sich der Scan-Aufwand und der Validierungsprozess deutlich. Die Abrechnung mit dem Dienstleister erfolgt hierbei transaktionsbasiert.

Die Verantwortlichen bei der Hansestadt Herford sind davon überzeugt, dass die elektronische Rechnungsstellung sowohl für die Rechnungssteller als auch die Rechnungsempfänger deutliche Vorteile gegenüber der Papierrechnung bietet. Sicherlich sollte dabei regelmäßig ein bestimmtes Volumen an elektronisch eingehenden Rechnungen erreicht werden. Je höher der elektronische Anteil an den insgesamt ca. 10.000 jährlich eingehenden Rechnungen, desto größer die Ersparnis. Es wäre demnach wünschenswert, wenn mehr Akteure sich konstruktiv mit dem Thema „elektronischer Rechnungseingang“ auseinandersetzen würden.

*Jörg Hartmann ist Leiter der Abteilung „Kämmerei, Steuern und Stadtkasse“ bei der Hansestadt Herford.*

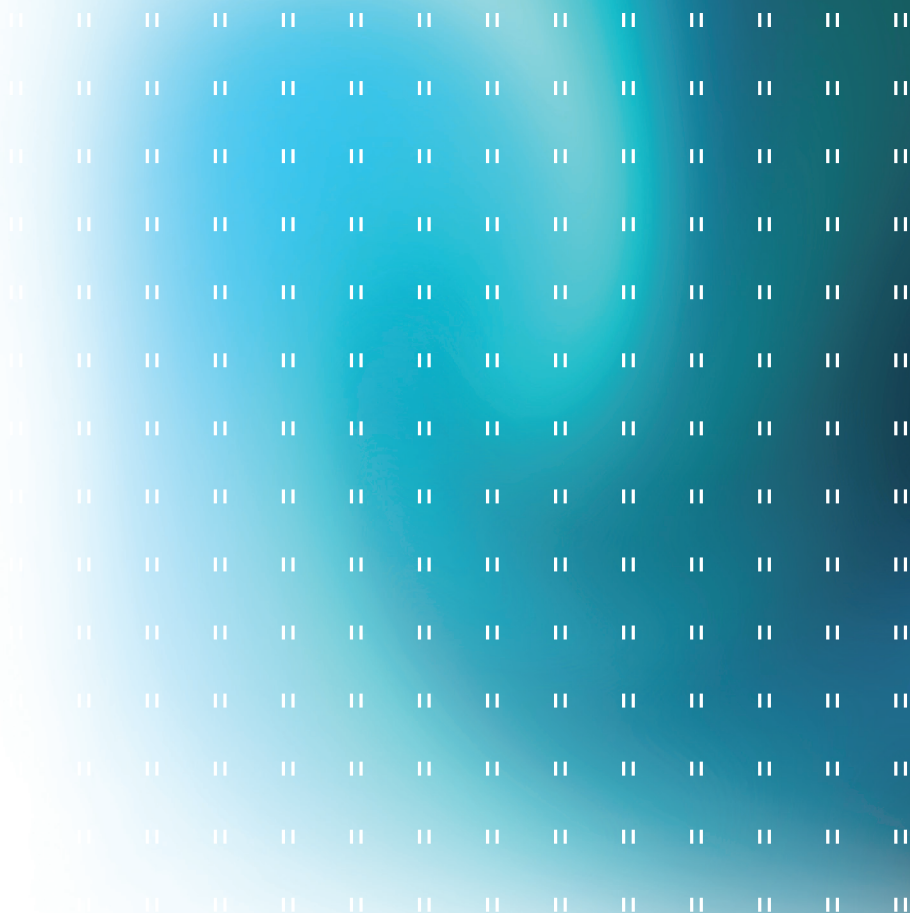


# 05 | Tipps zur Umsetzung

Welche Lösung für meine Behörde?

Kochrezepte für die Einführung der eRechnung

Pfaff





Dr. Donovan Pfaff

## **Welche Lösung für meine Behörde? Kochrezepte für die Einführung der eRechnung**

1	Die EU-Richtlinie und die aktuelle Situation in der Verwaltung .....	160
2	Erfahrungswerte aus anderen Ländern und der Privatwirtschaft .....	161
2.1	Erfahrungen und Umsetzungen in der öffentlichen Verwaltung.....	162
2.2	Erfahrungen in der Privatwirtschaft .....	165
2.3	Abgeleitete Erkenntnisse aus den Erfahrungen.....	166
3	Empfohlenes Vorgehen für die Öffentliche Verwaltung .....	168
3.1	Ist-Analyse: Prozessanpassungen „E-Invoice Ready“ .....	170
3.2	Umsetzung: Integration der passenden Komponenten.....	173
3.3	Roll-Out eRechnung.....	176
3.4	Beispielhafte Anwendung und Vorteile für eine öffentliche Einrichtung.....	178
4	Resümee und Ausblick.....	179

# 1 Die EU-Richtlinie und die aktuelle Situation in der Verwaltung

Das Verhältnis zwischen Unternehmen, aber auch zwischen Unternehmen und der öffentlichen Verwaltung ist gekennzeichnet durch den Austausch von Dokumenten. Jeder dritte bis vierte Brief enthält dabei nach Schätzungen eine Rechnung.<sup>1</sup> So werden mit der öffentlichen Verwaltung heute rund 200 Millionen Rechnungen in Deutschland ausgetauscht.<sup>2</sup> Durch die Umstellung auf den elektronischen Rechnungsverkehr können auf Seiten des Rechnungsversenders und des Rechnungsempfängers Kosten gesenkt und Effizienzgewinne entlang des Rechnungsprozesses generiert werden.<sup>3</sup> Für den europäischen Raum schätzt die Europäische Kommission ein gesamtwirtschaftliches Einsparpotenzial von rund 240 Milliarden Euro.<sup>4</sup> Das Potenzial liegt jedoch nicht allein im Rechnungsprozess selbst. Auch in den nachgelagerten Prozessen werden Qualitäts- und Effizienzgewinne erzielt. Aufgrund dieser Vorteile für die Verwaltung hat die Europäische Kommission das Ziel ausgerufen, die elektronische Rechnung in den verschiedenen Mitgliedsstaaten als primäre Fakturierungsmethode zu etablieren.<sup>5</sup> Wie bereits in verschiedenen Beiträgen im Rahmen dieses Leitfadens ausgeführt, hat die EU mit Verabschiedung der Richtlinie Ende Mai 2014 die Sicherstellung von Empfang und Verarbeitung der elektronischen Rechnung in einem noch zu entwickelnden Format bei der öffentlichen Verwaltung gefordert.

Andere Länder der EU gehen beispielhaft voran. So hat zum Beispiel Österreich zum 1. Januar 2014 die elektronische Rechnung im Austausch mit der öffentlichen Verwaltung verpflichtend eingeführt. Durch eine Steigerung der Nutzung elektronischer Rechnungen durch die öffentliche Verwaltung wird der Druck auf andere Marktteilnehmer erhöht. Initiativen, wie unter anderem das FeRD (Forum elektronische Rechnung) in Deutschland und besonders die Entwicklung eines einheitlichen Standards (ZUGFeRD) steigern die Bereitschaft von Unternehmen in den elektronischen Rechnungsaustausch zu investieren. Vor allem kleine und mittlere Unternehmen werden aktiv angesprochen und in den Prozess eingebunden.

---

1 Koch, Das Ende der Papierrechnung, in: IT-Direktor 3/2004.

2 Bernius/Kreuzer, Warum eRechnung? Ökonomische und ökologische Einsparpotenziale in der öffentlichen Verwaltung, 2014; Bianco, Kommunales Rechnungsvolumen - Städte und Gemeinden verschenken Millionen, in: Digital Insight 1/2014.

3 Pfaff/Skiera/Wälde, Aktueller Stand, Trends und Verbesserungspotenziale bei Finanzprozessen in deutschen Unternehmen 2007 - Eine Potenzialanalyse vom Einkauf und Verkauf bis zur Finanzabteilung, Frankfurt, 2007.

4 Europäische Kommission, Die Vorteile der elektronischen Rechnungsstellung für Europa nutzen, Brüssel, 2010.

5 Europäische Kommission, Eine Digitale Agenda für Europa, Brüssel, 2010.



Ziel dieses Beitrages ist es, der öffentlichen Verwaltung „Kochrezepte“ an die Hand zu geben, welche die verantwortlichen Personen und Institutionen bei Entscheidungen im Rahmen der Umstellung auf die eRechnung unterstützen. Hierbei werden die bereits ausführlich in diesem Leitfaden behandelten Anforderungen aus der Richtlinie, Empfehlungen von BMI und FeRD sowie Erfahrungen aus den Pilotprojekten in der öffentlichen Verwaltung berücksichtigt. Daneben fließen Erfahrungen aus der Privatwirtschaft und aus anderen Ländern, welche der Bundesrepublik betreffend der eRechnung voraus sind, ein.

Analog zu den Erfahrungen in der Privatwirtschaft wird es auch für die öffentliche Verwaltung nicht nur die eine Lösung geben. Je nach Größe und Struktur divergieren die Anforderungen und die getätigten Vorarbeiten. Die im Rahmen dieses Beitrages vorgestellten Kochrezepte sollen helfen, den Verwaltungseinrichtungen einen ersten Eindruck über den richtigen Umsetzungsweg zu geben. Zunächst werden die Lessons Learned aus anderen Ländern und deren Implikationen für den deutschen Markt dargestellt, danach werden Analysemöglichkeiten zur Identifizierung der „E-Invoice Readiness“ und daraus abgeleitete Handlungsempfehlungen aufgezeigt.

## **2 Erfahrungswerte aus anderen Ländern und der Privatwirtschaft**

Für die Einführung der elektronischen Rechnung bei der öffentlichen Verwaltung in Deutschland kann sich gut an den Erfahrungen und Maßnahmen anderer Länder und Privatunternehmen orientiert werden. Das Thema wird bereits seit über 13 Jahren in der Praxis und Wissenschaft analysiert und diskutiert.<sup>6</sup> Diese Analysen und Diskussionen lassen sich immer wieder auf die drei Hauptpunkte „Grundvoraussetzungen, Vorteile und Business Case“, „Ideale Lösung und Standards“ sowie „Akzeptanz bei Kunden und Lieferanten“ zurückführen. Im Laufe der letzten Monate wurden einige Fragestellungen gelöst (zum Beispiel der ZUGFeRD-Standard für den elektronischen Rechnungsaustausch in Deutschland) und andere versucht zu lösen (zum Beispiel die Verpflichtung der Einlieferung von elektronischen Daten an die Verwaltung unter anderem in Österreich oder Italien). Diese Entwicklungen werden im Folgenden kurz aufgeführt.

---

6 Spann/Pfaff, Electronic Bill Presentment and Payment (EBPP), in: Die Betriebswirtschaft (DBW) 61/2001.

## 2.1 Erfahrungen und Umsetzungen in der öffentlichen Verwaltung

Standardisierungsbemühungen und Initiativen zum elektronischen Rechnungsaustausch im europäischen Raum fanden in den letzten Jahren zunächst primär auf der Ebene einzelner europäischer Mitgliedsstaaten statt. Die Interoperabilität, vor allem im Hinblick auf die Zusammenarbeit öffentlicher Institutionen sowie privatwirtschaftlicher Unternehmen mit Geschäftspartnern aus anderen Mitgliedsstaaten (das so genannte cross-border e-invoicing), blieb dabei in der Vergangenheit oft unberücksichtigt. Die geringen Nutzungszahlen des elektronischen Rechnungsaustauschs im europäischen Raum von bislang nur durchschnittlich 4-15% beruhen vor allem auf die in der Vergangenheit begründete Zurückhaltung gegenüber der elektronischen Rechnung, welche ihren Ursprung unter anderem in der fehlenden Interoperabilität und der Vielzahl unterschiedlicher in den einzelnen Mitgliedsstaaten verfügbarer Standards hat.<sup>7</sup>

In den USA startete dagegen bereits 1998 eine Initiative für den Einsatz elektronischer Rechnungen in öffentlichen Verwaltungen. Die Kostenersparnis durch die Nutzung elektronischer Rechnungsstellung wurde auf mehr als 18 Mrd. US Dollar über sieben Jahre verteilt geschätzt.<sup>8</sup> In Folge hat beispielsweise das Finanzdienstleistungszentrum (Financial Service Center) des zweitgrößten staatlichen Amtes der USA (das Department of Veterans Affairs) im Jahre 2007 für den Bereich elektronische Rechnungen die Lösung von Tungsten (damals OB10) eingeführt.

Neben den USA und Lateinamerika, wo teilweise E-Invoicing-Wachstumsraten von bis zu 200% gesehen werden, weisen ferner auch Australien und die asiatisch-pazifischen Länder stetiges Wachstum auf, während China und Afrika zurückbleiben und viele Länder wie Thailand, Indien und Ägypten die elektronische Rechnungsstellung bislang sogar noch verbieten.<sup>9</sup>

In Europa wurde der elektronische Rechnungsaustausch mit der öffentlichen Verwaltung vor allem von den nordischen Ländern vorangetrieben, sodass eben diese Länder oft als führend bei der Umstellung auf elektronische Rechnungen angeführt werden. Hier zeichnet sich zudem ein immer klarer werdendes Bild ab: vor allem Länder wie Norwegen oder Dänemark, welche die zentrale Rolle der öffentlichen Verwaltung bei der Umstellung erkannt und die Nutzung elektronischer Rechnungen mit der öffentlichen Verwaltung zusätzlich als verpflichtend eingeführt haben, sind in den letzten Jahren bei der Umstellung auf die eRechnung deutlich schneller vorangeschritten als andere europä-

---

7 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-14-62\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-62_en.htm)

8 Donselaar, EBPP: What are the differences between North America and Europe, 2000.

9 Koch, Key stakeholders as game changers, 2014.

ische Mitgliedsstaaten und präsentieren sich dementsprechend nun als deutlich erfolgreicher im europäischen Vergleich.<sup>10</sup> Zusätzlich richten immer mehr Unternehmen ihr Augenmerk auf den elektronischen Rechnungsaustausch und die damit verbundenen Einsparungen. Gerade durch die geleistete Vorarbeit auf nationaler Ebene im Bereich der öffentlichen Vergabeverfahren in Ländern wie Dänemark, Österreich oder Finnland existieren hier zahlreiche Beispiele für erfolgreiche Implementierungen, umgesetzte Einsparpotenziale, sowie die Verlässlichkeit dieser Technologie sowohl für die öffentliche Hand und ihre Zulieferer, aber auch für Unternehmen im Allgemeinen.

So werden in Österreich beispielsweise seit 2014 seitens der öffentlichen Hand auf Bundesebene Papierrechnungen nicht mehr akzeptiert. Landesbehörden und Kommunen sollen 2015 ebenfalls folgen. Rechnungen an öffentliche Institutionen in Österreich können nur noch auf elektronischem Wege gestellt werden, welcher derzeit den XML-basierten Standard eblInterface für elektronische Rechnungen unterstützt.<sup>11</sup>

In Dänemark erfolgte der Beschluss, die elektronische Rechnungsstellung für die Zulieferer der öffentlichen Verwaltung verpflichtend vorzuschreiben, bereits in 2005. In 2007 veröffentlichte zudem die Danish National IT & Telecom Agency (NITA) eine Plattform zum elektronischen Rechnungsaustausch namens „NemHandel“, welche insbesondere auch für KMU zugeschnitten war und auf dem XML-basierten Standard für elektronische Rechnungen UBL basierte. Ab Mai 2011 wurde im nächsten Schritt die Rechnungsstellung an öffentliche Stellen als verpflichtend in elektronischer Form eingeführt.

In Finnland erfolgte bereits 2003 die Einführung der elektronischen Rechnung unter dem Namen „Finvoice“, ebenfalls basierend auf dem XML-basierten Standard UBL. Zunächst einigten sich Banken und Service-Provider über grundlegende Vorgehensweisen zum elektronischen Rechnungsaustausch. Ab 2010 zog die öffentliche Verwaltung nach und verpflichtete staatliche Behörden in Finnland zum Empfang von Rechnungen ausschließlich in elektronischer Form.

Die öffentliche Verwaltung in Norwegen verpflichtete die Zulieferer zentraler Regierungsbehörden seit 2012, Rechnungen an die öffentliche Hand nur noch elektronisch in einem XML-basierten Format zu stellen. In 2015 sollen zudem auch kommunale Verwaltungen folgen. Seit 2012 wurden in Norwegen laut Angaben der öffentlichen Hand bereits rund 2,7 Millionen elektronisch versendete Rechnungen verzeichnet, mit einem Business-to-Government-Anteil von rund 50 Prozent.<sup>12</sup>

---

10 <http://www.accaglobal.com/content/dam/acca/global/PDF-technical/technology-publications/pol-tp-gpta.pdf>

11 [https://www.wko.at/Content.Node/kampagnen/e-rechnung/Achtung\\_\\_Ab\\_2014\\_sind\\_E-Rechnungen\\_fuer\\_alle\\_Lieferanten\\_de.html](https://www.wko.at/Content.Node/kampagnen/e-rechnung/Achtung__Ab_2014_sind_E-Rechnungen_fuer_alle_Lieferanten_de.html)

12 <http://www.peppol.eu/news/electronic-invoicing-in-norway-a-story-of-success>

Bereits seit mehreren Jahren werden in Italien erste Maßnahmen umgesetzt, um die elektronische Rechnung als vorherrschende Fakturierungsmethode zu etablieren. 2007 wurde der erste Beschluss getroffen, die elektronische Rechnung im Geschäftsverkehr mit der öffentlichen Verwaltung zwingend vorzuschreiben. 2013 wurde dieser Beschluss mit genaueren Vorgaben bezüglich Zeitplanung und dem zu verwendenden Datenformat konkretisiert. Wie bereits in anderen europäischen Staaten etabliert, verfolgt Italien einen stufenweisen Prozess der Umstellung. So wird die eRechnung im Juni 2014 Voraussetzung für eine Auswahl an öffentlichen Ministerien. Die verbleibenden Organe folgen dann im Juni 2015.<sup>13</sup> Italien beschreitet damit einen Weg, wie ihn beispielsweise Österreich bereits gegangen ist. So wären dann auch keine größeren Hürden bei der Umstellung zu erwarten, wäre da nicht das vorgegebene Format in Form einer digital signierten XML-Datei. Entgegen der sonst üblichen digital signierten PDF-Datei erfordert dieser Standard teilweise erhebliche Umstellungen von den betroffenen Unternehmen.

Auch die öffentliche Verwaltung in Portugal verabschiedete Gesetzesänderungen, welche seit 2013 die Rechnungsstellung an öffentliche Institutionen nur noch in elektronischer Form erlauben.<sup>14</sup> Hierbei ging die portugiesische Steuerbehörde (DGCI) sogar noch einen Schritt weiter als öffentliche Verwaltungen anderer Mitgliedsstaaten und schränkte die Auswahl von Lösungen zur elektronischen Rechnungsstellung an die öffentliche Hand auf nur von ihr zertifizierte Lösungen ein.

In Spanien führte die öffentliche Verwaltung 2014 einen neuen Rechnungsbearbeitungsworkflow ein, der es öffentlichen Institutionen in Zukunft erlauben soll, Einsparungen von bis zu 51 Millionen Euro jährlich zu realisieren. Ab 2015 wird zudem die Rechnungsstellung an die öffentliche Verwaltung in Spanien, dem europäischen Vorgaben folgend, ebenfalls verpflichtend elektronisch für Rechnungen mit einem Wert von über 5.000 Euro. Eine verpflichtend elektronische Rechnungsstellung für Rechnungen kleineren Betrags ist zudem ebenfalls in der Diskussion.<sup>15</sup>

Diese Entwicklungen führten zu zunehmender Resonanz auch auf europäischer Ebene, sodass nun mit der von der Europäischen Kommission verabschiedeten Richtlinie über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen auch gesamteuropäisch ein fixer Kurs für öffentliche Verwaltungen in Europa gesetzt wurde.<sup>16</sup> Wie gezeigt, deuten Entwicklungen im Bereich der elektronischen Rechnungsbearbeitung in den einzelnen Mitgliedsstaaten bereits

---

13 <http://www.thepayers.com/e-invoicing-scf-e-procurement/italy-shortens-mandatory-b2g-e-invoicing-implementation-deadline/755228-24>

14 <http://www.kpmg.com/global/en/issuesandinsights/articlespublications/global-indirect-tax-brief/pages/portugal-new-rules-invoices.aspx>

15 <http://eeiplatform.com/12854/electronic-invoicing-in-spain-as-from-2015/>

16 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0055&from=DE>

seit längerem darauf hin, dass die Vorteile und Potenziale der elektronischen Rechnung zunehmend erkannt werden der von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Richtung gefolgt wird. Eine Pflicht zu Einreichung von elektronischen Rechnungen geht über die Richtlinie – die ja die öffentliche Verwaltung grundsätzlich verpflichtet, elektronische Rechnungen zu empfangen – natürlich weit hinaus. Dennoch weist dieser von einigen Staaten gewählte Weg in die richtige Richtung.

## 2.2 Erfahrungen in der Privatwirtschaft

Durch eine Umstellung auf elektronischen Rechnungverkehr können Unternehmen ökonomische Ziele leichter erreichen, was ihre Marktposition stärkt und das operative Ergebnis verbessert. Pro Rechnung lassen sich bis zu 20 Euro sparen.<sup>17</sup> Eine erfolgreiche Umstellung findet jedoch nicht von heute auf morgen statt. Dies zeigen auch die aktuell immer noch niedrigen Nutzungsquoten in Deutschland. Trotz aller Standardisierungsbemühungen und Roaming-Angeboten aus der Providerlandschaft haben sich noch keine idealen Lösungsszenarien für die Gesamtwirtschaft herauskristallisiert. Vielmehr ist im Rahmen durchgeführter Erhebungen erkennbar, dass die ersten Anwender im elektronischen Rechnungsaustausch heute mit zwei bis drei Service Providern zusammenarbeiten. Aufgrund des Steuervereinfachungsgesetzes ist in der Privatwirtschaft das Volumen eingehender Rechnungen im PDF-Format ansteigend. Daher sind die Unternehmen, neben den traditionellen Providerlösungen, aktuell in Auswahlverfahren für Lösungen zur Bearbeitung von eingehenden PDF-Rechnungen. Diese Verfahren lösen die Daten direkt aus dem PDF und ordnen sie einer elektronischen Rechnungsstruktur zu (zum Beispiel Angebot von Compraga). Daneben werden häufig Lösungen für die Bearbeitung von Einmallieferanten implementiert. Mit diesem Vorgehen wird versucht, einen Großteil der Lieferanten bedarfsgerecht anzusprechen.

Für einen erfolgreichen Umstellungsprozess lassen sich drei elementare Stellschrauben identifizieren:<sup>18</sup>

- die Auswahl und Konzeption der Software (Anbindungsoptionen)
- die Kommunikation im Rahmen der Umstellung

---

17 Pfaff/Skiera/Wälde, Aktueller Stand, Trends und Verbesserungspotenziale bei Finanzprozessen in deutschen Unternehmen 2007 – Eine Potenzialanalyse vom Einkauf und Verkauf bis zur Finanzabteilung, Frankfurt, 2007.

18 Brzenk/Pfaff/Manhart (2014): Erfolgreiche Lieferanteninteraktion am Beispiel des elektronischen Rechnungsaustauschs – Gemeinsam das Netzwerk stärken! Von der Softwareauswahl zum erfolgreichen Roll-Out!

- die Einbindung der Unternehmen selbst

Grundsätzlich gilt es zu beachten, dass eine Umstellung auf den elektronischen Rechnungverkehr einen Prozess darstellt, welcher nur durch eine breite Akzeptanz unter allen Stakeholdern greifen kann und deshalb eine sorgfältig geplante Umsetzung erfordert. Die Vorteile für Unternehmen ergeben sich aus einer einfachen Formel: Einsparpotenzial pro Rechnung mal Akzeptanz bei Lieferanten oder Kunden.

Bezüglich der Akzeptanz bei den Lieferanten hat es sich gezeigt, dass vor allem kleine und mittlere Lieferanten keine neue Software für den elektronischen Rechnungsaustausch installieren möchten. Im Idealfall möchten diese Unternehmen ein einfaches PDF-Dokument versenden. Dieser zentrale Rechnungsausgangsprozess sollte nach Möglichkeit ohne Zusatzkosten stattfinden. Durch das Angebot von Zusatzdienstleistungen (zum Beispiel in Form einer Zwischenfinanzierung oder dem Angebot eines zentralen Rechnungsausgangsbuchs) können für einen Softwareanbieter Erlöse erzielt werden. Andernfalls sind Gebühren für die Bereitstellung der Daten beim Rechnungsempfänger zu erzielen.

Diese Erkenntnisse wurden im Rahmen des E-Docs-Projektes in einer konkreten Anwendung bei einem internationalen Werkzeugunternehmen überprüft. Lieferanten wurde angeboten, die Rechnungen in einem auslesbaren PDF-Dokument zu versenden. Aus diesem PDF wurde dann ein Datensatz erzeugt (dies kann zum Beispiel auch das ZUGFeRD-Datenformat sein) und an die entsprechenden Systeme beim Werkzeugunternehmen übergeben. Hier konnte innerhalb eines Jahres eine Umstellungsquote von über 70 Prozent des Belegvolumens im Rechnungseingang erreicht werden.

### **2.3 Abgeleitete Erkenntnisse aus den Erfahrungen**

Zusammenfassend aus den Erfahrungen werden im Folgenden die wichtigsten Erkenntnisse für Entscheider in der öffentlichen Verwaltung dargestellt. Zentral ist zu beachten, dass bei der Umsetzung von eRechnungs-Projekten und dazugehörigen Lösungsansätzen grundsätzlich von zwei zentralen Geschäftsprozessen gesprochen werden sollte. Dies ist zum einen der standardmäßige Zielprozess mit einer Bestellung und den dazu korrespondierenden Rechnungen sowie ein Geschäftsprozess mit sogenannten „Sonderlocken“ (unter anderem Beschaffung direkt vor Ort; Ad-Hoc-Beschaffungen; Einkauf von Transportdienstleistungen, zum Beispiel Taxi). Die Erfahrungen aus der Privatwirtschaft zeigen, dass im Verhältnis dieser beiden Geschäftsprozesse die 80/20 Regel eine gute Indikation ist. Nach unseren Erfahrungen befindet sich der Standardprozess in der öffentlichen Verwaltung erst bei 20-50%. Dieses impliziert neben

der Einführung der elektronischen Rechnung ein zusätzliches Potenzial für die Umstellung der Prozesse.

Für die Umsetzung der eRechnung gelten neben einer Berücksichtigung dieser beiden Prozessvarianten die folgenden zentralen Erkenntnisse:

- Solange es keinen einheitlichen Standard gibt, hilft maximale Flexibilität bezüglich unterschiedlicher Datenformate dabei, dass jeder Lieferant und Kunde seine Rechnung im gewünschten Format sendet bzw. erhält. Durch die Einführung von ZUGFeRD in Deutschland kann in dieser Hinsicht Abhilfe geschaffen werden und die Akzeptanz der eRechnung entscheidend unterstützt werden. Grundsätzlich sollte es ein technologieneutrales Angebot einer Lösung geben. Im Idealfall sollte es kostenlose Basistools für kleine und mittlere Unternehmen geben. Die Erkenntnisse aus Gesprächen mit österreichischen Unternehmen nach der Einführung der elektronischen Rechnung zeigen allerdings auch, dass die kostenlosen Tools einfach zu implementieren und zu nutzen sein sollten. Dies deckt sich mit den Erkenntnissen aus Befragungen in Deutschland.<sup>19</sup>
- Von zentraler Bedeutung ist die Fähigkeit des Dienstleisters, eine möglichst hohe Anzahl der Lieferanten in das Netzwerk zu integrieren und so den Anteil der elektronischen Rechnungen zu maximieren. Durch ein möglichst großes bereits vorhandenes Lieferantennetzwerk des Dienstleisters ergeben sich im Rahmen von Netzwerkeffekten Effizienz- und Geschwindigkeitsvorteile in der Lieferantenanbindung. Ein breites Angebot von Anbindungsalternativen zeigt einen vielversprechenden Erfolg. Auch ein Eingang von Rechnungen per PDF ist unumgänglich, speziell für kleine und mittlere Lieferanten.
- Portallösungen für die Rechnungserfassung sind häufig suboptimal, hier können Fehler durch manuelle Eingaben entstehen. Zudem ist die Akzeptanz bei Lieferanten eher gering.
- Durch den Einsatz eines abgeschlossenen Sicherheitssystems und den automatisierten Abgleich ist die Verwendung elektronischer Rechnungen sogar sicherer als Papierrechnungen – ein nachvollziehbarer Prüfpfad beim Rechnungsempfänger ist gut darstellbar.
- Gerade in der Zusammenarbeit mit der öffentlichen Hand kann für die Akzeptanz bei den Versendern die Tatsache entscheidend sein, dass durch die Lösung keinerlei neue Hard- oder Software beim Lieferanten installiert werden muss.

---

<sup>19</sup> Haag/Born/Kreuzer/Bernius, Organizational Resistance to E-Invoicing: Results from an Empirical Investigation among SMEs, in: Proceedings of the 12th IFIP EGOV Conference, Koblenz, 2013.

- Geschäftsprozesse, die die oben beschriebenen „Sonderlocken“ betreffen (aktuell ca. > 30%), wie zum Beispiel die Bearbeitung von Einmallieferanten oder der Einkauf bei Dienstleistern vor Ort, bedingen häufig eine Kombination verschiedener Lösungsvarianten (unter anderem dem Einsatz von Einkaufskarten). Der „Standardprozess“ mit einer Bestellung im Vorfeld ist im Vergleich zur Privatwirtschaft noch relativ gering ausgeprägt. Je nach Art der Verwaltung gibt es einen Großteil an Rechnungen, die lokal bei kleinen Lieferanten oder Beförderungsunternehmen ausgestellt werden. So können die Vorteile im elektronischen Rechnungsaustausch auch für diese Prozesse erreicht werden. Hier ist zunächst zu untersuchen, wie die Prozesse vermieden werden können (zum Beispiel durch Arbeitsanweisungen).

Die Ergebnisse aus den Befragungen in Deutschland haben gezeigt, dass die öffentliche Verwaltung heute noch mehrheitlich (ca. 95 %) mit einem papierbasierten Workflow arbeitet. Dies impliziert wiederum, dass die elektronische Verarbeitung der eingehenden Rechnungen nur papierbasiert ohne Einführung entsprechender Systeme möglich ist. Die anvisierten Einsparpotenziale pro Rechnung sind jedoch nur durch eine entsprechende elektronische Weiterverarbeitung zu bewerkstelligen. Dies reduziert unter anderem Liege- und Transportzeiten, Doppelarbeiten bei der Erfassung sowie zahlreiche Rückfragen und Abstimmungen. Daher ist bei der aktuellen Ausgangslage eine Verpflichtung zur elektronischen Einlieferung, analog dem Modell in Österreich, nicht zu empfehlen. Vielmehr sollte die Zeit bis zur Umsetzung der EU-Richtlinie dazu genutzt werden, die Prozesse in der Verwaltung entsprechend vorzubereiten und möglichst viel für eine „freiwillige“ Teilnahme der Lieferanten am elektronischen Rechnungsaustausch zu tun. Diese Erkenntnisse werden in das folgende Zielbild und die zentralen Fragestellungen integriert.

### **3 Empfohlenes Vorgehen für die öffentliche Verwaltung**

Die zahlreichen Befragungen und Prozesserhebungen in verschiedenen Einrichtungen der öffentlichen Hand sowie die Erfahrungen aus der Privatwirtschaft machen deutlich, dass es grundsätzlich nicht die eine Lösung für die Einführung der eRechnung in der öffentlichen Verwaltung gibt. Dies hat zum einen mit den divergierenden Voraussetzungen (bspw. im Hinblick auf eventuell bereits implementierte Software wie ERP-System, elektronischer Workflow oder elektronisches Archiv) aber auch mit einer Vielzahl unterschiedlicher Prozesse zu tun. Während für die Prozesse mit Bestellbezug in der Regel der „einfache“ Prozess mit einer Bearbeitung der elektronischen Rechnung (ggf. mit Workflow



und Archiv) zum Tragen kommt, sind für die Prozesse ohne Bestellbezug weitere Zusatzleistungen für eine erfolgreiche und effiziente Umsetzung notwendig. Nach einer Entscheidung und Evaluierung einer grundsätzlichen Vorbereitung auf den Empfang der elektronischen Rechnung sind die beiden Varianten mit den jeweiligen Ausgestaltungen zu evaluieren. Dieses Vorgehen ist in der folgenden Abbildung dargestellt.

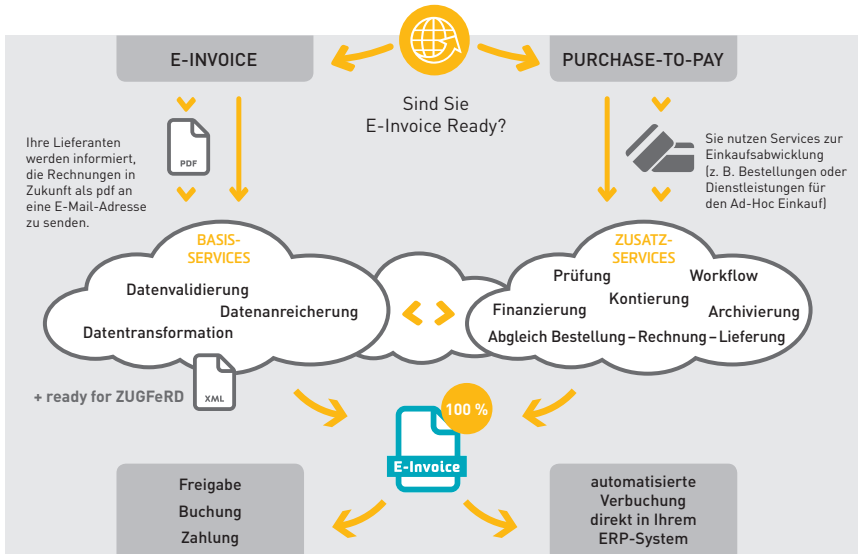


Abbildung 1: E-Invoice Readiness

Aus den Erfahrungen der Entwicklungen im Bereich der elektronischen Rechnung in Deutschland und den Entwicklungen in anderen europäischen Ländern sowie der Struktur und der Ausgestaltung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland lässt sich ein 3-stufiger Entwicklungspfad für die Verwaltungseinrichtungen aufzeigen. Zunächst wird mit einer Ist-Analyse und einer Identifikation notwendiger Prozessanpassungen begonnen. Danach folgt die Implementierung der Lösungsmodelle, bevor dann in Phase 3 der Roll-Out erfolgt. Dieser Pfad ist in der folgenden Abbildung dargestellt.

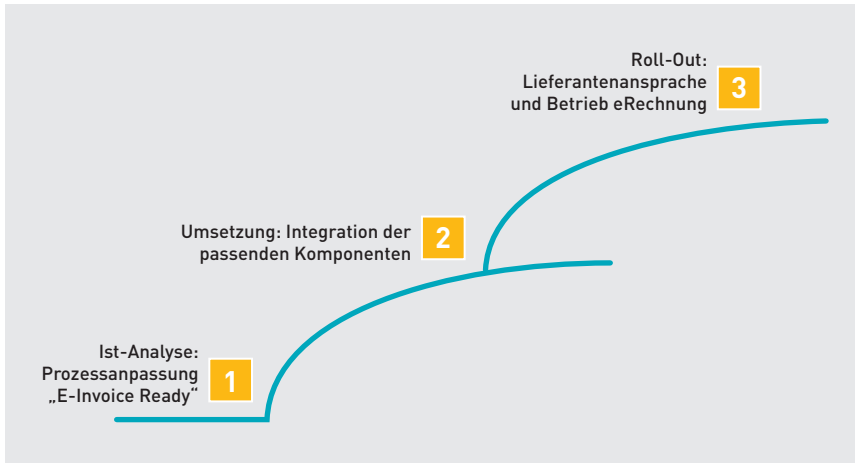


Abbildung 2: Entwicklungspfad bei der Umstellung auf die eRechnung

Die einzelnen Phasen werden in den folgenden Abschnitten beschrieben. Dabei werden konkrete Fragstellungen formuliert, die die Entscheidungsträger bei der Auswahlentscheidung unterstützen sollen. Diese Erkenntnisse sind auch in ein technologie- und anbieterneutrales Entscheidungswerkzeug eingeflossen, welches im Rahmen des Projektes E-Docs entwickelt wurde. Weitere Details zu dem Tool finden sich unter [www.bonpago.de](http://www.bonpago.de).

### 3.1 Ist-Analyse: Prozessanpassungen „E-Invoice Ready“

Bevor eine Empfehlung zur Pflicht eines elektronischen Rechnungsaustauschs im Geschäftsverkehr mit der Verwaltung (analog zu anderen Ländern, wie zum Beispiel Österreich) umgesetzt werden kann, sind die öffentlichen Einrichtungen zunächst auf den elektronischen Empfang vorzubereiten, also „E-Invoice Ready“ zu machen.

Zunächst sollten die Ausgangslage analysiert und die Frage beantwortet werden, ob und wie die Gemeinde, Kommune oder Behörde auf den elektronischen Rechnungsempfang vorbereitet ist. Hierfür sind die heutigen Prozesse und die Volumina im Rechnungseingang zu betrachten. Im Rahmen der aktuellen EU-Richtlinie wird vom elektronischen Empfang und der elektronischen Bearbeitung von eingehenden Rechnungen gesprochen. Dies setzt in der Regel zumindest einen elektronischen Workflow sowie ein elektronisches Rechnungsarchiv voraus. Im Rahmen dieses ersten Schrittes stellt sich zunächst allerdings nicht die Frage nach dem Nutzen des elektronischen Rechnungsaustauschs.

**170** Vielmehr ist die Verwaltungseinrichtung auf die Umsetzung der Richtlinie vorzu-

bereiten. Dabei ergeben sich zwei zentrale Aspekte, die konkret zu hinterfragen sind. Basierend auf der Überprüfung und Klassifikation des Ist-Zustandes, also der „E-Invoice Readiness“, gilt es dann die geeigneten Werkzeuge auf Seiten der Behörden auszuwählen und zu implementieren. Der erste Entscheidungsschritt beinhaltet dabei die folgenden Fragestellungen:

- Gibt es einen zentralen Rechnungseingangsweg (zum Beispiel eine Postfachadresse für den physischen Rechnungseingang oder eine zentrale E-Mail-Adresse [erechnung@musterbehoerde.de](mailto:erechnung@musterbehoerde.de))?
- Gibt es bereits ein frühes Scannen der eingehenden Rechnungen (zum Beispiel in einer zentralen Poststelle)?
- Gibt es ein automatisiertes Auslesen der eingehenden Rechnungen (zum Beispiel über eine OCR-Erkennung)?
- Gibt es eine elektronische Weiterverarbeitung der digitalisierten Rechnungen im Rahmen eines Workflowsystems (zum Beispiel zur Freigabe der Rechnungen)?
- Gibt es ein elektronisches Archiv für die Ablage der Rechnungen (dies kann auch im „späten“ Scannen sein, d. h. zur Ablage nach der Freigabe und Verbuchung der Rechnung)?

Durch eine Beantwortung dieser Fragestellungen lässt sich zum einen ein erster Eindruck über die Fähigkeit der Behörde gewinnen, inwieweit elektronische Rechnungen empfangen und entsprechend weiterverarbeitet werden können. Zum anderen dient dies als Indikation für die aktuelle Kostenstruktur und Einschätzung über einen möglichen Business Case für Schritt zwei.

Die Ergebnisse in dieser Phase ermöglichen neben einer Identifizierung möglicher Lösungsmodule und deren wirtschaftlicher Bewertung auch eine erste Anpassung der Geschäftsprozesse, die auch bereits Einsparpotenziale ermöglichen. Dies kann zum Beispiel die Einführung einer zentralen Postleitzahl/ E-Mail Adresse für Rechnungen oder eine Überprüfung der Freigabeebenen sein.

Aus den Erfahrungen in der Privatwirtschaft sind die Kosten für die einzelnen Prozessschritte häufig unbekannt. Auf Basis diverser Studien wurde daher ein Fragebogen entwickelt, mit dem die Kosten in einem ersten Schritt identifiziert werden können. Die Kosten und möglichen Einsparpotenziale sind auch für die Auswahl der richtigen Lösungsvarianten notwendig. So müssen die Lösungen, die ausgewählt werden, nicht nur auf die Geschäftsprozesse passen, sondern auch einen positiven Deckungsbeitrag für die Verwaltung liefern.

Um die Verwaltung entsprechend vorzubereiten und die richtige Systementscheidung zu treffen, sollten die folgenden Fragestellungen beantwortet werden:

- Wie hoch ist unser Rechnungsvolumen im Standardprozess für den elektronischen Rechnungseingang und wie weit lässt sich dieses in den kommenden 2-4 Jahren systematisch erhöhen?
- Wie viele Rechnungen berechtigen zum Skontoabzug und wie sieht es mit der Einhaltung der Zahlungsziele aus?
- Wie viele Freigabestufen sind für die Freigabe einer Rechnung notwendig?
- Ist die Verwaltung zentral an einem Ort eingerichtet oder handelt es sich um eine örtlich verteilte Institution?

In Bezug auf eine Empfehlung kann es im Rahmen dieses Beitrages nicht darum gehen, einzelne Herstellersysteme hervorzuheben. Vielmehr soll eine Einschätzung erfolgen, welche Form eines Workflowsystems (an das Finanzmodul / ERP-System angelegt, lokal gehostet oder als Weblösung eines kommunalen Rechenzentrums), eines elektronischen Archivs (lokal oder im Netz gehostet) und einer Komponente zum Auslesen der Rechnungsdaten (unter anderem OCR) genutzt werden soll.

Die Erfahrungen aus der Privatwirtschaft haben gezeigt, dass sich die Einführung einer lokalen OCR-Komponente realistisch erst ab mehr als 50.000 Rechnungen pro Jahr für eine Behörde lohnt. Dies hat zum einen mit den hohen Implementierungskosten und dem stetigen „Anlernen“ der Softwareerkennung zu tun, anderen mit der Qualität der Ergebnisse und den notwendigen Nacharbeiten. Hierbei ist noch zu berücksichtigen, dass sich das Volumen im Zeitverlauf durch die Einführung der elektronischen Rechnung und des damit verbundenen Datenstandards (ZUGFeRD) in den kommenden Jahren noch reduzieren wird. Der Einsatz einer eigenen zentralen Workflowkomponente kann sich je nach Komplexität und Ausgestaltung der Prozesse ab ca. 15-20.000 Rechnungen pro Jahr für eine Behörde lohnen. Für kleinere Kommunen und Städte bietet sich zum Beispiel eine kleines Rechnungswerkzeug mit einem zentralen Rechnungseingangsbuch oder eine Kontaktaufnahme mit dem kommunalen Rechenzentrum (zum Beispiel ekom21) an, um dort auf mögliche Angebote zurückzugreifen. Ähnlich sieht es bei einer Archivlösung aus.

Mit Abschluss der Phase 1 wird der Verwaltungseinrichtung der richtige Weg mit den notwendigen Investitionen für die Umsetzung der EU-Richtlinie aufgezeigt. Zudem können erste Verbesserungen in den Prozessen umgesetzt werden und so erste Einsparpotenziale gehoben werden. Im Rahmen einer Um-

setzung der folgenden Phasen 2 und 3 können dann weitere Potenziale realisiert werden.

### **3.2 Umsetzung: Integration der passenden Komponenten**

Nachdem die Behörde die Lösungsmodule für den elektronischen Empfang und die Weiterverarbeitung identifiziert hat, gilt es, diese Prozessveränderungen umzusetzen. Auf Basis der Erfahrungen und der Potenziale sind zunächst die hausinternen Prozesse anzupassen und die Lösung zu implementieren. Nachdem die internen Prozesse entsprechend als „E-Invoice Ready“ bezeichnet werden können, geht es um die Auswahl der richtigen Lösung für die Lieferantenanbindung. Dabei spielt das Kunden-Lieferantenverhältnis eine wichtige Rolle. Natürlich können Kunden die Lieferanten dazu ermutigen, elektronische Rechnungen in einem bestimmten Format zu versenden, dies führt aber häufig zu Unzufriedenheit in der Geschäftsbeziehung. Zumindest solange es sich dabei nicht um einen allgemeingültigen Standard (zukünftig ZUGFeRD) handelt.

Grundsätzlich ist zu beachten, dass die elektronische Rechnung keine Neuheit am Markt ist. Nichtsdestotrotz hat sie sich noch nicht etabliert. Dies liegt einerseits an der mangelnden Kenntnis über die eRechnung. Andererseits stimmt das Angebot der Provider nicht mit den Bedürfnissen der Nutzer überein. Die optimale Lösung gestaltet sich nicht für jede öffentliche Einrichtung gleich. Daher ist ein modulares Angebot verschiedener Komponenten der notwendige Schritt, um eine individuelle optimale Lösung anzubieten.

Um eine Akzeptanzrate elektronischer Rechnungen von (nahezu) 100 Prozent zu erreichen, wurde ein modulares System entwickelt, das die individuellen Anforderungen von Unternehmen berücksichtigt. Dieses ist in der folgenden Abbildung dargestellt.

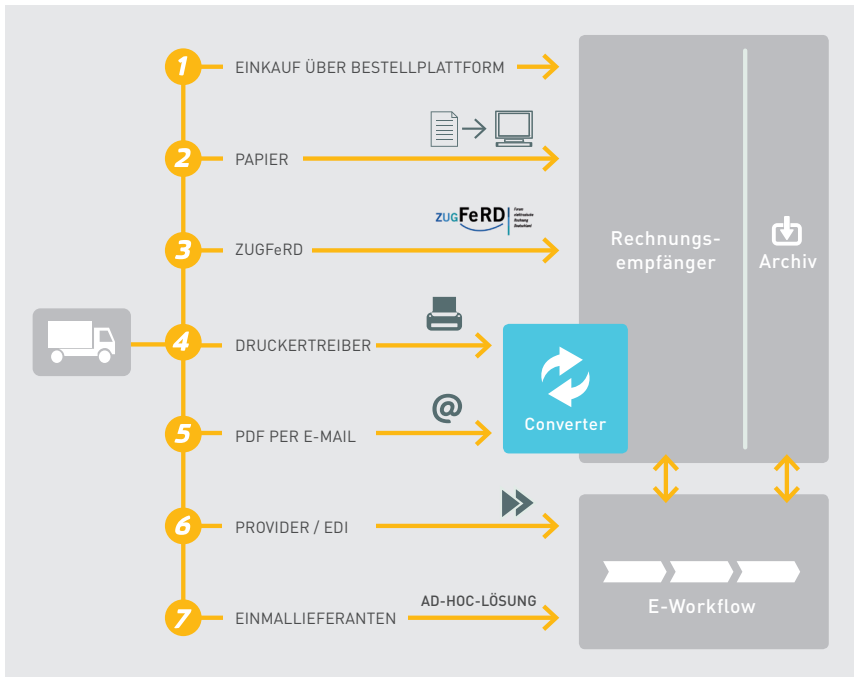


Abbildung 3: Umsetzungsmodulare für heterogenen Rechnungseingang

Vor der Einführung einer oder mehrerer Lösungskomponenten wird eine Analyse der Behörde durchgeführt, die auf die internen Gegebenheiten unter anderem im Einkauf und Rechnungswesen eingeht. Wie bereits für die Herstellung der E-Invoice-Fähigkeit der jeweiligen Behörde gibt es auch für die Auswahl der Lösungskomponenten für den „reinen“ elektronischen Rechnungsaustausch zentrale Fragestellungen:

- Wie hoch ist das Rechnungsvolumen in einem Prozess mit Sonderthemen (zum Beispiel Einmallieferanten, Einkauf vor Ort, Rechnungen ohne Bestellbezug)?
- Wie sieht die Lieferantenstruktur aus, handelt es sich beispielsweise vornehmlich um kleine Lieferanten?
- Werden die Beschaffungsvorgänge zum Großteil bereits elektronisch erfasst (zum Beispiel über das Kaufhaus des Bundes)?

- Welche Lieferanten und wie viel Prozent des Eingangsvolumens von Rechnungen sind bereits an einen Provider angebunden?
- Wie stark ist meine Marktmacht bei der Ansprache der Lieferanten?
- Wie aggressiv sollen die Lieferanten vom elektronischen Rechnungsaustausch überzeugt werden?
- Welches Preismodell können Sie sich als öffentliche Einrichtung vorstellen? Sind Sie bspw. bereit sich an den Kosten des elektronischen Rechnungsaustauschs zu beteiligen?

Bei Lösungsmodul Nummer 1 wird über eine Bestellplattform (zum Beispiel Kaufhaus des Bundes) eingekauft, in der gewisse Lieferanten fest hinterlegt sind. Die Abrechnung der Lieferanten erfolgt über eine direkte Schnittstelle zu einem Corporate-Card-Anbieter wie zum Beispiel der Lufthansa AirPlus oder American Express. Jede eingehende Rechnung kann automatisch und lieferantenspezifisch mit den zugrundeliegenden Bestell- oder Wareneingangsdaten abgeglichen werden. Abweichungen sind sofort erkennbar und Fehler werden vermieden.

Lösungsmodul Nummer 2 bietet insbesondere kleinen Unternehmen, die keine Form der elektronischen Rechnung erzeugen können, die Möglichkeit, weiterhin Papierrechnungen zu senden. Diese Rechnungen werden nach dem Rechnungseingang digitalisiert und dem Workflow zugeführt. Vor allem wenn die elektronische Rechnung nicht zur Pflicht wird, ist der Postweg in den kommenden Jahren noch entsprechend zu berücksichtigen.

Aktuell entwickelt das Forum elektronische Rechnung Deutschland (FeRD) das ZUGFeRD-Format (Lösungsmodul 3). Dieses Format soll in Zukunft als Standard für den elektronischen Rechnungsaustausch etabliert werden. Durch Einführung eines einheitlichen Standards soll es jedem Unternehmen, unabhängig von der Größe, möglich sein, am elektronischen Rechnungsaustausch teilzunehmen. Da es sich bei ZUGFeRD um einen Standard handelt, ist dieses Format für alle Lieferantenkategorien gedacht, egal ob in Form einer direkten Verbindung oder durch Nutzung eines Providers.

Nicht jede digitale Rechnung stiftet einen Mehrwert für den Empfänger. So sind Rechnungen, die über einen Druckertreiber (Lösungsmodul 4) oder als PDF per E-Mail (Lösungsmodul 5) eingehen, zunächst nicht mehr als ein elektronisches Dokument. Sie enthalten also keinen integrierten Datensatz. Durch Einsatz eines im Projekt E-Docs entwickelten Konverters ändert sich dies jedoch.

Dieser Konverter wird unter anderem im Pilotprojekt des THW eingesetzt.<sup>20</sup> Der Konverter ermöglicht es, verschiedene Rechnungspositionen (Kopf- und Positionsdaten) auszulesen und somit „intelligent“ zu machen. Das heißt, die ausgelesenen Daten im ZUGFeRD-Format werden in den Workflow eines Unternehmens eingespeist. Die Kosten des Einsatzes des Konverters werden i. d. R. durch den Rechnungsempfänger getragen, da hier die größten Vorteile liegen. Erfahrungen zeigen, dass dies der präferierte Weg für den elektronischen Rechnungsaustausch ist.<sup>21</sup> Die anderen Anbindungsvarianten können beliebig kombiniert werden und so eine ganzheitliche Lösung darstellen.

Die Nutzung eines Providers (Lösungsmodul Nummer 6) ist immer möglich, jedoch nicht immer sinnvoll. Insbesondere kleine und mittlere Unternehmen stehen hier unter Umständen Kosten gegenüber, die eine Einführung verhindern. Eine weitere Frage, die vor der Beauftragung eines Providers betrachtet werden sollte, ist, für welche Lieferanten dies überhaupt notwendig ist. Bei A- und B-Lieferanten mit besonderer Bedeutung für das Unternehmen, kann sich die direkte Anbindung über einen Provider lohnen.

Das Lösungsmodul 7 (Einmallieferanten) ermöglicht es, die Anlage nicht relevanter Kreditoren im System zu umgehen und dabei gleichzeitig die Quote elektronischer Rechnungen zu erhöhen. Bei diesem Lösungsbaustein werden einzelne Lieferanten über ein drittes Unternehmen (zum Beispiel Compraga) gebündelt. In der Folge muss also nur noch ein einziger Kreditur angelegt werden. Da die einzelnen, belasteten Positionen über eine Purchasing Card abgewickelt werden, erhält das Unternehmen eine Sammelrechnung im gewünschten elektronischen Format.

### 3.3 Roll-Out eRechnung

Der Roll-Out-Prozess ist grundsätzlich zweigeteilt zu sehen. Einmal sind die internen Stakeholder in der öffentlichen Verwaltung zur Nutzung der Softwaremodule zur internen Bearbeitung zu gewinnen und zum anderen sind die Lieferanten aktiv zu überzeugen, elektronische Rechnungsdaten zu senden.

Bei einer standardisierten und durchgängig digitalisierten Abwicklung der Prozesse ist eine hohe Akzeptanz der unterstützenden Technologie auf organisationaler Ebene bei den Entscheidern sowie auf individueller Ebene bei den Anwendern notwendig. Dies ist ein typischer Change-Management-Prozess. Auch

---

20 Franken/Loosen/Bernius, Technisches Hilfswerk: Elektronischer Rechnungsempfang ganzheitlich und technologieneutral, 2014.

21 Brzenk/Pfaff/Manhart (2014): Erfolgreiche Lieferanteninteraktion am Beispiel des elektronischen Rechnungsaustauschs – Gemeinsam das Netzwerk stärken! Von der Softwareauswahl zum erfolgreichen Roll-Out!



zur Unterstützung dieser Prozesse gibt es Angebote, die an dieser Stelle aber nicht näher betrachtet werden.

Für die Akzeptanz auf Lieferantenseite deuten aktuell die Entwicklungen in Deutschland daraufhin, dass der elektronische Rechnungsaustausch auf freiwilliger Basis für die Lieferanten eingeführt werden soll. Natürlich ist dies, wenn es keine zentralen Vorgaben gibt, auch jeweils eine individuelle Entscheidung der betreffenden Einrichtung.

Erfolgskriterien für einen möglich hohen Anteil elektronisch eingehender Rechnungen ergeben sich, wie oben erwähnt aus der Auswahl und Konzeption der Software (Anbindungsoptionen), der Kommunikation im Rahmen der Umsetzung und der Einbindung der Unternehmen selbst.

Nach der Auswahl und Konzeption der Lösung (wie weiter oben beschrieben) werden die Lieferanten im Rahmen einer „Freiwilligkeit“ und ohne eine aktive Ansprache die folgenden Wege für einen Rechnungsaustausch nutzen:

- Lieferanten senden weiterhin Papierrechnungen. Diese werden bei der Verwaltung digitalisiert und ausgelesen
- Lieferanten senden ein einfaches PDF-Dokument als Rechnung
- Lieferanten sind bereits an einen Serviceprovider angebunden und dieser beliefert die öffentliche Verwaltung mit Rechnungen im ZUGFeRD-Format
- Lieferanten senden die Rechnungen direkt im ZUGFeRD-Format (zum Beispiel durch ein kostenloses Versendertool)

Die Erfahrungen zeigen, dass hierdurch heute ca. 10-20 % der Lieferanten zu gewinnen sind. Daher gilt es, um möglichst viele Lieferanten anzusprechen, neben dem Angebot der Zielerstellung aus dem vorherigen Kapitel eine aktive Lieferantenansprache vorzunehmen. Dies impliziert, dass die Kommunikation über verschiedene Kanäle (zum Beispiel über die Webseite, Flyer oder die aktuellen Bestellanforderungen) erfolgen sollte. Dabei sollten die Lieferanten im Vorfeld entsprechend geclustert und Clusterindividuell angesprochen werden. Wichtig ist dabei, dass neben den externen Stakeholdern auch die internen Mitarbeiter und Führungskräfte aus allen beteiligten Abteilungen aktiv mit eingebunden werden.<sup>22</sup>

---

22 Brzenk/Pfaff/Manhart (2014): Erfolgreiche Lieferanteninteraktion am Beispiel des elektronischen Rechnungsaustauschs – Gemeinsam das Netzwerk stärken! Von der Softwareauswahl zum erfolgreichen Roll-Out!

### 3.4 Beispielhafte Anwendung und Vorteile für eine öffentliche Einrichtung

Abgesehen von den einzelnen Modulen entsteht für den Rechnungsempfänger ein ganzheitlicher Nutzen. Unabhängig von dem Transportweg, über den die Rechnung eingeht, wird jedes Dokument dem integrierten Workflow zugeführt. Dies optimiert nicht nur den Rechnungseingang nachhaltig, sondern auch nachgelagerte Prozesse. So wird zum Beispiel die Archivierung der Dokumente optimiert, da sie rein elektronisch stattfinden kann. Dies kann entweder lokal bei der jeweiligen Kommune oder im Rahmen von gehosteten Services erfolgen.

Ergibt sich aus der Lieferantenanalyse zum Beispiel ein Anteil von 20 Prozent im Bereich der Einmallieferanten, ist die Einführung der Lösung für Spontaneinkäufe und Einmallieferanten empfehlenswert, da dies schon eine deutliche Einsparung im Rechnungs- und Einkaufsprozess herbeiführt. Nimmt man an, dass eine Behörde insgesamt 1.500 Lieferanten hat, könnte die Anlage und Pflege von 300 Lieferanten, die weder strategisch noch operativ von besonderer Bedeutung sind, umgangen werden. Diese Geschäftsvorfälle werden in Form des Reihengeschäfts über einen einzigen Lieferanten abgewickelt, für den eine Sammelrechnung im gewünschten elektronischen Format gestellt wird.

Ein großer Teil der eingehenden Rechnungen wird von kleinen oder mittleren Lieferanten gestellt. Um auch diese Eingangsrechnungen elektronisch zu erhalten, empfiehlt es sich, eine einfache Lösung einzusetzen und die Kosten für den Versender so gering wie möglich zu halten. Hier ist der Einsatz des beschriebenen Konverters sinnvoll, um verschiedene Transportwege zu ermöglichen.<sup>23</sup>

Bei einem Anteil von 30 Prozent an Lieferanten mit großem Volumen ist ein Blick in die Details notwendig. Nutzt die öffentliche Einrichtung eine Bestellplattform, um diese Lieferungen und Leistungen von diesen Lieferanten zu beziehen, sollte eine direkte Anbindung einer Purchasing Card in Betracht gezogen werden. Ist dies nicht der Fall kann nach einer Detailanalyse der Lieferanten ein Provider eingesetzt oder eine EDI-Schnittstelle genutzt werden. Im dargestellten Szenario bedeutet dies, dass 450 Lieferanten elektronische Rechnungen stellen. Insbesondere in diesen Fällen ist die mögliche Einsparung hoch, da diese 450 Lieferanten eine Vielzahl an Rechnungen stellen und somit einen großen Anteil des Rechnungsvolumens eines Unternehmens ausmachen. Nimmt man an, dass 50 Rechnungen im Jahr pro Lieferant gestellt werden, liegt das Einsparpotenzial bei ca. 340.000 Euro pro Jahr (bei einem Kostensenkungspotenzial von 15 Euro pro Rechnung). Auch auf kommunaler Ebene ist das Poten-

---

<sup>23</sup> Franken/Loosen/Bernius, Technisches Hilfswerk: Elektronischer Rechnungsempfang ganzheitlich und technologieneutral, 2014.

zial groß. Bereits eine kleine Stadt mit 35.000 Einwohnern kann innerhalb eines Jahres bis zu 500.000 Euro sparen. Dieses Einsparpotenzial ergibt sich am Ende der dritten Phase und ist exemplarisch in der folgenden Abbildung dargestellt.<sup>24</sup>

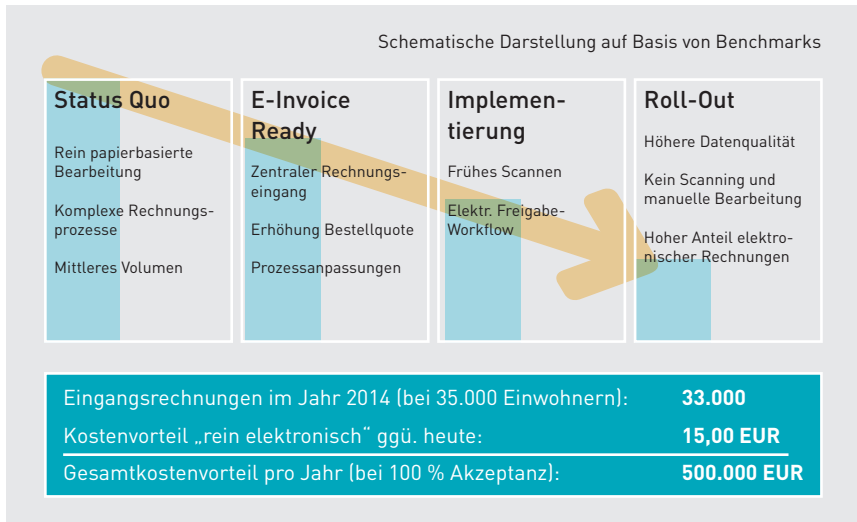


Abbildung 4: Beispielrechnung Einsparpotenzial durch Einführung der eRechnung

## 4 Resümee und Ausblick

Die elektronische Rechnung birgt in vielerlei Hinsicht großes Potenzial. Neben dem Kostensenkungspotenzial werden Prozesse vereinfacht und beschleunigt. Auf kommunaler Ebene und bei der öffentlichen Verwaltung ist eines der Hauptargumente für die elektronische Rechnung die mit einer Einführung einhergehende Entbürokratisierung. Durch die Verabschiedung der EU-Richtlinie müssen die Verwaltungen in den kommenden Jahren elektronische Rechnungen empfangen und weiterverarbeiten. Analysen zeigen jedoch, dass aktuell bei ca. 95 Prozent der Verwaltungen immer noch ein papierbasierter Workflow, der kein Rechnungseingangsbuch enthält, sowie ein Papierarchiv Verwendung finden. Um Kostenvorteile zu nutzen, aber auch den Bürokratieabbau zu fördern, ist eine konsequente Umsetzung und Einführung eines durchgängigen elektroni-

<sup>24</sup> Bianco, Kommunales Rechnungsvolumen - Städte und Gemeinden verschicken Millionen, in: Digital Insight 1/2014.

schen Prozesses (vom Rechnungseingang, über die Freigabe zur Zahlung und Archivierung) unumgänglich.

Lösungen für den Rechnungsaustausch am Markt gibt es viele. Trotzdem hat sich die elektronische Rechnung noch nicht etabliert. Die Akzeptanz der Nutzer ist hierbei das Hauptproblem. Die Unkenntnis und das Misstrauen sind groß, da die Kommunikation an die Öffentlichkeit insbesondere bezüglich rechtlicher Aspekte nicht ausreichend erfolgt. Durch die vom Bundesministerium des Innern und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie und den führenden Verbänden vorangetriebenen Initiativen im Rahmen des Forums elektronische Rechnung ist Deutschland auf die Forderungen der EU-Kommission vorbereitet. Nun gilt es, die öffentliche Verwaltung „E-Invoice Ready“ zu machen. Dies setzt einen zentralen elektronischen Rechnungseingang mit Rechnungseingangsbuch, einen Freigabeworkflow und ein elektronisches Archiv voraus. Hierfür gibt es je nach Einrichtung verschiedene Varianten der Ausgestaltung.

Es wird deutlich, dass es grundsätzlich zwei Auswahlprozesse für die Entscheider in der öffentlichen Verwaltung gibt. Dies sind zum einen die Auswahl zur Verbesserung der internen Geschäftsprozesse und zum anderen die Auswahl der Lösung zum elektronischen Rechnungsaustausch. Neben dem eingeführten Datenstandard ZUGFeRD gilt es nun Prozessstandards zu etablieren. Hierzu wurden im Rahmen dieses Beitrages entsprechende Denkanstöße und Kochrezepte geliefert.

Um die Akzeptanz und Umsetzung der eRechnung zu unterstützen und zu beschleunigen, muss die öffentliche Verwaltung als Diffusionstreiber agieren. Hierdurch verbessert sie nicht nur die eigenen Prozesse, sondern trägt auch dazu bei, das Thema elektronische Rechnung in die Führungsebenen der Unternehmen zu tragen und Entscheidungen herbeizuführen. Aber auch für die kleinen und mittleren Unternehmen müssen Werkzeuge für einen einfachen und eingängigen elektronischen Rechnungsversand geschaffen werden. So werden beispielsweise im Rahmen des Forschungsprojektes E-Docs einfache Versendertools zur Erzeugung des ZUGFeRD-Standards angeboten. Dies kann aber nur ein erster Schritt sein, denn der einheitliche Standard ermöglicht auch weitere Möglichkeiten zur Prozessoptimierung bei KMU und somit eine Steigerung der Akzeptanz. Die Entwicklung von Prozessstandards für die Bearbeitung, vor allem bei kleinen und mittleren Unternehmen, muss fortgesetzt werden, um die gesamtwirtschaftlichen Potenziale zu erschließen

*Dr. Donovan Pfaff ist Geschäftsführer der Bonpago GmbH, Mitbegründer des Forums elektronische Rechnung Deutschland und fachlicher Leiter im E-Docs-Projekt.*







# Leitfaden Elektronische Rechnung in der öffentlichen Verwaltung

## 01 | Vorwort

Der elektronische Rechnungsaustausch mit der Verwaltung – Meilenstein des E-Governments in Deutschland und Europa  
Rogall-Grothe

## 02 | Grundlagen

Die Richtlinie über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen  
Lohmann | Werres

Warum eRechnung? Ökonomische und ökologische Einsparpotenziale in der öffentlichen Verwaltung  
Bernius | Kreuzer

Haushaltsrechtliche Rahmenbedingungen für die elektronische Rechnung  
Raack

Datenschutz und Sicherheit bei der elektronischen Rechnung  
Martini

## 03 | Empfehlungen

Lieferanten plädieren für die einfache Lösung: Die elektronische Rechnung per E-Mail  
König | Born | Hildebrandt

„ZUGFeRD“ – Einführung und Aufbau des Formats für strukturierten elektronischen Rechnungsaustausch  
Bögerl | Dill | Engel-Flehsig | Förderer | Linde | Pelekies | Schmidt | Walther | Wild

Anpassung der Geschäftsprozesse für die eRechnung  
Thiel | Schmidt

## 04 | Fallbeispiele

Technisches Hilfswerk:  
Elektronischer Rechnungsempfang ganzheitlich und technologieneutral  
Franken | Loosen | Bernius

Elektronischer Rechnungseingang beim Bundesverwaltungsamt (BVA)  
Verenkotte | Bergmann | Spahn

Elektronische Rechnung bei der Hansestadt Herford  
Hartmann

## 05 | Tipps zur Umsetzung

Welche Lösung für meine Behörde? Kochrezepte für die Einführung der eRechnung  
Pfaff

ISBN 978-3-9816702-1-9



9 783981 670219 >