



# **Die elektronische Rechnung in der öffentlichen Verwaltung**

**– Ein Leitfaden für die praktische Umsetzung –**

**Version 1.0**

14. Dezember 2017

---

Herausgeber:

---

Peters, Schönberger & Partner mbB

Schackstraße 2, 80539 München

Tel.: +49 89 38172-0

Web: [www.psp.eu](http://www.psp.eu)

## Autoreninformationen

- **Stefan Groß**  
*Steuerberater und Certified Information Systems Auditor (CISA),  
Partner der Kanzlei Peters, Schönberger & Partner*
- **Dipl.-Fw. Bernhard Lindgens**  
*Bundeszentralamt für Steuern<sup>1</sup>*
- **Dr. Patrick Burghardt**  
*Steuerberater, Partner der Kanzlei Peters, Schönberger & Partner*
- **Jakob Hamburg**  
*Assistent der Kanzlei Peters, Schönberger & Partner*

*Der Leitfaden gibt die persönliche Meinung der Autoren zur derzeitigen Rechtslage wieder und enthält lediglich einen Überblick über einzelne Themenkomplexe. Spezielle Umstände einzelner Fallkonstellationen wurden nicht berücksichtigt; diese können durchaus zu abweichenden Betrachtungsweisen und/oder Ergebnissen führen. Der Leitfaden kann daher keine rechtliche oder steuerliche Beratung ersetzen; bitte holen Sie eine auf Ihre Umstände zugeschnittene, weitere Entwicklungen berücksichtigende Empfehlung Ihres Steuerberaters oder Wirtschaftsprüfers ein, bevor Sie Entscheidungen über die in diesem Leitfaden betrachteten Themen treffen. Die Finanzverwaltung und/oder Gerichte können abweichende Auffassungen zu den hier behandelten Themen haben oder entwickeln.*

---

<sup>1</sup> Der Beitrag wurde nicht in dienstlicher Eigenschaft verfasst.

## **Inhaltsverzeichnis**

Autoreninformationen .....	2
Vorwort zur 1. Auflage .....	4
Abkürzungsverzeichnis / Glossar .....	7
1. Ausgangssituation .....	9
2. Die EU-Richtlinie .....	10
3. E-Rechnungs-Gesetz und E-Rechnungs-Verordnung .....	11
4. Anwendungsbereich / Betroffene Institutionen .....	14
5. Begriff der „elektronischen Rechnung“ .....	16
6. Zulässige Formattypologien .....	17
7. Verbindlichkeit und Bagatellgrenze .....	18
8. Rechnungsdatenmodell / Europäische Norm .....	20
9. Die XRechnung .....	21
10. Übertragungswege .....	24
11. Haushaltsrechtliche Rahmenbedingungen .....	26
12. Elektronische Archivierung / Anforderungen an die Aufbewahrung .....	29
12.1. Haushaltsrechtliche Anforderungen .....	29
12.2. GoBD-Anforderungen .....	30
13. Verfahrensdokumentation .....	32
13.1. Haushaltsrechtliche Anforderungen .....	32
13.2. GoBD-Anforderungen .....	32
14. VeR Planspiel .....	35
15. Umsetzungsszenarien und Arbeitshilfen .....	36
16. Technischer Anhang .....	37
Impressum .....	41

## Vorwort zur 1. Auflage

Die Bundesregierung hat am 6. September 2017 die Verordnung über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen des Bundes (kurz: E-Rechnungs-Verordnung) beschlossen. Damit ist der vorläufige rechtliche Schlusspunkt unter einer ganzen Reihe von Maßnahmen gesetzt, die allesamt das Ziel verfolgen, die elektronische Rechnungsstellung innovationsfreundlich auszugestalten und damit zum Durchbruch zu verhelfen. Adressat der E-Rechnungs-Verordnung sind öffentliche Auftraggeber und somit im Wesentlichen öffentliche Verwaltungsstellen. Die elektronische Rechnungskommunikation ist damit zu einem besonderen Bestandteil der elektronischen Kommunikation mit der Verwaltung und damit des E-Governments schlechthin geworden. In dem hier verstandenen Sinn ermöglicht der elektronische Rechnungsaustausch den Versand und den Empfang strukturierter Rechnungsdaten, die eine unmittelbare, medienbruchfreie und friktionslose 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>2</sup> Auch die europäische Kommission verweist bzgl. des Einsparpotentials auf einschlägige Untersuchungen und Studien, die durch eine konsequente Umstellung auf eine digitale Rechnungskommunikation Einsparungen von bis zu 80 % prognostizieren.<sup>3</sup> Folgerichtig haben unsere europäischen Partner die Vorteile der elektronischen Rechnungsstellung bereits seit einigen Jahren erkannt und teilweise 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

---

<sup>2</sup> Bernius/Pfaff/Werres/König, Handlungsempfehlungen zur Umsetzung des elektronischen Rechnungsaustauschs mit der öffentlichen Verwaltung, 2013.

<sup>3</sup> Siehe hierzu das „Impact Assessment“ der Europäischen Kommission vom 26. Juni 2013, SWD(2013) 222 final.

Rechnungslegungsprozesse mit anderen privaten Unternehmen ebenfalls über die verwaltungsseitige Infrastruktur durch<sup>4</sup>. Ähnliche Maßnahmen wurden auch in den skandinavischen Ländern sowie in Österreich eingeleitet. Von diesen Maßnahmen können wir auch in Deutschland bei der praktischen Umsetzung der E-Rechnung lernen. Denn auch in Deutschland waren wir bei der Umsetzung der E-Rechnung keinesfalls untätig. So haben wir im föderal übergreifend gestalteten Projekt des IT-Planungsrates einen gemeinsamen und verbindlichen Standard XRechnung geschaffen, der die europäischen Vorgaben für die elektronische Rechnungsstellung national praktikabel spezifizieren wird. Darüber hinaus wird aus Bundesebene – vergleichbar dem österreichischen Modell – ein zentrales Eingangsportale für die E-Rechnung unter Nutzung des Standards XRechnung implementiert werden. Hierdurch wird der Rechnungsaustausch mit der öffentlichen Verwaltung nochmals deutlich erleichtert werden. Zukünftig findet der Rechnungsaustausch mit der Verwaltung des Bundes nur noch über dieses zentrale Rechnungsportale statt.

Im Ergebnis bleibt sicherlich festzuhalten, dass man mit der elektronischen Rechnungsstellung vor allem dann nachhaltige Erfolge erzielen wird, 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 Verwaltungsgrenzen 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 europäischen Vorgaben – eines intensiven Austauschs mit der Wirtschaft und ihren Interessenvertretern.

---

<sup>4</sup> Siehe hierzu Eixelsberger, E-Government in Dänemark, in: eGovernment Review, Heft 5, 2010, S. 8 (9).

Mit dem vorliegenden Leitfaden werden nunmehr wesentliche Fragen, die für den elektronischen Rechnungsaustausch in Praxis und Wissenschaft gleichermaßen von Bedeutung sind, praxisnah und fachlich fundiert erörtert. In diesem Zusammenhang freut es mich besonders, dass auch Praxisbeispiele aus einem föderal übergreifenden Kontext miteinbezogen werden konnten. Um der elektronischen Rechnungsstellung zum Erfolg zu verhelfen, bedarf es nicht lediglich besonderer Anstrengungen auf Bundeseite, sondern vielmehr im Zusammenspiel von Bund, Ländern und Kommunen. Der vorliegende Leitfaden soll für die zur Umsetzung notwendigen Maßnahmen eine fundierte Grundlage bilden sowie generelle Denkanstöße für die Einführung der E-Rechnung im öffentlichen Auftragswesen geben. In diesem Sinne wünsche ich ihm eine freundliche Aufnahme in der Verwaltungspraxis.



***Dr. Stefan Werres, Mag. rer. publ.***

*Bundesministerium des Innern, Lehrbeauftragter der Deutschen Universität für  
Verwaltungswissenschaften, Speyer*

## Abkürzungsverzeichnis / Glossar

<b>AO</b>	Abgabenordnung
<b>AWV</b>	Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V.
<b>BestMaVB-HKR</b>	Bestimmungen über die Mindestanforderungen für den Einsatz automatisierter Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes
<b>BHO</b>	Bundshaushaltsordnung
<b>BAnz AT</b>	Amtlicher Teil des Bundesanzeigers
<b>BGBI.</b>	Bundesgesetzblatt
<b>BStBl.</b>	Bundessteuerblatt
<b>BMI</b>	Bundesministerium des Innern
<b>CEN</b>	Europäisches Komitee für Normung
<b>CIUS</b>	Core Invoice Usage Specifications
<b>E-GovG</b>	E-Government-Gesetz – Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung
<b>E-RechG</b>	E-Rechnungs-Gesetz des Bundes – Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/55/EU über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen
<b>E-RechV</b>	E-Rechnungs-Verordnung des Bundes – Verordnung über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen des Bundes
<b>GMBI.</b>	Gemeinsames Ministerialblatt
<b>GDPdU</b>	Grundsätze zum Datenzugriff und zur Prüfbarkeit digitaler Unterlagen
<b>GoBD</b>	Grundsätze zur ordnungsmäßigen Buchführung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff
<b>GoBIT-HKR</b>	Anlage 1 VV-ZBR BHO – „Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung bei Einsatz automatisierter Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes“
<b>GoBS</b>	Grundsätze ordnungsmäßiger DV-gestützter Buchführungssysteme
<b>GWB</b>	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
<b>IKS</b>	Internes Kontrollsystem
<b>KoSIT</b>	Koordinierungsstelle für IT-Standards
<b>MUG</b>	Message User Guides
<b>OZG</b>	Onlinezugangsgesetz – Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen
<b>PDF</b>	Portable Document Format
<b>UN/CEFACT</b>	Zentrum der Vereinten Nationen für Handelserleichterungen und elektronische Geschäftsprozesse
<b>UStG</b>	Umsatzsteuergesetz
<b>UVgO</b>	Unterschwellenvergabeordnung – Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte

<b>VeR</b>	E-Invoice Alliance Germany – Verband elektronische Rechnung e.V.
<b>VV</b>	Verwaltungsvorschrift(en)
<b>VV-ZBR BHO</b>	Verwaltungsvorschrift für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung – §§ 70 bis 72 und 74 bis 80 BHO
<b>XRechnung</b>	Unionsrechtskonformer Rechnungsdatenaustausch Standard für elektronische Rechnung
<b>XML</b>	Extensible Markup Language
<b>ZUGFeRD</b>	Zentraler User Guide des Forums elektronische Rechnung Deutschland

## 1. Ausgangssituation

Am 1. Dezember 2016 verabschiedete der Bundestag den Entwurf eines Gesetzes über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen<sup>5</sup> (sog. E-Rechnungs-Gesetz<sup>6</sup>). Ausgangspunkt hierfür war die EU-Richtlinie 2014/55/EU vom 16. April 2014<sup>7</sup>, die im Wesentlichen eine Verpflichtung öffentlicher Auftraggeber vorsieht, elektronische Rechnungen zu akzeptieren, die einem bestimmten EU-Datenmodell entsprechen. Die Entwicklung der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung oblag dabei dem Europäischen Komitee für Normung (CEN). In Ergänzung zum E-Rechnungs-Gesetz (E-RechG) und zur Detailregelung des elektronischen Rechnungverkehrs erließ die Bundesregierung am 6. September 2017 eine Verordnung über die elektronische Rechnungsstellung (sog. E-Rechnungs-Verordnung<sup>8</sup>). Die Zielsetzung der bisher größten E-Government-Initiative besteht darin, durch eine gemeinsame europäische Norm für die elektronische Rechnungsstellung durchgängige elektronische Beschaffungs- und Haushaltsprozesse von der Bestellung bis zur Zahlung zu ermöglichen, um damit die enormen Vorteile der Digitalisierung als Prozessbeschleuniger und Kostensparer auch im öffentlichen Auftragswesen zu nutzen.

---

<sup>5</sup> BT-Drucks. 18/9945.

<sup>6</sup> Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/55/EU über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen vom 4. April 2017 (E-RechG), BGBl. I 2017, S. 770.

<sup>7</sup> Richtlinie 2014/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen, ABl. L 133, S. 1.

<sup>8</sup> Verordnung über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen des Bundes vom 13. Oktober 2017 (E-RechV), BGBl. I 2017, S. 3555.

## 2. Die EU-Richtlinie

Ausgangspunkt der elektronischen Rechnung in der öffentlichen Verwaltung ist die Richtlinie 2014/55/EU vom 16. April 2014, die im Wesentlichen eine Verpflichtung der öffentlichen Auftraggeber vorsieht, elektronische Rechnungen, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen, anzunehmen und zu verarbeiten. Dabei orientiert sich die Verpflichtung an Vergaben, die nach Unionsrecht europaweit ausgeschrieben werden müssen (sog. überschwelliges Vergabeverfahren). Mit der Veröffentlichung der EU-Richtlinie verfolgt die Kommission vornehmlich das Ziel, die elektronische Rechnungsstellung als vorherrschende Methode zu etablieren und somit auch kleinen und mittleren Unternehmen entsprechende Einsparpotentiale zu eröffnen und auf diese Weise zugleich das Aufkommen elektronischer Rechnungen insgesamt zu vergrößern. Dabei gilt es zu beachten, dass die EU-Richtlinie die Verpflichtung isoliert für die öffentliche Verwaltung als Auftraggeber konstatiert. Allerdings ist es den Mitgliedstaaten im Rahmen der nationalen Umsetzung der EU-Richtlinie freigestellt, die Wirtschaftsteilnehmer (Auftragnehmer) zur elektronischen Rechnungsstellung zu verpflichten und den Anwendungsbereich auch auf unterschwellige Verfahren auszudehnen.

### 3. E-Rechnungs-Gesetz und E-Rechnungs-Verordnung

Am 1. Dezember 2016 hat der Deutsche Bundestag den Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/55/EU über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen (E-Rechnungs-Gesetz) verabschiedet. Die Veröffentlichung des Gesetzes im Bundesgesetzblatt erfolgte am 10. April 2017.<sup>9</sup> Mit dem E-Rechnungs-Gesetz werden damit die beschriebenen Vorgaben der EU-Richtlinie 2014/55/EU in nationales Recht umgesetzt. Das E-Rechnungs-Gesetz schafft eine verbindliche Rechtsgrundlage für den Empfang und die Verarbeitung elektronischer Rechnungen durch öffentliche Auftraggeber des Bundes. Die einzelnen Bundesländer wiederum sind für die sie betreffende Umsetzung eigenverantwortlich, was bereits in entsprechenden Arbeiten zu Landesgesetzen zum Ausdruck kommt.<sup>10</sup> Ergänzend hat das Bundeskabinett am 6. September 2017 die E-Rechnungs-Verordnung des Bundes beschlossen, welche am 18. Oktober 2017 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht wurde.

Während die EU-Richtlinie lediglich die Verpflichtung zur Annahme und Weiterverarbeitung elektronischer Rechnungen ausschließlich für den sog. „oberschwelligen“ Vergabebereich regelt, bezieht das E-Rechnungs-Gesetz betragsunabhängig alle Rechnungen – somit auch für unterschwellige Vergaben – und damit unabhängig vom Wert des vergebenen Auftrags in seinen Anwendungsbereich ein. Dies ist u. E. insbesondere aus Sicht der rechnungsstellenden Unternehmen positiv zu werten. Es wäre gerade nicht praktikabel, die Form der Rechnungsstellung von einer vorherigen Prüfung des Auftragswerts abhängig zu machen. Zusätzlich ergibt sich aufgrund der E-Rechnungs-Verordnung nun auch für den Rechnungsaussteller die Verpflichtung, Rechnungen in elektronischer Form einzureichen. Von definierten Ausnahmen abgesehen, wird oberhalb einer „Bagatellgrenze“ von EUR 1.000 die **Verpflichtung zur Ausstellung und Übermittlung elektronischer Rechnungen** in den vorgegebenen Formaten sowie über die vorgegebenen Übertragungswege festgelegt. Damit

<sup>9</sup> Bei dem E-RechG handelt es sich um ein Artikelgesetz zur Änderung des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung vom 25. Juli 2013 (E-Government-Gesetz, kurz E-GovG), BGBl. I 2013, S. 2749, zuletzt geändert am 5. Juli 2017, BGBl. I 2017, 2206.

<sup>10</sup> Sobald entsprechende Ergebnisse vorliegen, wird dieser Leitfaden mit einer entsprechenden Matrix ergänzt, welche die Regelungen je Bundesland aufzeigt.

betrifft die Neuregelung auch Leistungserbringer an die öffentliche Verwaltung sowie indirekt auch die Hersteller von Softwareprodukten im Bereich der Faktura, die entsprechende Funktionalitäten für die Erstellung elektronischer Rechnungen vorsehen müssen.

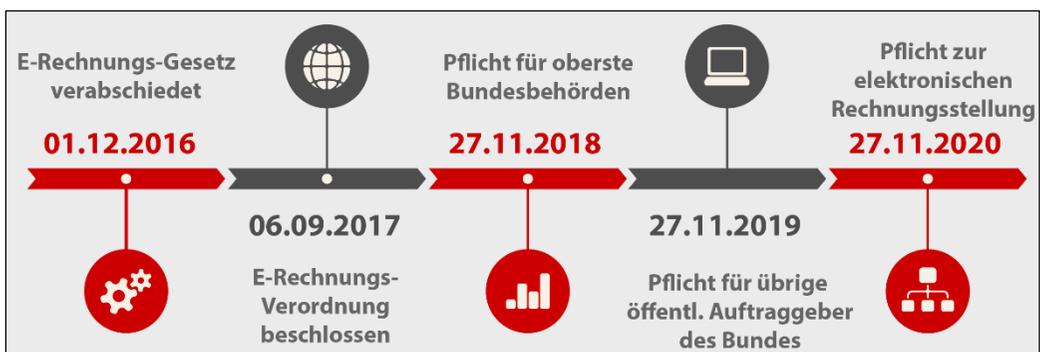
	EU-Richtlinie 2014/55/EU		E-RechG und E-RechV (Bund)	Nicht Bund
	Unterschwellige Vergaben	Oberschwellige Vergaben	Unter- und oberschwellige Vergaben	EU-Richtlinie noch nicht umgesetzt
Öffentlicher Auftraggeber	Keine Verpflichtung zum Empfang	<b>Verpflichtung</b>	<b>Verpflichtung</b>	Derzeit offen
Auftragnehmer	Keine Verpflichtung zum Versand		Grundsätzliche <b>Verpflichtung</b>	Derzeit offen

**Abb. 1: Verpflichtung zur E-Rechnung im Überblick**

Der Vorstoß des Gesetzgebers, den elektronischen Rechnungsversand verpflichtend festzuschreiben, eröffnet die Möglichkeit, das Aufkommen elektronischer Rechnungen insgesamt zu vergrößern und damit den elektronischen Rechnungsversand als notwendigen Baustein der Financial Supply Chain flächendeckend in der deutschen Wirtschaft zu etablieren. Dies belegen nicht zuletzt auch die Erfahrungen in anderen Ländern der Europäischen Union. Dazu besteht die durchaus berechtigte Hoffnung, dass die E-Rechnungsnorm zugleich eine „Blaupause“ für den B2B-Bereich darstellen könnte, weil Unternehmen, die an die öffentliche Verwaltung fakturieren, dieses Format zugleich für ihre unternehmerischen Kunden nutzen könnten. Die beschlossene Verordnung über die elektronische Rechnungsstellung ist zudem über die Verwaltungsgrenze hinaus geeignet, die internationale Wettbewerbsfähigkeit und den digitalen Reifegrad der deutschen Wirtschaft insgesamt zu fördern.

Die Verpflichtung des Bundes zur Annahme und Weiterverarbeitung elektronischer Rechnungen tritt nach § 11 Abs. 1 E-RechV grundsätzlich am **27. November 2018** in Kraft. Für subzentrale öffentliche Auftraggeber, Sektorenauftraggeber und Konzessionsgeber tritt die Verordnung erst ein Jahr später, am **27. November 2019** in Kraft. Die Pflicht zur Übermittlung von Rechnungen in elektronischer Form tritt hingegen erst zum **27. November 2020** in Kraft.

Da die Referenzen auf die in der EU-Richtlinie erwähnte europäische Norm EN 16931 erst am 17. Oktober 2017 im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften veröffentlicht wurden, ist der **18. April 2020** das späteste Datum, zu dem dann auch Landesbehörden und Kommunen im überschweligen Bereich elektronische Rechnungen entgegennehmen müssen.<sup>11</sup>



**Abb. 2: Zeitplan Bund**

<sup>11</sup> Grundsätzlich endet die Frist für die Umsetzung der Richtlinie 2014/55/EU am 27. November 2018. Subzentrale öffentliche Auftraggeber, zum Beispiel Länder und Kommunen, haben für die Umsetzung der EU-Richtlinie Zeit bis zum 18. April 2020 (30 Monate nach Veröffentlichung der europäischen Norm für die elektronischen Rechnungsstellung im Amtsblatt der Europäischen Union). Die Europäische Norm sollte ursprünglich bis zum 27. Mai 2017 veröffentlicht werden. Für subzentrale öffentliche Auftraggeber würde die Umsetzungsfrist daher entsprechend der 30 Monate Regelung am 27. November 2019 enden. Allerdings hat sich die Veröffentlichung der Norm auf den 17. Oktober 2017 verzögert. Für subzentrale öffentliche Auftraggeber ergibt sich daher der 18. April 2020 (30 Monate) als spätestster Umsetzungszeitpunkt. Der Bund hat mit dem E-RechG und der E-RechV die Umsetzungsfristen bereits festgelegt: 27. November 2018 für die obersten Bundesbehörden und 27. November 2019 für alle öffentlichen Auftraggeber des Bundes, die keine obersten Bundesbehörden sind. Es ist nicht unwahrscheinlich, dass manche Bundesländer ihre Umsetzungsfrist bis zum 18. April 2020 ausnutzen werden.

#### 4. Anwendungsbereich / Betroffene Institutionen

Der Anwendungsbereich des E-Rechnungs-Gesetzes umfasst die Stellen des Bundes nach § 159 Abs. 1 Nr. 1 bis 5 GWB<sup>12</sup>. Also alle Stellen, für deren vergaberechtliche Nachprüfung die Vergabekammer des Bundes ausschließlich zuständig ist. Die einzelnen Bundesländer sind für die sie betreffende Richtlinienumsetzung eigenverantwortlich, was in entsprechenden Landesgesetzen zum Ausdruck kommen muss. Da jedoch eine Verpflichtung für Unternehmen, Rechnungen elektronisch auszustellen und zu übermitteln, in der EU-Richtlinie nicht explizit vorgesehen ist, kann diese nebst entsprechenden Betragsgrenzen und Fristen auf Länderebene durchaus individuell festgelegt werden.

Folgende Institutionen sind vom E-Rechnungs-Gesetz betroffen:

Stellen nach § 159 Abs. 1 Nr. 1 bis 5 GWB (§ 4a E-GovG, § 2 Abs. 4 E-RechV)
Bund, § 159 Abs. 1 Nr. 1 GWB
Öffentliche Auftraggeber, § 159 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 4 GWB
Sektorenauftraggeber, § 159 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 3 GWB
Konzessionsgeber, § 159 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 3 GWB
Organleihe für den Bund, § 159 Abs. 1 Nr. 5 GWB

<sup>12</sup> Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung vom 26. Juni 2013 (GWB), BGBl. I 2013, S. 1750, zuletzt geändert am 30. Oktober 2017, BGBl. I 2017, S. 3618.

### Beispiele möglicher Rechnungsempfänger des Bundes

Oberste Bundesbehörden (z. B. Bundeskanzleramt, Bundesrechnungshof, Bundesministerien)

Bundesbehörden (z. B. Bundeskriminalamt, Bundesverwaltungsamt, Bundesnachrichtendienst, Bundesnetzagentur)

Bundesmittelbehörden und Bundesunterbehörden

Verfassungsorgane (z. B. Bundestag, Bundesrat)

Ausgewählte Körperschaften (z. B. Bundesagentur für Arbeit, Sozialversicherungsträger, Berufsgenossenschaften)

Gesellschaften mit beschränkter Haftung in Bundesbesitz  
(z. B. Bundesdruckerei)

Bundesanstalten des öffentlichen Rechts (z. B. Kreditanstalt für Wiederaufbau)

Bundesstiftungen des öffentlichen Rechts

## 5. Begriff der „elektronischen Rechnung“

Wesentliches Element des E-Rechnungs-Gesetzes sowie der E-Rechnungs-Verordnung ist der Begriff der elektronischen Rechnung (§ 4a Abs. 2 E-GovG, § 2 Abs. 1 und 2 E-RechV). Ausgehend von den Vorgaben der EU-Richtlinie 2014/55/EU stellt eine elektronische Rechnung eine Rechnung dar,

- die in einem **strukturierten Datensatz erstellt, übermittelt und empfangen** wird sowie
- in einem **Format** vorliegt, das die **automatische und elektronische Verarbeitung** ermöglicht.

Durch den Einsatz ausschließlich strukturierter Rechnungsdaten soll letztlich ein medienbruchfreier Prozess vom Rechnungsversand bis zur Bezahlung der beauftragten Leistungen ermöglicht werden. Eine **Bilddatei**, ein **reines PDF-Dokument** oder **eine eingescannte Papierrechnung** sind demnach **keine elektronischen Rechnungen** im Sinne der europäischen Vorgaben und im Sinne von E-RechG und E-RechV.

## 6. Zulässige Formattypologien

Der Aussteller einer elektronischen Rechnung darf nur erwarten, dass diese von der öffentlichen Verwaltung akzeptiert wird, wenn seine Rechnung sämtliche relevante Daten zumindest auch in strukturierter Form vorhält. Insoweit sind auch sog. **hybride Rechnungsformate** (Bild- und Datenkomponente) grundsätzlich zugelassen. Zwingende Voraussetzung für das Vorliegen einer elektronischen Rechnung im Kontext der europäischen Norm ist allerdings, dass den Vorgaben an das Rechnungsdatenmodell (innerhalb der Datenrepräsentanz) vollumfänglich entsprochen wird. Rechtlich zulässig sind damit Rechnungsformate, die ausschließlich aus strukturierten Daten bestehen sowie Rechnungsformate, die teilweise aus einem strukturierten Format sowie teilweise aus einer Bilddatei bestehen, wie dies z. B. beim **ZUGFeRD-Format** der Fall ist. Eine ZUGFeRD-Rechnung stellt ein **hybrides** Rechnungsobjekt mit zwei inhaltlich identischen Repräsentationen der Rechnung dar, erstens einem bildhaften Dokumentformat (PDF) und zweitens einem strukturierten Datenformat (XML). Technisch basiert ZUGFeRD auf dem von **UN/CEFACT** entwickelten Standard zur Cross Industry Invoice sowie auf dem durch das europäische Standardisierungsgremium CEN entwickelten und den darauf aufbauenden Message User Guides (MUG).<sup>13</sup> Über die XML-Komponente lassen sich dabei spezifische Nutzdaten einer Rechnung in das PDF-Dokument einbetten, beim Rechnungsempfänger direkt extrahieren und in die Folgeprozesse (Rechnungsprüfung, Kontierung, Zahlwesen) einspeisen. Insbesondere sind die umsatzsteuerlichen Pflichtangaben als Pflichtfelder definiert, die – im Gegensatz zu einer reinen Papier- oder PDF-Rechnung – automatisiert Eingang in den Rechnungsprozess finden bzw. als XML-File importiert werden können.

---

<sup>13</sup> Vgl. dazu sowie insbesondere zu den unterschiedlichen Profilen des ZUGFeRD-Formats: Engel-Flehsig, Elektronische Rechnungen mit „ZUGFeRD“, DB Beilage 04 zu Heft 47/2016, S. 28.

## 7. Verbindlichkeit und Bagatellgrenze

Entsprechend den Ausführungen in Kapitel 3 ergibt sich aus nationaler Sicht ab dem 27. November 2020 für den **Rechnungsaussteller** die Verpflichtung, Rechnungen in elektronischer Form einzureichen (§ 3 Abs. 1 E-RechV). Damit macht die E-Rechnungs-Verordnung von der in § 4a Abs. 3 E-GovG eingeräumten Ermächtigung Gebrauch. Eine Verpflichtung zur elektronischen Rechnungsstellung soll insbesondere dann nicht bestehen, wenn ein Direktauftrag im Sinne des § 14 Unterschwellenvergabeordnung<sup>14</sup> vorliegt. Gemäß dieser Vorschrift können Leistungen bis zu einem voraussichtlichen Auftragswert von EUR 1.000 ohne Umsatzsteuer unter Berücksichtigung der Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ohne die Durchführung eines Vergabeverfahrens beschafft werden (sog. Direktauftrag). Weitere Ausnahmen bestehen im Zusammenhang mit spezifischen geheimhaltungsbedürftigen Rechnungsdaten (verteidigungs- und sicherheitsspezifische Aufträge), Angelegenheiten des Auswärtigen Dienstes, sonstigen Beschaffungen im Ausland sowie Aufträgen im Rahmen sogenannter Organleihen.



**Abb. 3: Ausnahmen von der Pflicht zur elektronischen Rechnungsstellung**

<sup>14</sup> Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte vom 2. Februar 2017 (UVgO), BAnz AT 7. Februar 2017 B1, zuletzt geändert am 8. Februar 2017, BAnz AT 8. Februar 2017 B1.

***Von den dargestellten Ausnahmen abgesehen, soll damit oberhalb einer „Bagatellgrenze“ von EUR 1.000 die Verpflichtung zur Ausstellung und Übermittlung elektronischer Rechnungen in den vorgegebenen Formaten sowie über die vorgegebenen Übertragungswege festgelegt werden.*** Ergänzend wird den Parteien die Möglichkeit eröffnet, auch in Fällen, in welchen ein Direktauftrag erfolgt, im Rahmen einer zweiseitigen Absprache eine elektronische Rechnungsstellung vorzusehen.

## 8. Rechnungsdatenmodell / Europäische Norm

Die Anforderungen an das E-Rechnungsdatenmodell sind Gegenstand der E-Rechnungs-Verordnung. Das Unionsrecht gibt hier ein syntaxneutrales semantisches Datenmodell für die Kernelemente einer elektronischen Rechnung vor.<sup>15</sup> Die Kernelemente bilden die unionsrechtlichen Pflichtbestandteile einer elektronischen Rechnung, die die grenzübergreifende Interoperabilität sicherstellen sollen. Sie dürfen in den Mitgliedstaaten jedoch durch eine sog. **Core Invoice Usage Specification** konkretisiert/ergänzt werden, so dass auch nationale und branchenspezifische Besonderheiten in der elektronischen Rechnung Berücksichtigung finden können.

Eine elektronische Rechnung muss das unionsrechtlich vorgegebene Datenmodell abbilden und der jeweilige öffentliche Auftraggeber muss alle von der EU benannten Syntaxen entgegennehmen und verarbeiten können.

Das Europäische Komitee für Normung (CEN) lässt diesbezüglich ausschließlich zwei **Syntax**-Definitionen zu:

- **UN/CEFACT Cross Industry Invoice XML message** as specified in XML Schemas 16B (SCRDM — CII)
- **UBL invoice and credit note messages** as defined in ISO/IEC 19845:2015

---

<sup>15</sup> Am 17. Oktober 2017 veröffentlichte die Europäische Kommission die offizielle Syntax für die Entwicklung und Implementierung von elektronischen Rechnungen nach der Richtlinie 2014/55/EU der europäischen Norm EN 16931.

## 9. Die XRechnung

Als nationale Möglichkeit der Spezifizierung der „CEN-Norm“ wurde der Rechnungsdatenaustausch Standard **XRechnung** im Rahmen eines Steuerprojekts des IT-Planungsrats entwickelt und in der Version 1.0 in der 23. Sitzung beschlossen. Mittlerweile wurde bereits eine aktualisierte Version 1.1 des Standards veröffentlicht.<sup>16</sup>

Der IT-Planungsrat koordiniert und steuert die E-Government-Projekte als zentrales Gremium für die föderale Zusammenarbeit in der Informationstechnik und beschließt fachunabhängige und fachübergreifende IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards. Das Projekt lief seit Januar 2016 unter der Federführung des Bundesministeriums des Innern und der KoSIT. Die KoSIT unterstützt den IT-Planungsrat in dessen Aufgaben und ist organisatorisch bei der Senatorin für Finanzen der freien Hansestadt Bremen angesiedelt. Im Rahmen dieses gemeinsamen Steuerungsprojektes wurde sowohl die rechtliche und organisatorische Ausgestaltung der elektronischen Rechnung in Deutschland als auch die nationale Umsetzung der Norm durch Schaffung des Standards XRechnung samt der technischen Ausgestaltung erarbeitet.<sup>17</sup>

Die **XRechnung** stellt eine **Core Invoice Usage Specification** dar, die zum einen der europäischen Norm entspricht und zudem für die Verwaltung relevante Informationen enthält. Damit soll insbesondere eine direkte Verbuchung der Rechnung beim öffentlichen Empfänger ermöglicht werden. Die XRechnung gilt zu 100 % konform zum CEN-Datenmodell (keine Erweiterung) und stellt somit auch keinen neuen, von der europäischen Norm losgelösten Standard dar. Die XRechnung enthält neben den umsatzsteuerlichen Pflichtangaben weitere Informationen, wie etwa die Lieferantenummer, eine Auftragskennnummer sowie insbesondere eine Leitweg-Identifikationsnummer. Die Leitweg-Identifikationsnummer ist im Rahmen des Steuerungsprojekts E-Rechnung entwickelt worden und ermöglicht eine Zuordnung der Rechnung zum zuständigen Bewirtschafter beim Rechnungsempfänger.

---

<sup>16</sup> Vgl. hierzu ausführlich: [http://www.xoev.de/die\\_standards/detail.php?gsid=bremen83.c.14747.de](http://www.xoev.de/die_standards/detail.php?gsid=bremen83.c.14747.de)

<sup>17</sup> Vgl. zum Steuerungsprojekt des IT-Planungsrats Dopatka, AWW Informationen, Spezial 3/2016, S. 5-8.



**Abb. 4: Inhalte der XRechnung**

Änderungen des Datenaustauschstandards XRechnung müssen stets vom Bundesministerium des Innern im Bundesanzeiger bekannt gegeben werden (§ 4 Abs. 2 E-RechV). Entsprechend ist bei jeder Änderung/Bekanntmachung das Datum der Änderung/Bekanntmachung sowie der Anwendungszeitpunkt anzugeben.

Nach § 4 Abs. 1 E-RechV haben Rechnungssteller und Rechnungssender **grundsätzlich** den Datenaustauschstandard **XRechnung** zu verwenden. Es kann jedoch auch ein anderes Datenaustauschformat verwendet werden, wenn es den Anforderungen der europäischen Norm entspricht (semantisches Datenmodell sowie vorgegebene Syntax). In diesem Fall sind die empfangenen Rechnungsdaten von den Rechnungsempfängern allerdings nach Maßgabe der XRechnung zu konvertieren.

## 10. Übertragungswege

Für die Übermittlung von elektronischen Rechnungen an Bundesbehörden ist zwingend die Nutzung eines **Verwaltungsportals** vorgeschrieben (§ 4 Abs. 3 E-RechV). Voraussetzung für die Nutzung dieses Verwaltungsportals ist, dass der Rechnungsteller oder Rechnungssender sich zuvor mit einem Nutzerkonto im Sinne von § 2 Abs. 5 des Onlinezugangsgesetzes<sup>18</sup> registriert. Über das Nutzerkonto sollen künftig alle Verwaltungsleistungen des Bundes, der Länder und der Kommunen genutzt werden können und bundesweit interoperabel gestaltet werden. Dabei besteht die Zielsetzung darin, dass die Nutzer mit einem einmal angelegten Nutzerkonto zu allen Verwaltungsleistungen des Portalverbundes Zugang erhalten.

Zur Unterstützung der Verwaltungen des Bundes wird flankierend eine zentrale Rechnungseingangsplattform auf Bundesebene entwickelt, die es Bundeseinrichtungen ermöglichen soll, den elektronischen Rechnungseingang zu bewältigen.

Für die eigentliche Übermittlung der elektronischen Rechnung stehen über eine spezifische Fachanwendung **vier Einbringungsarten** zur Verfügung:

- *Einbringung mittels Web-Formular*
- *Einbringung durch Upload von Files*
- *Einbringung durch Web-Services*
- *Per DE-Mail oder E-Mail*

---

<sup>18</sup> Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz) vom 14. August 2017, BGBl. I 2017, S. 3122.



**Abb. 5: Übertragungswege**

Elektronische Rechnungen sind dann ordnungsgemäß eingebracht, wenn sie vom empfangenden System als technisch richtig erkannt wurden. Nach der automationsunterstützten Prüfung der formalen Fehlerfreiheit wird die elektronische Rechnung der Sachbearbeiterin oder dem Sachbearbeiter zugeleitet, die oder der die elektronische Rechnung entsprechend den haushaltrechtlichen Vorschriften zu bearbeiten hat. Nach § 7 E-RechV sind alle Rechnungsempfänger verpflichtet, diejenigen technischen und organisatorischen Maßnahmen zu treffen, die zum Schutz von personenbezogenen Daten getroffen werden müssen, um sie vor Missbrauch und Verarbeitungsfehlern zu sichern.

## 11. Haushaltsrechtliche Rahmenbedingungen

Die Annahme, Verarbeitung und Aufbewahrung von Rechnungen in elektronischer Form durch den Bund hat sich insbesondere nach den Regelungen des § 7 (Wirtschaftlichkeit) und des § 34 Abs. 2 (wirtschaftliche und zweckentsprechende Bewirtschaftung der Ausgabeermächtigungen) sowie des Teils IV (Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung) der Bundeshaushaltsordnung (BHO)<sup>19</sup> zu orientieren.<sup>20</sup> Darüber hinaus sind die allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur BHO (VV-BHO), insbesondere die Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung – §§ 70 bis 72 und 74 bis 80 BHO (VV-ZBR BHO)<sup>21</sup> sowie die Bestimmungen über die Mindestanforderungen für den Einsatz automatisierter Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (**BestMaVB-HKR**)<sup>22</sup> zu beachten.<sup>23</sup> Abschnitt 6 der VV-ZBR BHO enthält allgemeine Regelungen beim Einsatz automatisierter Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes. Nach Nr. 6.1.1.4 der VV-ZBR BHO hat sich die Buchführung, Belegung der Buchungen, Abschlüsse und Rechnungslegung nach den „Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung bei Einsatz von automatisierter Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (**GoBIT-HKR**)“ zu richten (Anlage 1 VV-ZBR BHO). Dabei verwiesen die VV-ZBR BHO ursprünglich auf die Regelungen der „Grundsätze ordnungsmäßiger DV-gestützter Buchführungssysteme (GoBS)“<sup>24</sup> und der „Grundsätze zum Datenzugriff und Prüfbarkeit digitaler Unterlagen (GDPdU)“<sup>25</sup>.

<sup>19</sup> Bundeshaushaltsordnung (BHO) vom 19. August 1969, BGBl. I S. 1284, zuletzt geändert am 14. August 2017, BGBl. I S. 3122.

<sup>20</sup> Für Stellen der Länder und Kommunen sind u. a. die speziellen haushaltsrechtlichen Vorschriften in den entsprechenden Landshaushaltsordnungen und Gemeindeordnungen zu beachten.

<sup>21</sup> Verwaltungsvorschrift für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung, §§ 70–72 und 74–80 BHO (VV-ZBR BHO), GMBI. 2017, S. 34, Stand 1/2017.

<sup>22</sup> Bestimmungen über die Mindestanforderungen für den Einsatz automatisierter Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (Best-Ma VB-HKR), GMBI. 2017, S. 34, Stand 1/2017.

<sup>23</sup> Vgl. hierzu Raack, AWV Informationen, Spezial 3/2016, S. 17-19.

<sup>24</sup> BMF v. 7. November 1995, BStBl. I 1995, S. 738.

<sup>25</sup> BMF v. 16. Juli 2001, BStBl. I 2001, S. 415.

GoBS sowie GDPdU sind mit BMF-Schreiben vom 14. November 2014 durch die „Grundsätze zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff (**GoBD**)“<sup>26</sup> abgelöst worden. Unabhängig davon waren die GoBS und GDPdU für den Bereich der VV-ZBR BHO aber weiterhin anwendbar.<sup>27</sup> Mit Inkrafttreten der GoBIT-HKR (Anlage 1 der VV-ZBR BHO) zum 1. Januar 2017 ist ihre Anwendbarkeit jedoch aufgehoben worden.<sup>28</sup>

Unabhängig von den haushaltsrechtlichen Grundlagen sind jedoch für öffentliche Auftraggeber, die eine Steuerpflicht begründen, die GoBD einschlägig. Hier ist insbesondere die unionsrechtlich gebotene Neuregelung der umsatzsteuerlichen Unternehmereigenschaft juristischer Personen des öffentlichen Rechts (**§ 2b UStG**) zu nennen, die die Umsatzsteuerpflicht der öffentlichen Hand im Vergleich zum Wortlaut der Altregelung des § 2 Abs. 3 UStG (Betriebe gewerblicher Art) signifikant erweitert und spätestens ab dem 1. Januar 2021 zur Anwendung kommt (§ 27 Abs. 22 UStG).<sup>29</sup> Soweit Stellen des Bundes einer Steuerpflicht unterliegen und damit direkt unter die Vorgaben der **GoBD** fallen, geht die aktuelle Verwaltungsauffassung davon aus, dass mit Erfüllung der GoBD-Anforderungen zugleich den Vorgaben der GoBIT-HKR entsprochen wird.<sup>30</sup> **Die GoBD stellen daher in vielen Fällen den gemeinsamen Nenner dar.** Mithin sind öffentliche Auftraggeber im Zweifelsfall gut beraten, die detaillierten und im Vergleich zu den GoBIT-HKR teils weitergehenden Vorgaben der **GoBD** als Grundlage einer ordnungsmäßigen Buchführung beim Einsatz automatisierter Verfahren, wie z. B. die XRechnung, anzuwenden; insbesondere, weil sich die Anforderungen im Zeitablauf ändern können.

<sup>26</sup> BMF v. 14. November 2014 (GoBD), BStBl. I 2014, S. 1450.

<sup>27</sup> Vgl. BMF v. 26. November 2014, GMBI. 2015, S. 1.

<sup>28</sup> Vgl. BMF v. 14. Dezember 2016, GMBI. 2017, S. 34.

<sup>29</sup> Mit Begründung der umsatzsteuerlichen Unternehmereigenschaft unterliegt die öffentliche Hand uneingeschränkt den Regelungen des Umsatzsteuergesetzes. Damit gelten für sie auch die umsatzsteuerlichen Anforderungen an ein innerbetriebliches Kontrollverfahren für den (elektronischen) Rechnungseingang. Zum innerbetrieblichen Kontrollverfahren und zu diesbezüglichen Fragen des Vorsteuerabzugs vgl. BMF-Schreiben zur Vereinfachung der elektronischen Rechnungsstellung zum 1. Juli 2011 durch das Steuervereinfachungsgesetz 2011 v. 2. Juli 2012, BStBl. I 2012, S. 726.

<sup>30</sup> Vgl. BMF v. 14. Dezember 2016, GMBI. 2017, S. 34.

Entsprechend werden bei der nachfolgenden Darstellung der Vorgaben an die elektronische Archivierung (**Kapitel 11**) sowie an die Verfahrensdokumentation (**Kapitel 12**) zunächst die Vorgaben der GoBIT-HKR und anschließend die der GoBD dargestellt.

## 12. Elektronische Archivierung / Anforderungen an die Aufbewahrung

### 12.1. Haushaltsrechtliche Anforderungen

Für Stellen des Bundes ergeben sich die maßgeblichen Vorgaben an die Aufbewahrung von elektronischen Unterlagen aus haushaltsrechtlicher Sicht aus den **GoBIT-HKR**, respektive aus der Nr. 6.2 „Gesonderte Aufbewahrungspflichten“. Demnach ist bei elektronischen Unterlagen ihr Eingang, ihre Aufbewahrung und ggf. ihre Konvertierung sowie die weitere Verarbeitung zu protokollieren. Dabei muss sichergestellt sein, dass die beteiligten und verantwortlichen Personen und der Umfang der von ihnen jeweils wahrgenommenen Verantwortung eindeutig, dauerhaft und unveränderlich unter Angabe des Datums und der Uhrzeit systemseitig revisions-sicher dokumentiert werden und der Zusammenhang der einzelnen Unterlagen zu einem Geschäftsvorfall gewahrt bleibt.

Elektronische Unterlagen sind in einem Verfahren unveränderbar, gegen Verlust, Beschädigung und den Zugriff Unbefugter geschützt aufzubewahren. Es muss sichergestellt sein, dass die Haltbarkeit, die Lesbarkeit und die maschinelle Auswertbarkeit der Unterlagen während der Dauer der Aufbewahrung nicht beeinträchtigt werden. Bei der Aufbewahrung von elektronischen Unterlagen ist eine elektronische Signatur nicht erforderlich.

Sind aufbewahrungspflichtige elektronische Unterlagen in einem automatisierten Verfahren entstanden oder eingegangen, so sind diese Daten in der Form der Erstellung oder der Übernahme unveränderbar aufzubewahren und dürfen vor Ablauf der Aufbewahrungsfrist nicht gelöscht werden. Dies gilt unabhängig davon, ob die Aufbewahrung im Produktivsystem oder durch Auslagerung in ein Archivsystem erfolgt. Ergänzend ist sicherzustellen, dass die elektronischen Unterlagen innerhalb der Aufbewahrungszeit auch nach einem Wechsel der zum Zeitpunkt der Speicherung eingesetzten automatisierten Verfahren lesbar gemacht und ausgewertet werden können.

Eine elektronische Unterlage ist so zu kennzeichnen, dass sie jederzeit innerhalb einer angemessenen Frist lesbar gemacht und ausgedruckt werden kann. Es ist sicherzustellen, dass die elektronische Unterlage unter dem Kennzeichen verwaltet und mit weiteren dazugehörigen Unterlagen zusammengeführt werden kann. Dies

gilt für die gesamte Aufbewahrungsfrist. Schließlich sind die elektronischen Bearbeitungsvorgänge zu protokollieren und mit der elektronischen Unterlage zu speichern, damit die Nachvollziehbarkeit und Prüfbarkeit des Originalzustands und seiner Ergänzungen gewährleistet ist. Die elektronischen Unterlagen müssen dabei für die Rechnungsprüfung und für die Aufgaben nach § 9 BHO auch maschinell auswertbar sein.

## 12.2. GoBD-Anforderungen

Soweit die GoBD – z. B. über § 2b UStG<sup>31</sup> – Anwendung finden, sind aufzeichnungs- und aufbewahrungspflichtige Daten, Datensätze, elektronische Dokumente und elektronische Unterlagen, die im Unternehmen entstanden oder dort eingegangen sind, auch in dieser Form aufzubewahren und dürfen vor Ablauf der Aufbewahrungsfrist nicht gelöscht werden. Entsprechend ist bei elektronischen Unterlagen ihr Eingang, ihre Archivierung und gegebenenfalls Konvertierung sowie die weitere Verarbeitung zu protokollieren. Sie dürfen daher nicht mehr ausschließlich in ausgedruckter Form aufbewahrt werden und müssen für die Dauer der Aufbewahrungsfrist unveränderbar erhalten bleiben. Dies gilt unabhängig davon, ob die Aufbewahrung im Produktivsystem oder durch Auslagerung in ein anderes DV-System erfolgt.

Ein bestimmtes Ordnungssystem ist nicht vorgeschrieben. Die Ablage kann z. B. nach Zeitfolge, Sachgruppen, Kontenklassen, Belegnummern oder alphabetisch erfolgen. Es muss jedoch sichergestellt sein, dass ein sachverständiger Dritter innerhalb angemessener Zeit prüfen kann. Das elektronische Dokument ist mit einem nachvollziehbaren und eindeutigen Index zu versehen. Dabei ist sicherzustellen, dass das elektronische Dokument unter dem zugeteilten Index verwaltet wird. Notwendige technische Änderungen an diesem Index (z. B. im Rahmen von Fehlerkorrekturen oder Migrationen) sind zu protokollieren und unter Beachtung der Aufbewahrungsfristen zu dokumentieren.

Die elektronischen Rechnungen sind zeitnah, d. h. möglichst unmittelbar nach Eingang, gegen Verlust zu sichern. Die Sicherung erfordert eine laufende Nummerierung der Belege, die automatisch vergeben werden kann. Die Belegsicherung kann organisatorisch und technisch mit der Zuordnung zwischen Beleg und

---

<sup>31</sup> Vgl. Kapitel 11.

Grund(buch)aufzeichnung oder Buchung verbunden werden. Die Zuordnung zwischen dem Einzelbeleg und der dazugehörigen Grund(buch)aufzeichnung oder Buchung kann anhand von eindeutigen Zuordnungsmerkmalen (z. B. Index, Paginierungsnummer, Dokumenten-ID) und zusätzlichen Identifikationsmerkmalen für die Such- und Filtermöglichkeiten gewährleistet werden. Die Ablage der Belege sowie die Zuordnung zwischen Beleg und Aufzeichnung müssen in angemessener Zeit nachprüfbar sein. Diese Zuordnungs- und Identifizierungsmerkmale aus dem Beleg müssen bei der Aufzeichnung oder Verbuchung in die Bücher oder Aufzeichnungen übernommen werden, um eine progressive und retrograde Prüfbarkeit zu ermöglichen. Soweit eine Umwandlung (Konvertierung) aufbewahrungspflichtiger Unterlagen vorgenommen wird, sind grundsätzlich beide Versionen zu archivieren, denselben Aufzeichnungen zuzuordnen und mit demselben Index zu verwalten. Dies betrifft insbesondere Fallkonstellationen, in welchen ein zum XRechnung adäquates Datenaustauschformat verwendet wird.

## 13. Verfahrensdokumentation

### 13.1. Haushaltsrechtliche Anforderungen

Ausgehend von Nr. 6.2 der VV-ZBR BHO muss für jedes automatisierte Verfahren eine übersichtlich gegliederte Verfahrensdokumentation vorhanden sein, aus der Inhalt, Aufbau, Ablauf und Ergebnisse beim Einsatz des automatisierten Verfahrens vollständig und schlüssig ersichtlich sind. Diese Vorgabe ergibt sich entsprechend für den Prozess der XRechnung. Aus der Verfahrensdokumentation muss somit ersichtlich sein, wie die elektronischen Belege erfasst, empfangen, verarbeitet, ausgegeben und aufbewahrt werden. Sie muss die Unterlagen enthalten, die zum Verständnis des automatisierten Verfahrens, der Bücher und Aufzeichnungen sowie der aufbewahrten Unterlagen notwendig sind. Die Beschreibung des Verfahrensablaufs in der Dokumentation muss so verständlich sein, dass das Verfahren für einen sachverständigen Dritten in angemessener Zeit nachprüfbar ist. Die konkrete Ausgestaltung der Verfahrensdokumentation ist dabei abhängig von der Komplexität und Diversität der Geschäftstätigkeit, der Organisationsstruktur sowie dem eingesetzten automatisierten Verfahren.

### 13.2. GoBD-Anforderungen

Auch ausgehend von den GoBD ist der „**XRechnungs-Prozess**“ in einer **Verfahrensdokumentation** nieder zu legen und muss von einem sachverständigen Dritten hinsichtlich der formellen und sachlichen Richtigkeit in angemessener Zeit prüfbar sein. Unter einer Verfahrensdokumentation subsumieren die GoBD die Beschreibung des organisatorisch und technisch gewollten Prozesses, z. B. bei elektronischen Dokumenten von der Entstehung der Informationen über die Indizierung, Verarbeitung und Speicherung, dem eindeutigen Wiederfinden und der maschinellen Auswertbarkeit, der Absicherung gegen Verlust und Verfälschung und der Reproduktion.<sup>32</sup> Aus der Verfahrensdokumentation muss sich ergeben, wie die Ordnungsvorschriften und damit die in den GoBD spezifizierten Anforderungen beachtet werden. Dabei hat die Dokumentation stets den in der Praxis eingesetzten Komponenten und Prozessen des DV-Systems zu entsprechen, umgekehrt müssen die Inhalte einer Verfahrensdokumentation auch so „gelebt werden“. Die Verfahrensdokumentation hat

---

<sup>32</sup> GoBD a.a.O., Rn. 152.

sowohl die aktuellen als auch die historischen Verfahrensinhalte für die Dauer der Aufbewahrungsfrist nachzuweisen und den in der Praxis eingesetzten Versionen des DV-Systems zu entsprechen.<sup>33</sup>

Die formale Gestaltung und technische Ausführung einer Verfahrensdokumentation kann individuell festgelegt werden. Dabei kann die Verfahrensdokumentation in Papierform, in elektronischer Form (z. B. innerhalb eines Intranets) oder auch in Kombination erfolgen und aufbewahrt werden. Eine konkrete Definition der Inhalte einer Verfahrensdokumentation wird auch in den GoBD nicht gegeben. Es existiert lediglich der Hinweis, dass eine Verfahrensdokumentation in der Regel aus einer allgemeinen Beschreibung, einer Anwenderdokumentation, einer technischen Systemdokumentation und einer Betriebsdokumentation besteht.<sup>34</sup>

Während die allgemeine Beschreibung insbesondere auf die Organisation (Aufbau- und Ablauforganisation) abzielt, sollte die Anwenderdokumentation vornehmlich alle Informationen enthalten, die für eine sachgerechte Bedienung des IT-Systems erforderlich sind. Die technische Systemdokumentation wiederum sollte sich mit der Erfüllung der Vorgaben an einen sicheren und geordneten IT-Betrieb sowie Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Betriebsbereitschaft bzw. Maßnahmen für einen geordneten Notbetrieb befassen. Gegenstand der Betriebsdokumentation sind insbesondere Ausführungen zur ordnungsgemäßen Anwendung des Verfahrens.

In der Praxis hat es sich als hilfreich erwiesen, wenn eine Verfahrensdokumentation aus mehreren Dokumenten besteht und auf andere Dokumente verwiesen wird, beispielsweise auf Anwenderdokumentationen, Testdokumentationen oder grundsätzliche Steuerungs- und Kontrollkonzepte (IT-Risikomanagement und allgemeines Sicherheitskonzept, Bedrohungen und Maßnahmen, IT-Strategie, IT-Sicherheitsrichtlinie usw.).

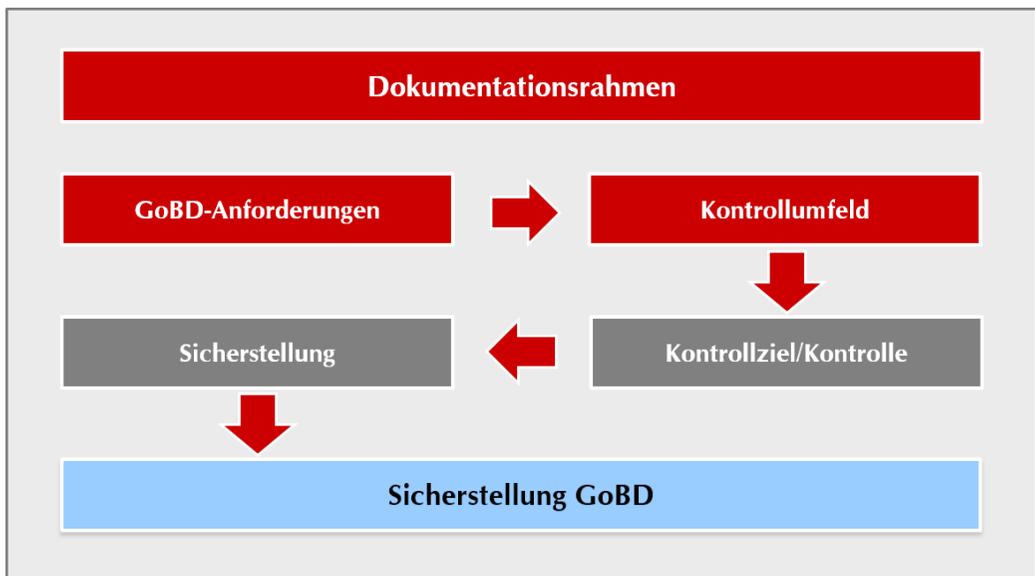
Zur Herstellung eines klaren GoBD-Bezugs der Verfahrensdokumentation bietet es sich an, innerhalb der Kapitel Anwenderdokumentation und technische Systemdokumentation eine Verknüpfung zwischen den Anforderungen der GoBD und den IKS-spezifischen Kontrollen herzustellen. Entsprechend dem PSP-Ansatz sollten

---

<sup>33</sup> GoBD a.a.O., Rn. 34.

<sup>34</sup> GoBD a.a.O., Rn. 153.

demnach je sachlogischem Prozess zunächst die damit einhergehenden GoBD-Anforderungen aufgeführt und spezifiziert werden. Innerhalb der einzelnen Prozessschritte sollten sich dann Ausführungen zu den Kontrollzielen nebst Kontrollen finden, welche dazu beitragen, dass insbesondere die Einhaltung der GoBD-Vorgaben vollumfänglich sichergestellt ist. Über eine abschließende Tabelle lassen sich schließlich die eingangs definierten GoBD-Anforderungen mit den hierzu korrespondierenden Kontrollen verbinden.



**Abb. 6: Vorgehensweise Verfahrensdokumentation**

## 14. VeR Planspiel

Als Leitorganisation der E-Invoicing-Branche hat es sich der **Verband elektronische Rechnung (VeR)** zur Aufgabe gemacht, die Umstellung auf den elektronischen Rechnungsaustausch mit den Behörden für alle Beteiligten – gerade auch für Lieferanten – vorab zu testen und so einfach wie möglich zu gestalten. In Zusammenarbeit mit der zentralen Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT) und dem Bundesministerium des Innern (BMI) veranstaltet der VeR ab Herbst 2017 ein umfangreiches Planspiel<sup>35</sup> zur systematischen Erprobung der elektrischen Rechnungsstellung mit dem bevorzugten Standard XRechnung. Neben ausgewählten VeR-Mitgliedern (Providern) auf der Senderseite nehmen öffentliche Rechnungsempfänger auf Bundes- und Landesebene als auch aus dem kommunalen Bereich sowie ausgewählte Unternehmen der Privatwirtschaft an der vielversprechenden Simulation teil.

Das VeR Planspiel soll insbesondere den folgenden Fragestellungen nachgehen:

- **Vollständigkeit:** *Kann der Sender die erforderlichen Daten/Informationsbestandteile liefern und enthalten die Nachrichten alle für die Empfänger erforderlichen Daten?*
- **Semantik:** *Versteht der Sender die Semantik der Informationsbestandteile und stehen die Daten an der richtigen Stelle?*
- **Technik:** *Ist der Sender in der Lage, strukturierte Daten zu liefern und ist der Empfänger in der Lage, die Daten technisch zu verarbeiten?*
- **Vertraulichkeit:** *Welchen Kanal nutzen der oder die Sender, um die Rechnung zu verschicken?*

---

<sup>35</sup> Aktuelle Informationen zum Planspiel nebst den Teilnehmern finden sich unter:  
<https://www.verband-e-rechnung.org/de/e-rechnung/planspiel>

## 15. Umsetzungsszenarien und Arbeitshilfen

In diesem Kapitel werden mit den **künftigen Aktualisierungen** des Leitfadens konkrete Beispiele ausgeführt, welche die praktische Umsetzung illustrieren und erleichtern sollen. Ergänzend sind Arbeitshilfen und Checklisten derzeit in Erstellung und ebenso einer Aktualisierung des Leitfadens vorbehalten. Entsprechende Anregungen nehmen die Autoren gerne entgegen.

## 16. Technischer Anhang

Die Europäische Norm EN 16931 setzt sich aus folgenden Teilen zusammen:<sup>36</sup>

<b>EN 16931-1</b>	Semantisches Datenmodell der Kernelemente einer elektronischen Rechnung
<b>EN 16931-2</b>	Liste der Syntaxen, die die EN 16931-1 erfüllen
<b>EN 16931-3-1</b>	Methodologie für die Umsetzung der Kernelemente einer elektronischen Rechnung in eine Syntax
<b>EN 16931-3-2</b>	Umsetzung in die Syntax ISO/IEC 19845 (UBL 2.1) Rechnung und Gutschriftsanzeige
<b>EN 16931-3-3</b>	Umsetzung in die Syntax UN/CEFACT XML Cross Industry Invoice D16B
<b>EN 16931-3-4</b>	Umsetzung in die Syntax UN/EDIFACT INVOIC D16B
<b>EN 16931-4</b>	Leitfaden über die Interoperabilität elektronischer Rechnungen auf der Übertragungsebene
<b>EN 16931-5</b>	Leitfaden über die Verwendung von branchen- oder länder-spezifischen Erweiterungen der EN 16931-1 einschließlich einer im realen Umfeld einzusetzenden Methodik
<b>EN 16931-6</b>	Ergebnis der Prüfung von EN 16931-1 auf deren praktische Anwendbarkeit durch einen Endnutzer

<sup>36</sup> Vgl. dazu: [https://standards.cen.eu/dyn/www/?p=204:32:0:::FSP\\_ORG\\_ID,FSP\\_LANG\\_ID:1883209,25&cs=126F1BD BC8D6D6141F550EB578B4A9CF4](https://standards.cen.eu/dyn/www/?p=204:32:0:::FSP_ORG_ID,FSP_LANG_ID:1883209,25&cs=126F1BD BC8D6D6141F550EB578B4A9CF4)

### **Ausgewählte Literatur**

- *Groß/Brand/Heinrich*, Die GoBD in der Praxis  
(<https://www.psp.eu/artikel/179/die-gobd-in-der-praxis-ein-leitfaden-fuer-die-unternehmenspraxis/>)
- *Groß/Hamburg*, Verordnung über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen beschlossen  
(<https://www.psp.eu/artikel/298/verordnung-ueber-die-elektronische-rechnungsstellung-im-oeffentlichen-auftragswesen-beschlossen/>)
- *Groß/Hamburg*, Entwurf einer Verordnung über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen vorgelegt, Versorgungswirtschaft 2017, S. 266
- *Groß*, Entwurf eines Gesetzes über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen vom Bundestag verabschiedet  
(<https://www.psp.eu/artikel/82/entwurf-eines-gesetzes-ueber-die-elektronische-rechnungsstellung-im-oeffentlichen-auftragswesen-vom-bundestag-verabschiedet/>)
- *Dopatka*, Das Steuerungsprojekt des IT-Planungsrats zur Umsetzung der Europäischen Richtlinie 2014/55/EU, in: AWV Informationen, Spezial 3/2016, Der Weg zur E-Rechnung in der Verwaltungspraxis, S. 5-8.
- *Raack*, Haushaltsrechtliche Rahmenbedingungen des Bundes für Annahme, Verarbeitung und Aufbewahrung von elektronischen Rechnungen (eRechnung), in: AWV Informationen, Spezial 3/2016, Der Weg zur E-Rechnung in der Verwaltungspraxis, S. 17-19.

### **Gesetze, Verordnungen und EU-Richtlinien**

- Richtlinie 2014/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates (**Richtlinie 2014/55/EU**) vom 16. April 2014 über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen, ABl. L 133, S. 1
- Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/55/EU über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen (**E-RechG**) vom 4. April 2017, BGBl. I 2017, S. 770
- Verordnung über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen des Bundes (**E-RechV**) vom 13. Oktober 2017, BGBl. I 2017, S. 3555
- Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (**E-GovG**) vom 25. Juli 2013, BGBl. I 2013, S. 2749, zuletzt geändert am 5. Juli 2017, BGBl. I 2017, 2206
- Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (**GWB**) in der Fassung vom 26. Juni 2013, BGBl. I 2013, S. 1750, zuletzt geändert am 30. Oktober 2017, BGBl. I 2017, S. 3618
- Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (**UVgO**) vom 2. Februar 2017, BAnz AT 7. Februar 2017 B1, zuletzt geändert am 8. Februar 2017, BAnz AT 8. Februar 2017 B1
- Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (**OZG**) vom 14. August 2017, BGBl. I 2017, S. 3122
- Abgabenordnung (**AO**) in der Fassung vom 1. Oktober 2002, BGBl. I 2002, S. 3866, BGBl. I 2003, S. 61, zuletzt geändert am 18. Juli 2017, BGBl. I 2017, S. 2745

- Umsatzsteuergesetz (**UStG**) in der Fassung vom 21. Februar 2005, BGBl. I 2005, S. 386, zuletzt geändert am 18. Juli 2017, BGBl. I 2017, S. 2745
- Bundeshaushaltsordnung (**BHO**) vom 19. August 1969, BGBl. I S. 1284, zuletzt geändert am 14. August 2017, BGBl. I S. 3122
- Grundsätze zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff (**GoBD**), BMF v. 14. November 2014 – IV A 4 – S 316/13/10003, BStBl. I 2014, S. 1450
- Umsatzsteuer; Vereinfachung der elektronischen Rechnungsstellung zum 1. Juli 2011 durch das Steuervereinfachungsgesetz 2011, BMF v. 2. Juli 2012 – IV D 2 - S 7287- a/09/10004 :003, BStBl. I 2012, S. 726.
- Grundsätze zum Datenzugriff und zur Prüfbarkeit digitaler Unterlagen (**GDPdU**), BMF v. 16. Juli 2001 – IV S 2 - S 0316 - 36/01, BStBl. I 2001, S. 415
- Grundsätze ordnungsmäßiger DV-gestützter Buchführungssysteme (**GoBS**), BMF v. 7. November 1995 – IV A 8 - S 0316 - 52/95, BStBl. I 1995, S. 738

## Impressum

Herausgeber:

Peters, Schönberger & Partner mbB

Schackstraße 2, 80539 München

Tel.: +49 89 38172-0, Internet: [www.psp.eu](http://www.psp.eu)

*Der Leitfaden gibt die persönliche Meinung der Autoren zur derzeitigen Rechtslage wieder und enthält lediglich einen Überblick über einzelne Themenkomplexe. Spezielle Umstände einzelner Fallkonstellationen wurden nicht berücksichtigt; diese können durchaus zu abweichenden Betrachtungsweisen und/oder Ergebnissen führen. Der Leitfaden kann daher keine rechtliche oder steuerliche Beratung ersetzen; bitte holen Sie eine auf Ihre Umstände zugeschnittene, weitere Entwicklungen berücksichtigende Empfehlung Ihres Steuerberaters oder Wirtschaftsprüfers ein, bevor Sie Entscheidungen über die in diesem Leitfaden betrachteten Themen treffen. Die Finanzverwaltung und/oder Gerichte können abweichende Auffassungen zu den hier behandelten Themen haben oder entwickeln.*