

Entwurf einer Verordnung über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen vorgelegt – Eine erste Analyse aus Sicht der Praxis

[3. Juli 2017]

Von: **Stefan Groß, Jakob Hamburg**

Nachdem das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/55/EU über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen (sog. „E-Rechnungsgesetz“) am 10. April 2017 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht wurde, sollen mit dem Entwurf einer Verordnung über die elektronische Rechnungsstellung nun weitere Details geregelt werden. Der Entwurf der Verordnung war mit Spannung erwartet worden, da hierüber die europarechtlichen Vorgaben abschließend verbindlich auf Bundesebene umgesetzt werden sollen. Die Verordnung soll insbesondere die durch das Europäische Komitee für Normung (CEN) festgelegten Vorgaben auf eine rechtliche Grundlage heben. Zudem regelt der Verordnungsentwurf die von der Richtlinie eingeräumten Ausnahmereiche. Dabei wartet der Entwurf durchaus mit einigen Überraschungen auf, allen voran die Verpflichtung zur elektronischen Rechnungsstellung, welche den Nationalstaaten laut Richtlinie optional eröffnet wurde. Nachfolgend sollen die wesentlichen Inhalte im Überblick dargestellt und kurz analysiert werden:

Begriff und Definition der elektronischen Rechnung: Über § 2 regelt die Rechtsverordnung in Anlehnung an das E-Rechnungsgesetz zunächst den Begriff der Rechnung und orientiert sich dabei an § 14 Abs. 1 des UStG. Sodann folgt eine Definition der elektronischen Rechnung. Eine elektronische Rechnung im Sinne der europarechtlichen Vorgaben stellt demnach 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 aufgetragenen Leistungen ermöglicht werden. Eine Bilddatei, ein reines PDF-Dokument oder eine eingescannte Papierrechnung stellt demnach keine elektronische Rechnung im Sinne der europäischen Vorgaben dar. Zwar fanden sog. hybride Formate (bestehend aus einer Daten- und einer Bildrepräsentanz) keine explizite Erwähnung, dennoch ist davon auszugehen, dass auch dieser Formattypus, wie insbesondere das bekannte ZUGFeRD-Format, in den Anwendungsbereich der Rechtsverordnung fällt. Hier gilt es dann allerdings zu beachten, dass die Datenrepräsentanz das Rechnungsoiginal darstellt, während die Bildrepräsentanz lediglich als „Visualisierungshilfe“ dient und ihr keinerlei (steuer-)rechtliche Bedeutung zukommt.



Verbindlichkeit und Bagatellgrenze: Über § 3 wird die Verbindlichkeit der elektronischen Form konkretisiert. Während laut Richtlinie nur die Annahme und Weiterverarbeitung durch den Rechnungsempfänger (öffentlicher Auftraggeber) verbindlich vorgegeben wurde, ergibt sich nun auch für den Rechnungsaussteller die Verpflichtung Rechnungen in elektronischer Form einzureichen. Damit macht die Rechtsverordnung von der in § 4a Abs. 3 E-Government-Gesetz eingeräumten Ermächtigung Gebrauch. Eine Verpflichtung zur elektronischen Rechnungsstellung soll insbesondere dann nicht bestehen, wenn ein Direktauftrag im Sinne des § 14 Unterschwellenvergabeordnung 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 (sogenannter Direktauftrag). Weitere Ausnahmen bestehen im Zusammenhang mit spezifischen Verteidigungs- und sicherheitsspezifischen Aufträgen sowie Aufträgen im Rahmen sogenannter Organleihen. **Von diesen Ausnahmen abgesehen soll damit oberhalb einer „Bagatellgrenze“ von 1.000 EUR die Verpflichtung zur Ausstellung und Übermittlung elektronischer Rechnungen in den vorgegebenen Formaten sowie über die vorgegebenen Übertragungswege festgelegt werden.**

Die Rechtsverordnung stellt darüber hinaus ausdrücklich nochmals fest, dass elektronische Rechnungen im Sinne der Rechtsverordnung von den Rechnungsempfängern in elektronischer Form anzunehmen und zu verarbeiten sind. Gleichzeitig wird dargestellt, dass eine Anforderung papiergebundener Doppelbelege durch die Rechnungsempfänger nicht zulässig ist. Abschließend wird den Parteien die Möglichkeit eröffnet, auch in Fällen, in welchen ein Direktauftrag erfolgt, im Rahmen einer zweiseitigen Absprache eine elektronische Rechnungsstellung vorzusehen.

Rechnungsdatenmodell: § 4 der Rechtsverordnung regelt die Anforderungen an das Rechnungsdatenmodell sowie die Übermittlung. Zum Hintergrund: Hierzu wurde auf europäischer Ebene eine europäische Norm für die elektronische Rechnungsstellung entwickelt (Richtlinie 2014/55/EU). Diese umfasst ein syntaxneutrales semantisches Datenmodell für die Kernelemente einer elektronischen Rechnung. Darüber hinaus gibt es eine begrenzte Anzahl von Syntaxen, die diesem semantischen Datenmodell entsprechen und somit die Anwendung der Norm erleichtern sollen. Mithin muss eine elektronische Rechnung das nun vorliegende Datenmodell abbilden und der jeweilige öffentliche Auftraggeber muss alle von der EU benannten Syntaxen entgegennehmen und verarbeiten können.



XRechnung und CEN-Datenmodell: Als nationale Möglichkeit der Spezifizierung wurde der Rechnungsdatenaustausch Standard XRechnung im Rahmen eines Steuerprojekts des IT-Planungsrats entwickelt. XRechnung stellt dabei eine im Rahmen des europäischen Normungsverfahrens erstellte „Core Invoice Usage Specification“ dar, die für die öffentlichen Auftraggeber in Deutschland die europäische Norm eindeutig abbildet und für die Verwaltung relevante Regelungen präzisiert. Die XRechnung gilt zu 100% konform zum CEN-Datenmodell (keine Erweiterung) und stellt somit auch keinen neuen, von der europäischen Norm losgelösten Standard dar. Änderungen des Datenaustauschstandards XRechnung müssen stets vom Bundesministerium des Innern im Bundesanzeiger bekannt gemacht werden. Entsprechend ist bei jeder Änderung/Bekanntmachung das Herausgabedatum der Änderung/Bekanntmachung anzugeben und das Datum, ab dem der geänderte Datenaustauschstandard XRechnung anzuwenden ist, darzulegen. Dazu ist der Betrieb der XRechnung über die Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT) langfristig gesichert, womit letztlich insgesamt den Anforderungen an eine erforderliche Governance hinreichend Rechnung getragen wird. Als nationale Spezifikation bildet die XRechnung insoweit den Grundsatz, daneben kann jedoch auch ein anderes Datenaustauschformat verwendet werden, wenn es mindestens den Anforderungen der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung (semantisches Datenmodell) entspricht als auch eine vorgegebene Syntax verwendet, also ein CEN-konformes Rechnungsformat darstellt. Die auf Grundlage der europäischen Norm empfangenen Rechnungsdaten sind von den Rechnungsempfängern in diesem Fall nach Maßgabe von XRechnung zu konvertieren und weiterzuverarbeiten.

Übertragungswege: Was die Übermittlung von elektronischen Rechnungen an Bundesbehörden angeht, ist zwingend die Nutzung eines Verwaltungsportals vorgeschrieben. Voraussetzung für die Nutzung dieses Verwaltungsportals ist wiederum, dass der Rechnungssteller oder Rechnungssender sich zuvor mit einem Nutzerkonto im Sinne von § 2 Abs. 5 des Onlinezugangsgesetzes registriert hat. 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 Nutzer mit einem einmal angelegten Nutzerkonto zu allen Verwaltungsleistungen des Portalverbundes Zugang erhalten.

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

- Einbringung mittels Web-Formular in der Fachanwendung
- Einbringung durch Upload von Files
- Einbringung durch Web-Services
- Per DE-Mail oder E-Mail



Eine ordnungsgemäße Einbringung ist dann erfolgt, wenn die eingebrachte elektronische Rechnung vom System als technisch richtig erkannt wurde. 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.

Entsprechend § 7 des Verordnungsentwurfs sind alle Rechnungsempfänger verpflichtet, nach § 9 des Bundesdatenschutzgesetzes diejenigen technischen und organisatorischen Maßnahmen zu treffen, die zum Schutz von personenbezogenen Daten getroffen werden müssen, um sie vor Missbrauch und Verarbeitungsfehlern zu sichern.

Rechnungsinhalt: § 5 bestimmt den Inhalt der elektronischen Rechnung. Neben den umsatzsteuerrechtlichen Rechnungsbestandteilen werden dabei weitere verpflichtende Angaben der elektronischen Rechnung benannt. Dabei handelt es sich um die Auftragskennnummer, die Lieferantenummer, die Zahlungsbedingungen sowie eine De-Mail oder E-Mail.

Inkrafttreten: Die Rechtsverordnung und mithin die Verpflichtung des Bundes zur Annahme und Weiterverarbeitung elektronischer Rechnungen tritt nach § 11 Abs. 1 grundsätzlich am 27. November 2018 in Kraft. Subzentrale öffentliche Auftraggeber, Sektorauftraggeber und Konzessionsgeber folgen nach weiteren 12 Monaten. Die Pflicht zur Übermittlung von Rechnungen in elektronischer Form tritt hingegen erst zum **27. November 2020** in Kraft.

PSP-Wertung: Wenngleich noch Details in der Umsetzung zu regeln sein werden, so ist die nun erfolgte Konkretisierung der gesetzlichen Vorgaben durchweg positiv hervorzuheben. Insbesondere der Vorstoß des Gesetzgebers, den elektronischen Rechnungsversand verpflichtend festzuschreiben, ist u. E. zu begrüßen. Dadurch eröffnet die Rechtsverordnung 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 XRechnung zugleich eine „Blaupause“ für den B2B-Bereich darstellen könnte, da Unternehmen, die an die öffentliche Verwaltung fakturieren, dieses Format zugleich für ihre unternehmerischen Kunden nutzen könnten. Der vorliegende Entwurf einer Verordnung über die elektronische Rechnungsstellung ist über die Verwaltungsgrenze insoweit geeignet, die internationale Wettbewerbsfähigkeit und den Digitalen Reifegrad der deutschen Wirtschaft insgesamt zu fördern.