

Standortbestimmung des Nationalen E-Government Kompetenzzentrums zur Einführung der E-Rechnung in der deutschen Verwaltung

Verfasser: Katrin Safarik, Andreas Steffen

Expertenrunde: Prof. Dr. Wilfried Bernhardt, Anna Dopatka, Dr. Friedrich Wilhelm Haug, Staatsrat Hans Henning Lühr, Dr. Donovan Pfaff, Rolf Sahre, Martin Schmeling, Gerd Schramm, Dirk Stockmeier, Rolf Wessel

Stand: 19. Juli 2016

Potenziale der E-Rechnung nutzen!

Die Einführung der E-Rechnung beschäftigt Wirtschaft und Verwaltung in Deutschland bereits seit einigen Jahren. Aktuell treiben mehrere Initiativen auf unterschiedlichen Ebenen und von verschiedenen Akteuren die Einführung voran. Die Aufgabenstellung, die Verwaltung für die E-Rechnung anschlussfähig zu machen, hat mit der EU-Richtlinie über die elektronische Rechnungstellung bei öffentlichen Aufträgen und der damit verbundenen Verpflichtung, bis November 2018 bzw. November 2019 E-Rechnungen annehmen und verarbeiten zu können, weiteren Schub erhalten.

Aktuelle Maßnahmen seitens der Verwaltung sind die Erstellung eines Implementierungskonzeptes durch das Bundesministerium des Innern (BMI), das Steuerungsprojekt des IT-Planungsrates gemeinsam mit dem Erprobungsraum Nordwest sowie Vorhaben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) und des Bundesministeriums für Finanzen (BMF). Weitere Aktivitäten auf Ebene der EU, die Einfluss auf die Rahmenbedingungen in Deutschland haben, sowie Umsetzungsprojekte in Ländern und Kommunen kommen hinzu.

Grundlage für all diese Aktivitäten sind die großen Potenziale, die die weitere Verbreitung der E-Rechnung in Wirtschaft und Verwaltung birgt – insbesondere hohe Effizienzgewinne und spürbarer Bürokratieabbau. Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass diese aufgrund unzureichender Abstimmung und übergreifender Steuerung, mangelnder frühzeitiger Information und drohendem Akzeptanzmangel bei den späteren Nutzergruppen nicht erschlossen werden.

Derzeit scheint kein einhelliges Bild zur aktuellen Ausgangslage zu bestehen und es gibt Klärungs- und Informationsbedarf im Hinblick auf die zu erwartenden Entwicklungen: Was bedeuten die laufenden nationalen wie internationalen Aktivitäten ganz konkret für die E-Rechnung in Deutschland? Welche Standards werden gelten? Wie ist die deutsche Verwaltung bis zur kommunalen Ebene aktuell für den Umgang mit E-Rechnungen aufgestellt? Und welche Lösungen stehen zur Verfügung?

Ziel des Nationalen E-Government Kompetenzzentrums e.V. (NEGZ) ist es, diesen Informationsdefiziten entgegenzuwirken und einen Beitrag dazu zu leisten, dass die Potenziale der E-Rechnung für die Verwaltungsmodernisierung in Deutschland erschlossen werden. Dafür veranstaltete das NEGZ am 11. April 2016 in Lübeck einen Experten-Roundtable und brachte Vertreter aus Politik und Verwaltung sowie Wirtschaft und Wissenschaft zusammen. Ziel dieses Roundtables war es, mehr Klarheit in die Faktenlage zu bringen, offene Fragen und Klärungsbedarf zu benennen und Empfehlungen an die relevanten Akteure zu formulieren, damit die E-Rechnung in Wirtschaft und Verwaltung im Gleichklang eingeführt werden kann.

(1) Ausgangslage

In Europa werden pro Jahr ca. 35 Milliarden Rechnungen verschickt, davon entfallen je Mitgliedsstaat 9 bis 15 % auf den öffentlichen Sektor, inklusive der Staatsbetriebe. Selbst bei Einsparungen von wenigen Cent pro Rechnung kann ein elektronischer und zumindest teilweise automatisierter Rechnungs-Workflow immense Kosten einsparen und birgt darüber hinaus weitere Innovationspotenziale. Durch die Änderung und Automatisierung der Prozesse kann die E-Rechnung als ein zentrales Instrument der Digitalisierung betrachtet werden. Die Verwaltung wiederum ist ein wichtiger Impulsgeber auch für die Einführung der E-Rechnung bei Unternehmen und damit für den Gesamterfolg der E-Rechnung.

(1.1) E-Rechnung in der Wirtschaft

Nutzeranforderungen: Unternehmen starten nicht bei Null

Mit dem Steuervereinfachungsgesetz 2011 wurden elektronische Rechnungen der Papierrechnung gleichgestellt. Seitdem steigt die Anzahl der Unternehmen, die ihre Rechnungen elektronisch versenden, empfangen und automatisiert weiterverarbeiten, wobei kleinere und mittlere Unternehmen bisher zurückhaltender sind.¹ Langfristig erhofft sich die Wirtschaft von der E-Rechnung deutliche Kosteneinsparungen.

Das jährliche Potenzial dafür wird von verschiedenen Quellen unterschiedlich beziffert; wobei Einsparungen von mindestens 40 bis 50 Milliarden EUR pro Jahr als realistisch betrachtet werden können. Laut des Branchenverbandes BITKOM bestehen in Deutschland Gesamteinsparpotenziale von bis zu 500 Milliarden Euro für Wirtschaft und Verwaltung durch den Einsatz der E-Rechnung.² (Siehe hierzu auch Abschnitt 1.3 „E-Rechnung in der Verwaltung“.)

Die E-Rechnung verspricht Einsparpotenziale nicht nur bei Papier und Porto, sondern ermöglicht vor allem eine durchgängige elektronische Weiterverarbeitung von Rechnungsdaten. Darüber hinaus sind Automatisierungen von Workflows in vielen Bereichen möglich, beispielsweise durch die direkte Integration in ERP- oder DMS-Systeme. Damit diese Vorteile in der Breite realisiert werden können, ist ein einheitliches und schlankes Datenformat für den elektronischen Rechnungsaustausch zwischen Unternehmen verschiedener Größen untereinander sowie zwischen Unternehmen und Verwaltung erforderlich. Derzeit gibt es sehr viele komplexe B2B-EDI-Nachrichtenformate unterschiedlicher Standardisierungsorganisationen aus verschiedenen Branchen.

¹ Statistisches Bundesamt 2015: Nutzung von IKT in Unternehmen, Wiesbaden

² <https://www.bitkom.org/Publikationen/2014/Leitfaden/ZUGFeRD-Standard-fuer-elektronische-Rechnungen/140916-Broschuere-Zugferd.pdf>

Für diesen Zweck hat das Forum elektronische Rechnung Deutschland (FeRD), in dem sich Bundesministerien, Spitzenverbände der Wirtschaft und einzelne Unternehmen engagieren, ein gemeinsames, schlankes und branchenübergreifendes Format erarbeitet, das den Austausch strukturierter Daten ermöglicht („ZUGFeRD-Format“)³. Die Art der Übertragung von ZUGReRD-Rechnungen ist nicht reglementiert und findet damit eine gute Akzeptanz.

ZUGFeRD ist in gängigen ERP-Systeme bereits integriert und wird als eine sinnvolle Ergänzung zum langjährig etablierten EDI-Format betrachtet. Somit genießt dieses Datenformat heute schon eine gewisse Verbreitung. Diese und die bereits getätigten Investitionen in bestehende Systeme sollten bei den aktuell stattfindenden Abstimmungen um Standards beachtet werden.

Innerhalb des Steuerungsprojektes des IT-Planungsrates wird u. a. ein nationaler Standard XRechnung für die Verwaltung entwickelt werden, der die Vorgaben der europäischen Ebene, wie Rechnungen empfangen und weiterzuverarbeiten sind, umsetzt. So wird sichergestellt, dass alle öffentlichen Auftraggeber auf einen Standard setzen und die europäischen Vorgaben einheitlich umsetzen. Zudem soll gewährleistet werden, dass die E-Rechnung nicht losgelöst von bereits bestehenden Vorgaben und Standards der Verwaltung umgesetzt wird.⁴ Kern sind die europäischen Vorgaben, zu denen XRechnung ebenso wie ZUGFeRD kompatibel sein müssen. Insofern stehen XRechnung und ZUGFeRD nicht in Konkurrenz zueinander, sondern können sich ergänzen, so dass ein ZUGFeRD-Format aus der Wirtschaft von der öffentlichen Verwaltung angenommen und verarbeitet wird.

XRechnung stellt sicher, dass die umfangreichen Anforderungen, die aus der EU-Richtlinie resultieren, von allen öffentlichen Auftraggebern gemeinsam und verlässlich umgesetzt werden können. So müssen diese beispielsweise in der Lage sein, E-Rechnungen in bis zu fünf Syntaxen empfangen und verarbeiten zu können. ZUGFeRD basiert auf einer Syntax, die eine dieser bis zu fünf Syntaxen werden kann.

Neben der Kompatibilität der Formate ist im Sinne einer hohen Nutzerakzeptanz zu gewährleisten, dass keine Lizenzkosten anfallen. Die Abstimmung zwischen BMI und BMWi stellt sicher, dass der Standard von Unternehmen, die die E-Rechnung einführen wollen, genutzt werden kann, ohne dass Lizenzkosten anfallen, wenn das vom Forum elektronische Rechnung Deutschland erarbeitete ZUGFeRD-Datenformat eingesetzt wird.

Zusätzlich zu den genannten Punkten sollten weitere Anforderungen von Unternehmen bei der Einführung der E-Rechnung in der Verwaltung berücksichtigt werden, um möglichst hohe Nutzerzahlen und -akzeptanz zu erreichen. Eine Erhebung hat die Wünsche der Unternehmen, die in einer Geschäftsbeziehung zur Verwaltung stehen, folgendermaßen zusammengefasst⁵:

- kein Eingriff in interne Prozesse,
- keine Installation von zusätzlicher Software,
- kein Zwang zur Anbindung an Provider,
- keine zusätzlichen Kosten.

All diesen Wünschen kann sicherlich nicht im vollen Umfang nachgekommen werden. Entscheidend ist aber, dass die E-Rechnung in der Verwaltung im Einklang mit der Wirtschaft eingeführt wird und die Anforderungen beider Seiten berücksichtigt werden.

³ http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Moderne-Verwaltung/Verwaltungsorganisation/eRechnung/eRechnung_node.html und www.ferd-net.de

⁴ Ein weiteres Ziel ist, dass XRechnung konform zu XFinanz und XVergabe sein wird.

⁵ Projekt E-Docs, Befragung von > 1.000 KMU, 2012/2013: www.e-docs-standards.de

Anbieterseite noch mit geringer Erfahrung in der Verwaltung

Neben dem Blick auf die Nutzerseite ist auch die Situation auf der Anbieterseite nicht zu vernachlässigen: Die Kompetenzen rund um die E-Rechnung in der öffentlichen Verwaltung sind bei IT- und Beratungsdienstleistern noch verbesserungswürdig und ausbaufähig. Angesichts des drängenden Lösungs- und Beratungsbedarfs ist das derzeit vorhandene Angebot zur E-Rechnung für den öffentlichen Sektor noch nicht ausreichend.

Eine Studie⁶ zeigt, dass:

- nur knapp die Hälfte der größeren IT-Dienstleister direkt oder indirekt (bspw. über einen DMS-Anbieter) Lösungen und Services zur elektronischen Rechnungsbearbeitung anbietet.
- lediglich 18 % ihre Beratungskompetenz im Bereich der E-Rechnung und der E-Akte aktiv bewerben bzw. entsprechende Umsetzungen vorweisen können.
- unzureichende Kenntnis über Lösungsalternativen am Markt besteht.

(1.2) Aktuelle Rahmensetzung der EU

Die Europäische Richtlinie über die elektronische Rechnungstellung bei öffentlichen Aufträgen (RL 2014/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.04.2014) ist am 26. Mai 2014 in Kraft getreten.⁷ Diese Richtlinie verpflichtet alle öffentlichen Auftraggeber europaweit Vergabeverfahren, elektronische Rechnungen, die der durch die Richtlinie vorgegebenen Norm entsprechen, spätestens ab November 2018 annehmen und verarbeiten zu können. Die E-Rechnung wird dabei in der Richtlinie wie folgt definiert: „Eine elektronische Rechnung i.S.d. Richtlinie ist eine Rechnung, die in einem strukturierten elektronischen Format ausgestellt, übermittelt und empfangen wird.“⁸

Die Europäische Kommission hat das CEN⁹ als europäisches Normungsgremium beauftragt, in einem Technical Committee (CEN TC 434) eine Norm für das semantische Datenmodell für die Kernelemente einer elektronischen Rechnung entsprechend der Richtlinie zu erarbeiten¹⁰. Diese Norm ist derzeit in Abstimmung.¹¹ Abschließend wird die Norm samt einer Liste mit einer begrenzten Anzahl von Syntaxen durch die Kommission veröffentlicht (Zieltermin: Mai 2017). Unterhalb der EU-Richtlinie sind unterschiedliche nationale Standards möglich. Zur Umsetzung der europäischen Vorgaben werden sog. National Usage Guidelines erarbeitet. In Deutschland wird dies durch XRechnung als nationale Norm realisiert werden.

⁶ Bonpago & SCAG, Implementierungskonzept zur eRechnung für die Bundesverwaltung, 2015

⁷ http://www.dstgb-vis.de/dstgb_vis/Aktuelles/EU-Richtlinie%20%C3%BCber%20elektronische%20Rechnungen%20in%20Kraft%20getreten/EU-Richtlinie%20elektronische%20Rechnungstellung.pdf

⁸ Vgl. EG 7 der Richtlinie: „Die Vorteile der elektronischen Rechnungsstellung werden maximiert, wenn die Erstellung, Versendung, Übermittlung, Entgegennahme und Verarbeitung einer Rechnung vollständig automatisiert werden kann. Aus diesem Grund sollte nur für maschinenlesbare Rechnungen, die vom Empfänger automatisch und digital verarbeitet werden können, gelten, dass sie der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung entsprechen. Eine bloße Bilddatei sollte nicht als elektronische Rechnung im Sinne dieser Richtlinie gelten.“

⁹ Europäische Komitee für Normung (CEN; französisch *Comité Européen de Normalisation*)

¹⁰ Zu den Kernelementen einer elektronischen Rechnung gehören: Prozess- und Rechnungskennungen, Rechnungszeitraum, Informationen über den Käufer, Informationen über den Zahlungsempfänger, Informationen über den Steuervertreter des Verkäufers, Auftragsreferenz, Lieferungsdetails, Anweisungen zur Ausführung der Zahlung, Informationen über Zu- oder Abschläge, Informationen zu den einzelnen Rechnungszeilenposten, Rechnungsgesamtbeträge, Mehrwertsteuer-Aufschlüsselung

¹¹ https://standards.cen.eu/dyn/www/f?p=204:22:0:::FSP_ORG_ID,FSP_LANG_ID:1883209,22&cs=1905B6625B38EA3DA65C8D96D80EB1E60

(1.3) E-Rechnung in der Verwaltung

Projekte zur Einführung gestartet, Standardisierungsaufgaben verteilt.

Mit der flächendeckenden Einführung der E-Rechnung werden umfangreiche Effizienz- und Innovationspotenziale verbunden. Schätzungen gehen von einem Volumen von ca. 200 Mio. Rechnungen pro Jahr allein in der Bundesverwaltung aus. Gegenüber den Bearbeitungskosten einer Papierrechnung (ca. 20 EUR) bietet die E-Rechnung – bei konservativer Schätzung – ein Einsparpotenzial von 10 bis 15 EUR je Rechnung.¹²

In seinem „Leitfaden Elektronische Rechnung in der öffentlichen Verwaltung“ beziffert das BMI die jährlichen Einsparungspotenziale für die öffentliche Verwaltung auf 2,2 bis 4,5 Milliarden, ausgehend einer Kostenreduzierung um 15 bis 20 EUR je Rechnung. „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 bis 40 Euro pro elektronischer Rechnung nahe, wodurch sich ein durchschnittliches jährliches Einsparpotenzial von insgesamt 4,3 bis 8,9 Milliarden Euro ergeben würde.“¹³

Die Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT) wurde vom BMI im Rahmen seiner Zuständigkeit für die elektronische Rechnung beauftragt, die deutsche öffentliche Verwaltung im vorab beschriebenen europäischen Normungsverfahren zu vertreten und deren Position einzubringen. Daraus ist das Steuerungsprojekt des IT-Planungsrates¹⁴ entstanden, in dem die Einführung der E-Rechnung innerhalb der deutschen Verwaltung und das europäische Normungsverfahren aus Sicht der Verwaltung begleitet, rechtlich-organisatorische und technische Fragestellungen bearbeitet und der gemeinsame Standard XRechnung entwickelt werden.

Gesetzliche Verankerung und übergreifende Steuerung

Im Vergleich zu anderen europäischen Staaten ist festzustellen, dass Länder wie Dänemark und Österreich bei der Einführung der E-Rechnung schon weiter sind als Deutschland.¹⁵

Insbesondere fehlt in Deutschland bisher eine gesetzliche Verankerung: Die rechtliche Umsetzung muss sowohl auf Bundes- wie auf Landesebene erfolgen; es wird kein gemeinsames „E-Rechnungs-Gesetz“ geben.¹⁶ Daher ist eine Abstimmung über die inhaltlichen Regelungen zwischen Bund und Ländern unerlässlich. Um dies zu erreichen und alle öffentlichen Auftraggeber bei der Umsetzung zu unterstützen, ist das Steuerungsprojekt des IT-Planungsrates ins Leben gerufen worden. Dennoch kann diese übergreifende Koordination und Steuerung für rechtliche, technische und organisatorische Fragestellungen der vorgegebenen EU-Norm nicht allein die Umsetzung in allen Behörden sicherstellen.

¹² http://www.e-docs-standards.de/cms/images/Publikationen/Rechnungsvolumen_digital_insight/di_Rechnungsvolumen_Bonpago_final_022014.pdf

¹³ <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2014/e-rechnung.html>

¹⁴ Projektbeschreibung „Steuerungsprojekt E-Rechnung“ Version 1.1 vom 25.09.2015: http://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/18_Sitzung/34_Projektbeschreibung_E-Rechnung.pdf?__blob=publicationFile&v=4

¹⁵ Bereits 2005 wurde in Dänemark gesetzlich festgeschrieben, dass eine Rechnungslegung von Unternehmen an öffentlichen Einrichtungen ausschließlich elektronisch möglich ist. Dies betrifft ca. 70% aller dänischen Unternehmen.

¹⁶ Der Entwurf des E-Rechnungs-Gesetzes des Bundes wurde Anfang Juli 2016 vom Bundeskabinett beschlossen.

Unterschiedliche Voraussetzungen in Bund, Länder und Kommunen

Um die Umsetzung bei allen öffentlichen Auftraggebern im Bund, in den Ländern und Kommunen voranzutreiben, ist noch verschiedenen Herausforderungen zu begegnen. Die Vorgaben sind komplex, und somit die anstehenden Aufgaben groß. Nicht nur die Rechnungsannahme, sondern auch deren Verarbeitung müssen digital abgebildet und die dazugehörigen Prozesse optimiert werden.

Die Einführung der E-Rechnung in der Bundesverwaltung scheint vergleichsweise gut vorbereitet. Verantwortlich ist das BMI, das ein Betriebskonzept erarbeitet hat. Als erste deutsche Bundesbehörde hat das Bundesverwaltungsamt (BVA) bereits im August 2015 den E-Rechnungsbetrieb aufgenommen.¹⁷

Auch die Länder und Landkreise scheinen sich aktuell vermehrt „eInvoice-ready“ zu machen. Laut einer Studie sind jedoch heute in Deutschland bislang nur 5 % der Kommunen zur Nutzung der E-Rechnung bereit, 45% verfügen über Einzelkomponenten und bei 50% sind ausschließlich „Papierprozesse“ im Einsatz.¹⁸

(1.4) Lösungsansätze

Es können verschiedene Modelle der IT-Unterstützung zur Erstellung resp. Verarbeitung der E-Rechnung unterschieden werden:

- (1) DMS: Einbettung der E-Rechnung in ein Dokumentenmanagementsystem
Dieses Modell empfiehlt sich insbesondere bei umfangreichen Prüfungs-Workflows, die via DMS zu einer Rechnung erfolgen.
- (2) ERP: Integration der E-Rechnung in ein Enterprise-Resource-Planning-System
Das ERP-Modell eignet sich vor allem bei standardisierten Massenrechnungen (beispielsweise Strom- oder Telefonrechnungen). Die Erstellung der E-Rechnung erfolgt direkt im ERP-System ohne separate EDI-Applikation.
On-Premise-EDI-Applikationen können im Rechenzentrum des Versenders oder des Empfängers als Inhouse-Lösung installiert und mit dem ERP-System gekoppelt werden. Beim Rechnungsausgang erstellt das System aus den Inhouse-Daten des ERP-Systems des Rechnungsversenders die E-Rechnung mittels Mapping und versendet diese. Beim Rechnungseingang erfolgt die Entgegennahme der E-Rechnung, Mapping und Bereitstellung der E-Rechnung im Inhouse-Format des ERP-Systems.
- (3) E-Rechnung as a Service: Cloud-basierte Lösungen für Erstellung und Empfang von E-Rechnungen
Das Cloud-basierte Modell kommt speziell für kleinere Unternehmen und Behörden in Frage, die keine eigene Infrastruktur installieren wollen.
- (4) eInvoicing-Netzwerke: Netzwerke zum Übermitteln elektronischer Rechnungen
Beim Netzwerk-Modell übernehmen Dienstleister die Vermittlung zwischen Rechnungsersteller und -empfänger und bieten verschiedene Zusatzdienste an. eInvoicing-Netzwerke sind in Deutschland bisher noch nicht weit etabliert, werden aber in anderen Ländern (bspw. Dänemark) bereits stark genutzt. Dieses Modell bietet ebenfalls vor allem

¹⁷ Vgl. http://www.bva.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/BVA/2015/eRechnung.html;jsessionid=8D2E04153A6D5B474783178DEC23E5AE.1_cid361?nn=4629330

¹⁸ Bonpago & SCAG, Implementierungskonzept zur eRechnung für die Bundesverwaltung, 2015

für kleinere Einheiten Vorteile, die sich – ähnlich wie beim Cloud-basierten Modell – keine eigene Infrastruktur aufbauen wollen.

(5) ERP-Integration für die Weiterverarbeitung der E-Rechnung per Workflow

Diese Lösungen stehen als AddOns für ERP-Systeme zur Verfügung.

(6) Archivanbindungen

Um die gesetzlichen Anforderungen der Archivierung zu erfüllen, stehen entsprechende Schnittstellen für Archivsysteme zur Verfügung. Neben der E-Rechnung können weitere Verarbeitungsprotokolle, E-Mail-Bodys, Anhänge und Mappings archiviert werden.

(7) Applikationen für die sichere und datenschutzkonforme Übertragung von Rechnungen

Diese Lösungen werden eingesetzt, wenn die Übertragung einer elektronischen Rechnung per E-Mail nicht ausreicht.

Darüber hinaus gibt es, insbesondere für KMU, eine Vielzahl von einfachen und kostengünstigen Software-Werkzeugen, mit denen E-Rechnungen erstellt werden können. Eine Marktübersicht wird im Leitfaden „Elektronische Rechnungsabwicklung – einfach, effizient, sicher, Teil I: Rahmenbedingungen und Marktüberblick“ dargestellt.¹⁹ Zusätzlich gibt es vom BMWi die „ZUG-FeRD-Unterstützerliste“ mit Softwareanbietern, die dieses Format bedienen.²⁰

(2) Herausforderungen und Klärungsbedarfe

Angesichts der beschriebenen Ausgangssituation, der Notwendigkeit, bestehende Systeme und Formate sowie Anforderungen von Unternehmen und Verwaltung abzustimmen, bedarf es einer übergreifenden Koordinierung und Steuerung. Eine übergreifend-koordinierte „Bund-Länder-Strategie“ zur E-Rechnung gewährleistet, dass die Bedürfnisse der Wirtschaft – vom Konzern bis zum Kleinbetrieb – wie auch der Verwaltung – von der Bundes- bis zur kommunalen Ebene – berücksichtigt und in Einklang gebracht werden und nicht jede Verwaltung und Behörde eine eigene Lösung etabliert.

Gleichzeitig ist es – auch angesichts der vorgegebenen Umsetzungstermine – entscheidend, dass insbesondere Kommunen und kleinere Behörden ebenso wie viele KMU und speziell Kleinbetriebe, die nur selten DMS- oder ERP-Systeme im Einsatz haben, „eInvoice-ready“ gemacht werden.

Um die Akzeptanz bei den späteren Nutzern in Verwaltung und Wirtschaft zu sichern, sind zudem umfangreichere Kommunikationsaktivitäten erforderlich. Das Wissen über die wirtschaftlichen Potenziale, praktischen Einsatzmöglichkeiten und technischen Werkzeuge sollte in einer konzertierten Kampagne zielgruppengerecht kommuniziert werden. Bei den späteren Anwendern der E-Rechnung sollte durch entsprechendes Marketing frühzeitig ein positives Image aufgebaut werden, vor allem zunächst innerhalb der Verwaltung selbst.

¹⁹ http://www.ferd-net.de/upload/Marktueberblick_elektronische_Rechnungsabwicklung.pdf (3., überarbeitete und erweiterte Auflage)

²⁰ <http://www.ferd-net.de/upload/ZUGFeRD-Unterstuetzerliste.pdf> (abgerufen am 28.4.2016)

Vielmehr als eine „bloße“ IT-Lösung ist die Einführung der E-Rechnung verbunden mit einem umfangreichen organisatorischen wie auch kulturellen Veränderungsprozess. Abläufe, Zuständigkeiten und Entscheidungswege verändern sich ggf. in vielen Verwaltungen. Entsprechend sollte ein umfassendes Change Management die Einführung der E-Rechnung in den Verwaltungen begleiten.

Für viele der noch anstehenden Herausforderungen kann ein Blick ins Ausland helfen. Die Einführungserfahrungen anderer EU-Länder können bei der Umsetzung der E-Rechnung in Deutschland genutzt werden.

Hinsichtlich zahlreicher Aspekte besteht weiterhin Klärungsbedarf; viele Fragen sind nach wie vor offen, und es gilt, sie im Zuge der weiteren Initiativen der öffentlichen Verwaltung zu beantworten:

Rechtliche Fragen

- Die gesetzliche Verankerung und regulatorische Begleitung kann die Einführung der E-Rechnung in der Verwaltung erleichtern und beschleunigen.
 - Wann wird es hierfür bundesweit einheitliche Regelungen in Bundes- und Landesgesetzen geben?
 - Wird es eine rechtliche Verpflichtung zur elektronischen Einlieferung für die Dienstleister der Verwaltung geben?
- Die EU-Richtlinie hat der Verwaltung feste und aus heutiger Sicht ambitionierte Termine für die Einführung der E-Rechnung vorgegeben.
 - Werden Bund, Länder und Kommunen diese Termine einhalten können?
 - Mit welchen Konsequenzen ist zu rechnen, wenn diese Fristen nicht eingehalten werden?

Strategisch-organisatorische Fragen

- Aktuell werden im Bund und in den Bundesländern verschiedene Ziele und Strategien definiert, bis wann und wie DMS-Lösungen (Stichwort eAkte) in den Verwaltungen eingeführt werden. Bei der Einführung von Dokumentenmanagementsystemen könnten die Einführung der E-Rechnung mitgedacht und die Einführungsstrategien entsprechend aufeinander abgestimmt werden. Als Alternative bzw. als Lösung bis zur Verbreitung eines DMS bietet sich die Nutzung eines eInvoicing-Netzwerkes für die Verwaltung an, vor allem für kleinere Behörden.
 - Welche Einführungsstrategie wird verfolgt?
 - Inwieweit ist geplant, die Einführungsstrategien für DMS und E-Rechnung in der Verwaltung aufeinander abzustimmen?
 - Wird die Etablierung eines eInvoicing-Netzwerkes für die Verwaltung als Alternative mitgedacht?
- Kommunen stehen der E-Rechnung mit unterschiedlichen Voraussetzungen gegenüber: Einige wenige Kommunen können bereits auf ERP-Systemen oder DMS-Lösungen aufsetzen, die Mehrheit der Kommunen wiederum ist noch gar nicht auf den Einsatz der E-Rechnung vorbereitet.
 - Wie können die Kommunen durch Bund und Länder bestmöglich unterstützt werden?

- Das Bild über die Voraussetzungen in der Wirtschaft ist noch relativ undifferenziert. Diese Bestandsaufnahme muss vervollständigt und Status sowie Anforderungen der Unternehmen je nach ihrer Größe müssen analysiert werden, da es bisher noch keine breiten Einführungserfahrungen insbesondere bei kleineren Unternehmen gibt.
 - Welchen Unterstützungsbedarf gibt es seitens der Wirtschaft insbesondere beim Mittelstand – und wie kann dieser erbracht werden?
- Ausgehend von den Bedürfnissen der Unternehmen, vor allem der KMU, sollten Maßnahmen entwickelt werden, um sie zur Nutzung der E-Rechnung zu motivieren.
 - Wie erhalten KMU das erforderliche Know-how zur Einführung und Nutzung der E-Rechnung?
 - Sind Verpflichtungen (zur Nutzung der E-Rechnung) für die Wirtschaft sinnvoll?
 - Welche Angebote für Unternehmen sind hilfreich und wie können diese realisiert werden, z.B. die Zertifizierung von Lösungen für KMU?
- Bei der Umsetzung der EU-Richtlinie in der deutschen Verwaltung ist bisher nicht geklärt, ob auch unter-schwellige Vergaben²¹ einzubeziehen sind.
 - Sollte der E-Rechnungs-Eingang auch im unter-schweligen Bereich umgesetzt werden?²²
 - Kann hier eine einheitliche Vorgabe durch Bund und Länder erreicht werden?

Technische Fragen

- Die Einführung der E-Rechnung muss vorhandene Systeme, Lösungen und Formate ebenso berücksichtigen wie aktuell parallele Entwicklungen beachten.
 - Wie kann durchgängig eine semantische, technische, rechtliche und organisatorische Interoperabilität gewährleistet werden?
- Die Europäische Norm sieht bis zu fünf verschiedene Syntaxen für die E-Rechnung vor.
 - Wie muss aus Nutzersicht mit ggf. verschiedenen Syntaxen zur E-Rechnung umgegangen werden?
 - Wie werden diese Syntaxen in die relevanten Softwareprodukte (DMS, ERP etc.) integriert?

²¹ Das Vergaberecht sieht eine Zweiteilung in das Vergaberecht im (1) überschwelligen und (2) unterschwelligen Bereich vor. Diese Zweiteilung basiert auf den sog. Sonderziehungsrechten, denen Euro-Beträge für Netto-Auftragswerte entsprechen (vgl. hierzu Verordnung (EU) Nr. 1336/2013 vom 13.12.2013 mit dem ab 01.01.2014 geltenden Schwellenwerten). Erst ab Erreichen dieser Auftragswerte müssen im überschwelligen Bereich öffentliche Aufträge in einem europaweiten Vergabeverfahren vergeben werden. Bei Vergabeverfahren unterhalb dieser Schwellenwerte – die etwa 90 % aller Auftragsvergaben ausmachen – gilt lediglich nationales Recht.

²² Die Prüfung der Frage, ob auch unter-schwellige Vergaben in den Anwendungsbereich der Richtlinienumsetzung einzubeziehen sind, wird der Ressortabstimmung über den vom BMI vorzulegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung vorbehalten.

(3) Handlungsempfehlungen

Das Nationale E-Government Kompetenzzentrum empfiehlt die nachfolgenden Maßnahmen, um den Erfolg der E-Rechnung bestmöglich sicherzustellen:

1. Die durch die EU-Norm vorgegebenen Umsetzungstermine (November 2018 für den Bund und November 2019 für Länder und Kommunen) scheinen insbesondere auf kommunaler Ebene nur dann haltbar, wenn eine Ebenen-übergreifende Strategie zur zeitnahen Einführung und Umsetzung der E-Rechnung zwischen Bund, Ländern und Kommunen vereinbart und umgesetzt wird.
2. Für die erfolgreiche Einführung und Umsetzung der E-Rechnung ist es wünschenswert, dass der IT-Planungsrat das Steuerungsprojekt zur E-Rechnung um entsprechende Kommunikationsmaßnahmen ausweitet. Dem BMI kommt hinsichtlich der erforderlichen Kommunikation in die öffentliche Verwaltung eine besondere Rolle zu. Gleiches gilt für das BMWi, damit Informationskampagnen zur E-Rechnung in der deutschen Wirtschaft erfolgen. Hier empfiehlt sich außerdem die Zusammenarbeit mit Kammern und Verbänden.
3. Um insbesondere kleineren Behörden und Kommunen die Nutzung der E-Rechnung gemäß der EU-Vorgaben und im definierten Zeitrahmen möglich zu machen, sollten die vorab genannten Modelle der E-Rechnung as a Service und der eInvoice-Netzwerke verstärkt entwickelt werden. Hier sollte auf Wiederverwendbarkeit und die Abstimmung zwischen den Behörden besonderen Wert gelegt werden.
4. Die Einführung der E-Rechnung in der Verwaltung sollte im Einklang mit der Wirtschaft geschehen. Die Anforderungen und Bedürfnisse der Unternehmen sowohl auf Anwender- als auch auf Anbieterseite sollten beachtet werden. So ist eine Verpflichtung der Unternehmen, Rechnungen ausschließlich elektronisch bei Verwaltungen einreichen zu müssen, kritisch zu betrachten, solange eine automatisierte Weiterverarbeitung auf Seiten der Verwaltung noch nicht etabliert wird. Bei den Lösungen sollte von Eigenentwicklungen der Verwaltung abgesehen werden. Vielmehr sollte auf produkt- und herstellerneutrale Standards gesetzt werden, die für Nutzer und Anbieter verlässlich und frei von Rechten Dritter zur Verfügung gestellt werden.
5. Schlussendlich wird empfohlen, die Handhabung der E-Rechnung in abgestimmten rechtlichen Vorgaben bundeseinheitlich, alle Gebietskörperschaften umfassend und zugleich technologieneutral zu regeln.

Wir bedanken uns bei den Teilnehmern des NEGZ-Roundtables vom 11.4.2016 in Lübeck für die Zusammenarbeit bei der Erstellung dieses Dokuments:

- **Prof. Dr. Wilfried Bernhardt** | NEGZ, Staatssekretär a.D. und Rechtsanwalt
- **Anna Dopatka** | Koordinierungsstelle für IT-Standards, KoSIT
- **Dr. Friedrich Wilhelm Haug** | Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
- **Staatsrat Hans Henning Lühr** | Freie Hansestadt Bremen, Senatorin für Finanzen
- **Dr. Donovan Pfaff** | Bonpago GmbH / E-Finance Lab der Goethe-Universität
- **Rolf Sahre** | Mach AG
- **Martin Schmeling** | PDV-Systeme GmbH
- **Gerd Schramm** | Dataport AÖR
- **Dirk Stocksmeier** |]init[AG für digitale Kommunikation
- **Rolf Wessel** | SEEBURGER AG