



DEUTSCHER  
LANDKREISTAG

# Handreichung zur Vorbereitung der elektronischen Rechnungsverarbeitung in der Kommunalverwaltung

Teil 1: Hinweise, Grundlagen, Vorteile



Schriften  
des Deutschen  
Landkreistages

Band 128  
der Veröffentlichungen  
des Vereins für Geschichte  
der Deutschen Landkreise e.V.

Herausgeber:

Deutscher Landkreistag  
Berlin

Redaktion:

DLT-Pressestelle

Stand:

März 2017

ISSN 0503-9185

## Vorwort



Der digitale Wandel stellt die öffentlichen Verwaltungen mit ihren vielfältigen Aufgaben gerade im Kontakt mit Bürgern und Unternehmen vor neue Herausforderungen und erfordert Anpassungen auch in den (internen) Verwaltungsprozessen. Dabei kommt es insbesondere darauf an, dass sich Wirtschaft und Verwaltung einer einheitlichen „digitalen Sprache“ bedienen. Hierzu gilt es, frühzeitig die richtigen Weichen zu stellen.

Ein plakatives Beispiel ist das Projekt zur elektronischen Rechnungsverarbeitung in den öffentlichen Verwaltungen. Dieses wirtschaftlich erfolgversprechende Modell eines digitalen Austauschs von Rechnungsdaten bringt vielerlei Vorteile.

Verschiedene Untersuchungen haben gezeigt, dass Kosteneinsparungen in erheblichem Umfang zur papierbasierten Rechnungsverarbeitung durch elektronische automatisierte Prozesse möglich sind. Auch auf Seiten der Rechnungssteller (Unternehmen) können Einsparungen im Bereich der Personal- und Sachkosten (Papier-, Druck-, Kopier- und Portokosten) generiert werden. Insgesamt führt dies wiederum zu einer Win-Win-Situation.

In Deutschland besteht seit 2009 mit dem Verband elektronische Rechnung e. V. (VeR) eine neutrale Dialogplattform, die spezialisiertes Expertenwissen zum elektronischen Rechnungsaustausch bündelt. Daneben hat sich das Forum elektronische Rechnung Deutschland (FeRD) unter der Leitung der Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e. V. (AWV) gegründet – eine Initiative aus verschiedenen Unternehmen und zwei Bundesministerien –, das ein gemeinsames, branchenübergreifendes Format für den digitalen Rechnungsaustausch erarbeitet. Der Deutsche Landkreistag unterstützt die Arbeit dieses Forums.

Inzwischen existiert auch eine neue europäische Richtlinie zur elektronischen Rechnungsstellung bei überschwelligen Auftragsvergaben, die es zu beachten gilt. Die Landkreise werden daher als öffentliche Auftraggeber auch in der Pflicht sein, künftig elektronische Rechnungen anzunehmen und zu verarbeiten. Ihnen möchte der Deutsche Landkreistag mit dieser Handreichung im ersten Teil einen Überblick über den derzeitigen Stand, die Grundlagen und Vorteile einer elektronischen Rechnungsverarbeitung an die Hand geben. Mit dem geplanten zweiten Teil soll zu einem späteren Zeitpunkt die Aufbereitung von Umsetzungs- und Einführungsstrategien anhand von Praxisbeispielen folgen.

Berlin, im März 2017



Prof. Dr. Hans-Günter Henneke  
Geschäftsführendes Präsidialmitglied  
des Deutschen Landkreistages

**Mitglieder der DLT-Arbeitsgruppe  
zur Vorbereitung der elektronischen Rechnungsverarbeitung  
in den Landkreisen**

<b>Name, Vorname</b>	<b>Landkreis bzw. Institution</b>
Deichsel, Stefan	Landkreis Ammerland Ammerlandallee 12 26655 Westerstede
Epp, David	Partnerschaften Deutschland Alexanderstraße 3 10178 Berlin
Klein, Stefan	Landkreis Dahme-Spreewald Reutergasse 12 15907 Lübben
Ruby, Enrico	Landkreistag Sachsen-Anhalt Albrechtstraße 7 39104 Magdeburg
Wiebe, Jana	Kommunales Rechenzentrum Minden-Ravensberg/Lippe Am Lindenhaus 21 32657 Lemgo
Zuchandke, Enrico	Landkreis Wittenberg Breitscheidstraße 3 06886 Lutherstadt Wittenberg  Fachverband der Kommunalkassenverwalter
Hauschild, Matthias (Leitung der Arbeitsgruppe)	Deutscher Landkreistag Lennéstraße 11 10785 Berlin

## Inhalt

1. Einführung.....	4
2. Modernisierung der Verwaltungsprozesse.....	4
3. Ziel der Praxishilfe.....	5
4. Rechnungsbearbeitung in der (klassischen) Verwaltung .....	5
5. Effizienzen realisieren .....	6
6. Verschiedene Untersuchungen belegen Einsparpotenziale.....	7
7. Öffentliche Verwaltung als Auftraggeber/Vergabestelle.....	8
8. Rechtliche Rahmenbedingungen (kommunales Haushaltsrecht).....	8
9. Forum elektronische Rechnung Deutschland (FeRD).....	11
10. Entwicklungen in anderen europäischen Ländern.....	12
11. Europäische Richtlinie zur E-Rechnung.....	13
12. Harmonisierung einer europäischen E-Rechnung.....	13
13. Steuerungsprojekt XRechnung des IT-Planungsrats.....	14
14. Zusammenfassung und Ausblick .....	15

Diese Handreichung dient den Verantwortlichen in den Landkreisen zur frühzeitigen Informationssammlung und soll einen Gesamtüberblick über Erfahrungen, Prozesse, Formate und Technologien bieten. Dabei wird auf Aspekte wie Wirtschaftlichkeit und Transparenz, Prozessklärung und Schnelligkeit ebenso eingegangen wie auf Argumente zur Medienbruchfreiheit und Papierlosigkeit in der Bearbeitung. Es bedarf jedoch auch einer Gesamtstrategie zur Einführung einer elektronischen Rechnungsverarbeitung. Ein schrittweises Umsetzen verschafft Sicherheit und optimiert die Prozesse. Es soll in Zukunft genauso einfach sein, elektronische Rechnungen zu empfangen (und zu versenden) wie Papierrechnungen.

## **1. Einführung**

Mit dem Steuervereinfachungsgesetz 2011 wurden elektronische Rechnungen der Papierrechnung gleichgestellt. Dies hat zur Folge, dass der Austausch digitaler Rechnungsdaten grundsätzlich ohne besondere rechtliche oder technische Anforderungen möglich ist.

In Deutschland werden jährlich rund 32 Mrd. Rechnungen erstellt und zwischen Unternehmen, Kunden, öffentlicher Verwaltung und Bürgern ausgetauscht<sup>1</sup>. Der Anteil elektronischer Rechnungen (E-Rechnung) bewegt sich dabei jedoch derzeit nur im einstelligen Prozentbereich. Ein elektronischer bzw. digitaler Austausch der Rechnungsdaten hätte unbestritten ein großes Nutzenpotenzial sowohl für die Wirtschaft (Unternehmen) als auch für die öffentlichen Verwaltungen. Warum werden diese offensichtlichen Potenziale in einem nur so geringen Umfang ausgeschöpft?

## **2. Modernisierung der Verwaltungsprozesse**

Mit Einführung digitaler Prozesse, beispielsweise der E-Akte oder Dokumenten-Management-Systeme (DMS), und einem zunehmenden digitalen Datenaustausch zwischen Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung rückt auch die elektronische Rechnungsstellung und Rechnungsverarbeitung immer stärker in den Fokus. Schon jetzt versuchen öffentliche Verwaltungen, beispielsweise mit Hilfe des OCR-Verfahrens (Optical-Charakter-Recognition) Rechnungsdaten einzuscannen und diese in weitere digitale Prozessschritte zu überführen. Das spart Zeit und Geld.

Neben der rein wirtschaftlichen Betrachtung einer elektronischen Rechnungsbearbeitung können weitere Potenziale für eine qualitative Verbesserung des Prozesses innerhalb der Verwaltung identifiziert werden (siehe Schaubild):

---

<sup>1</sup> Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates (NKR) zum Regierungsentwurf eines Steuervereinfachungsgesetzes 2011.

Qualität der Rechnungsbearbeitung
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verringerung Medienbrüche aufgrund durchgängiger digitaler Bearbeitung</li> <li>▪ Fehlerreduktion aufgrund elektronischer Plausibilitätsprüfungen</li> <li>▪ Größere Transparenz und Kontrolle über den Rechnungsprozess</li> <li>▪ Digitale Archivierung und Suche</li> </ul>

Kosten und Dauer der Rechnungsbearbeitung
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reduzierung der Prozessschrittkosten pro Rechnung</li> <li>▪ Reduzierung der Prozessschrittdauer pro Rechnung</li> <li>▪ Reduzierung der Sachkosten (Lager, Material etc.)</li> <li>▪ Einhaltung der Skontofristen und Vermeidung von Mahnkosten</li> </ul>

Modernisierung der Kommunalverwaltung
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Standardisierung der eigenen Geschäftsprozesse</li> <li>▪ Organisatorische Neuaufstellung der eigenen Verwaltung</li> <li>▪ Entlastung der eigenen Mitarbeiter</li> <li>▪ Neuverteilung der frei werdenden personellen Kapazitäten möglich</li> </ul>

### 3. Ziel der Praxishilfe

Der Deutsche Landkreistag hat sich mit Blick auf die europarechtliche Verpflichtung zur künftigen Annahme und Verarbeitung von elektronischen Rechnungen (Richtlinie 2014/55/EU vom 16.4.2014 über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen), aber auch in Kenntnis vieler (Kosten-)Vorteile, die eine elektronische Rechnungsbearbeitung für die Verwaltung mit sich bringt, dazu entschlossen, Handlungsempfehlungen für die Landkreise zu erarbeiten.

Dieser erste Teil der Handreichung soll Hinweise zu den Grundlagen und Vorteilen geben, aber auch die mit der Einführung einer elektronischen Rechnungsbearbeitung verbundenen Herausforderungen für die Verwaltung näher betrachten.

Ein weiterer Teil wird sich anschließend mit Fragen der rechtlichen, technischen und organisatorischen Umsetzung eines elektronischen Workflows in der öffentlichen Verwaltung befassen. Zudem soll er allgemein einen Anstoß zum Austausch von Praxiserfahrungen anhand von konkreten Beispielen aus den Landkreisen geben. Denn einige Verwaltungen haben sich bereits jetzt einer digitalen Rechnungsverarbeitung angenommen oder stehen gegenwärtig im Umstellungsprozess und können aus ihren Erfahrungen im praktischen Einsatz, aber auch von ihren Überlegungen im Planungs- und Einführungsprozess berichten.

Schließlich gilt es, sich bereits vor der Planung und Einführung einer elektronischen Rechnungsbearbeitung ausführlich mit folgenden Themenfeldern zu befassen:

- Einsatz eines Dokumenten-Management-Systems (DMS),
- Änderungen in der Aufbau- und Ablauforganisation (zentrales E-Mailpostfach),
- digitale Infrastruktur innerhalb der Verwaltung (HKR-Verfahren, Archivierung),
- personelle Ressourcen/Aufgabenwahrnehmung (Workflow),
- finanzielle Auswirkungen (Einführungskosten, Wirtschaftlichkeitsberechnung).

### 4. Rechnungsbearbeitung in der (klassischen) Verwaltung

In der öffentlichen Verwaltung dauert gegenwärtig eine papierbasierte Rechnungsbearbeitung (Ist-Prozess) in den verschiedenen Verwaltungsebenen durchschnittlich zwischen 16,4 bis zu 22,6 Minuten<sup>2</sup>. Dabei liegt der Untersuchung folgender Prozessablauf (Globalprozess) zugrunde:

<sup>2</sup> BMI-Leitfaden Elektronische Rechnung in der öffentlichen Verwaltung, 2014, 39.



Die Differenzen in der unterschiedlichen Bearbeitungsdauer sind abhängig von der jeweiligen Verwaltungsebene. Die Untersuchungen haben hierzu folgendes konkretes Bild ergeben:

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

## 5. Effizienzen realisieren

Durch eine Verkürzung der jeweiligen Bearbeitungsdauer und damit der Prozesse lassen sich auch im Bereich der öffentlichen Verwaltung Kosten senken. Hinsichtlich der technologischen Aspekte spielen dabei die Gewährleistung von Kompatibilität, Flexibilität und die Verwendung von Standards eine wichtige Rolle.

Ein elektronischer Rechnungsaustausch muss zudem effektiv im Hinblick auf Sicherheits-, Konformitäts- und Qualitätsaspekte sein. So müssen Authentizität und Integrität einer E-Rechnung gewährleistet, nationales und europäisches Recht beachtet, sowie eine möglichst hohe Prozessqualität (bspw. in Bezug auf Nachverfolgbarkeit, Transparenz) und Datenqualität (Minimierung von Fehlern auf der Rechnung selbst und bei der Dateneingabe) erzielt werden. Daneben kann auch der Aspekt der Nachhaltigkeit durch Einsparung von Ressourcen und der Optimierung des CO<sub>2</sub>-Wertes einen gesonderten Beitrag leisten.

Um diese Ziele erreichen zu können, muss eine Lösung gefunden werden, die unmittelbar von der Akzeptanz aller Beteiligten abhängt. Eine Umsetzung kann daher nur dann erfolgreich sein, wenn sie von der Wirtschaft bzw. den Unternehmen und den öffentlichen Verwaltungen gemeinsam akzeptiert, unterstützt und gefördert wird. Verwaltungsspezifische Besonderheiten sind hierbei zu berücksichtigen.



## 6. Verschiedene Untersuchungen belegen Einsparpotenziale

Das jährliche Einsparpotenzial bei einem digitalen Rechnungsaustausch wird von verschiedenen Quellen unterschiedlich beziffert, wobei Einsparungen von mindestens 40 bis 50 Mio. € pro Jahr als realistisch betrachtet werden können. Laut des Branchenverbandes BITKOM besteht sogar ein Gesamteinsparpotenzial von bis zu 500 Mrd. € durch den Einsatz der E-Rechnung für Wirtschaft und Verwaltung<sup>3</sup>.

Die Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung NRW hat im Jahr 2012 eine Verringerung der durchschnittlichen Durchlaufzeit von Rechnungen von neun auf zwei Tage und eine Verringerung der Prozesskosten für Bearbeitung und Recherche um 25 % errechnet.

Die derzeit geführte öffentliche Diskussion konzentriert sich allerdings zunächst auf die Rechnungsstellung von Unternehmen an die öffentliche Verwaltung. Dies liegt vor allem an dem Umstand, dass mit der EU-Richtlinie der Bereich der öffentlichen Vergaben explizit angesprochen wird. Demzufolge steht auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber die Bearbeitung von Eingangsrechnungen im Fokus. Dabei sollen elektronische Daten möglichst nur einmal erfasst und dann in weiterführenden Prozessverläufen verwendet werden. Ausgangspunkt kann hier eine elektronische Auftragsvergabe sein, dem sich eine elektronische Bestellung und im weiteren Verlauf eine E-Rechnung anschließt. Die digitale Verarbeitung dieser Rechnungsdaten erfolgt in der Verwaltung über einen Rechnungs-Workflow (abgebildet im HKR-/ERP-System) und mündet in einer digitalen, revisionssicheren Archivierung (siehe Schaubild).



Bei Rechnungsprozessen sind hohe Kosteneinsparungen möglich, wenn papierbasierte Prozesse durch elektronische, automatisierte Prozesse abgelöst werden. Durch die elektronische Zustellung und medienunabhängige Verarbeitung von digitalen Rechnungen lassen sich Zeitvorteile generieren, die Kostensenkungen aufgrund effektiver Verarbeitungszeiten durch kürzere Laufzeiten interner Prüfungszyklen bei der Rechnungskontrolle zur Folge haben.

Weiterhin lassen sich Sachausgaben wie beispielsweise Papier-, Druck-, Kopier- und Portokosten im Zuge elektronischer Prozesse einsparen. Nicht zuletzt reduzieren sich Aufwand und Kosten für die Archivierung, da weniger Lagerkapazitäten und Archivierungsordner benötigt werden. Im Rahmen der digitalen Rechnungsablage können Belege zudem bei Nachfragen zielgenauer recherchiert und schneller aufgefunden werden.

Effiziente und optimierte Verfahrensabläufe bei der elektronischen Bearbeitung von Rechnungen können dazu führen, dass Rechnungen schneller bezahlt und Skantomöglichkeiten besser genutzt werden. Dies wirkt sich positiv auf die Liquidität von Unternehmen aus.

<sup>3</sup> <https://www.bitkom.org/Publikationen/2014/Leitfaden/ZUGFeRD-Standard-fuer-elektronische-Rechnungen/140916-Broschuere-Zugferd.pdf>.

Die Vorteile der elektronischen Rechnung lassen sich wie folgt kurz zusammenfassen:

Prozesse: automatisierte Verarbeitung der Rechnungsinhalte, schnellere Arbeitsabläufe im Eingang und Ausgang, Wegfall mehrfacher manueller Prüfungen bei Eingangsrechnungen.

Qualität: Senkung der Fehlerquote der Rechnungsbearbeitung, Verbesserung der Transparenz der jeweiligen Prozessschritte, Beschleunigung des Prozessablaufs bei der Rechnungsbearbeitung.

Weitere Vorteile: Wegfall manueller Prüfungskosten, nennenswerte Kostenersparnis (bis zu 15 € pro Eingangsrechnung<sup>4</sup>), niedrigere Druck- und Portokosten, geringere Zahlungsverzögerungen und verbesserte Skontonutzung.

Verschiedene Untersuchungen gehen von Kosteneinsparungen bis zu 15 € pro Eingangsrechnung aus.

## **7. Öffentliche Verwaltung als Auftraggeber/Vergabestelle**

Der elektronische bzw. digitale Rechnungsaustausch ist ein bilateraler Prozess, der auch von dem jeweiligen Geschäfts-/Wirtschaftspartner akzeptiert werden muss. Der Auftraggeber (Vergabestelle) hat spätestens bei der Auftragsvergabe die elektronische Rechnungsstellung mit den Lieferanten/Aufnehmern zu vereinbaren.

## **8. Rechtliche Rahmenbedingungen (kommunales Haushaltsrecht)**

Das Haushaltsrecht der Länder ermöglicht für Kommunen die Verarbeitung elektronischer Rechnungen im Grundsatz seit Langem<sup>5</sup>. Allerdings erschweren die unterschiedlichen landesgesetzlichen Regelungen die Verwaltungspraxis.

Ausgehend von fünf grundsätzlichen Handlungsfeldern im Zusammenhang mit der Einführung der elektronischen Rechnungsverarbeitung<sup>6</sup> konzentrieren sich die Fragen zum Handlungsfeld *Haushalt und Kasse sowie Prüfung* unter Beachtung der landesspezifischen Haushaltsregelungen auf die Schaffung der individuellen hausinternen Vorschriften, die sich an den Besonderheiten und Anforderungen der jeweilige Kommune orientieren. So sind z. B. nachstehende Punkte von der Kommune zu konkretisieren:

---

<sup>4</sup> Goethe Universität Frankfurt a.M., BMI, Handlungsempfehlungen zur Umsetzung des elektronischen Rechnungsaustauschs mit der öffentlichen Verwaltung, Januar 2013.

<sup>5</sup> Petra Pfisterer (AWV e.V.), AWV-Informationen Spezial 3/2016, 49.

<sup>6</sup> Siehe Fn. 5.



- Bestimmung der Verantwortlichkeiten/Befugnisse der einzelnen mit der Verarbeitung der elektronischen Rechnung betrauten Arbeitsplätze,
- Sicherstellung des Vier-Augen-Prinzips,
- Ausgestaltung der haushaltsrechtlichen Zeichnungsbefugnisse in den Fachverfahren<sup>7</sup>,
- Trennung der Befugnisse zur Feststellung der sachlichen und/oder rechnerischen Richtigkeit von der Anordnungsbefugnis,
- Einrichtung von Rechten/Rollen der einzelnen Benutzer in den Fachverfahren und die Zuständigkeit hierfür,
- Sicherstellung der Aufbewahrung elektronischer Daten,
- Einhaltung datenschutzrechtlicher Erfordernisse,
- Einräumung von Leserechten (z. B. Rechnungsprüfungsamt).

<sup>7</sup> Bezogen auf die einzelnen landesgesetzlichen Regelungen sind insbesondere unterschiedliche Regelungen zur Erforderlichkeit elektronischer Signaturen nach dem Signaturgesetz zu beachten. Hier wäre eine praxisorientierte Angleichung der unterschiedlichen landesgesetzlichen Regelungen wünschenswert.

In Auslegung der zu beachtenden haushaltsrechtlichen Vorschriften ist im Zusammenhang mit der Einführung der elektronischen Rechnungsverarbeitung für jede Kommune individuell

- die Gestaltung der Ablauf- und Aufbauorganisation einschließlich des Workflows zur elektronischen Rechnung,
- die Gestaltung der Befugnisse und Verantwortlichkeiten der einzelnen Arbeitsplätze (Stichwort Arbeitsplatzbeschreibungen) und
- die Anpassung der Dienstanweisungen und sonstiger internen Verfügungen vorzunehmen. In diesem Prozess ist die Einbindung des zuständigen Rechnungsprüfungsamtes empfehlenswert.

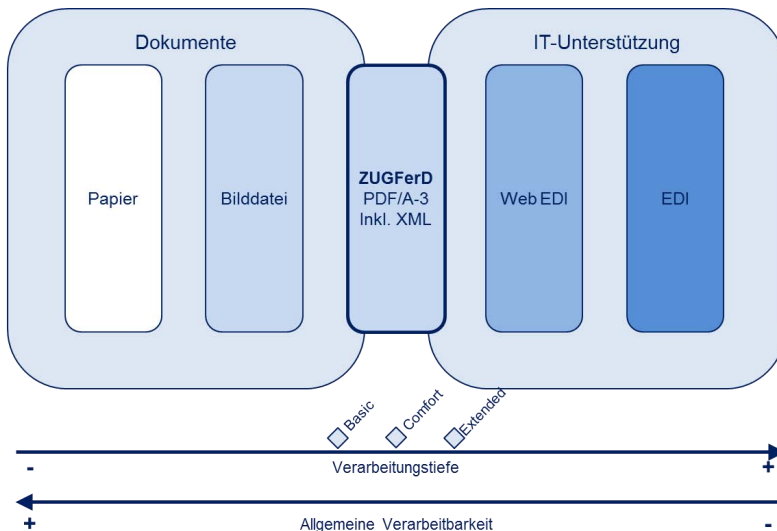


Auch wenn die landesgesetzlichen Regelungen die Verarbeitung der elektronischen Rechnung grundsätzlich ermöglichen, ist die Schaffung der individuellen, auf die Bedürfnisse der einzelnen Kommune zugeschnittenen organisatorischen und rechtlichen Rahmenbedingungen in Form von Dienstanweisungen, Arbeitsplatzbeschreibungen, Berechtigungskonzepten und Sicherungsmechanismen ein wichtiger Meilenstein, der insbesondere den vom Einführungsprozess betroffenen Beschäftigten Sicherheit gibt. Folglich sollte dieser – wenngleich er gern vernachlässigt wird – nicht erst im Anschluss an die tatsächliche Einführung der elektronischen Rechnungsverarbeitung in Angriff genommen werden. Eine parallele Fortschreibung der bestehenden organisatorischen und rechtlichen Regelungen im Zuge des Einführungsprozesses wird empfohlen.

## 9. Forum elektronische Rechnung Deutschland (FeRD)

Bereits vor einigen Jahren hat sich das Forum elektronische Rechnung Deutschland (FeRD) gegründet. Darin engagieren sich Bundesministerien, Universitäten, Spitzenverbände der Wirtschaft und einzelne Unternehmen, die ein gemeinsames, schlankes und branchenübergreifendes Format erarbeiten, das den Austausch strukturierter Daten ermöglicht (sog. ZUGFeRD-Format). Die Art der Übertragung von ZUGFeRD-Rechnungen ist nicht reglementiert und erreicht damit eine gute Akzeptanz.

In einzelnen Branchen findet bereits heute zwischen Großkunden und Zulieferern (z. B. in der Automobilbranche) ein elektronischer, digitaler Datenaustausch statt. Diese technischen Lösungen basieren etwa auf EDI (Electronic Data Interchange). EDI ersetzt dabei ein Papierdokument durch ein elektronisches Dokument. Die Daten werden in einem Standardformat übermittelt, so dass Sender und Empfänger das Dokument exakt lesen können. Bei EDI handelt es sich um einen elektronischen Datenaustausch mit minimaler oder gar keiner Einwirkung durch den Menschen (maximale Verarbeitungstiefe). Web EDI funktioniert wie EDI über einen Internetbrowser. Hier werden Papierdokumente in einem Internetformular nachgebildet. Je nachdem, welches Verfahren für einen Rechnungsaustausch angewandt wird (Dokument oder digitale Daten), ergeben sich für die Verarbeitung der Rechnungsdaten beim Empfänger entsprechende Vorteile (siehe Schaubild). Das ZUGFeRD-Format befindet sich dabei in einer Schnittstelle zwischen einem Dokument (PDF/A 3) und einem XML-Datensatz.



Beim ZUGFeRD-Format handelt sich also um ein hybrides Format, in dem gleichzeitig ein strukturierter XML-Datensatz und ein Abbild der Rechnung in Form eines PDF/A-3 an den Rechnungsempfänger übertragen werden. Der Empfänger hat die Möglichkeit, sich sowohl eine visuelle Version der Rechnung anzusehen als auch die strukturierten XML-Daten in sein ERP-/HKR-Verfahren zu übernehmen.

**PDF/A-3**

<b>Rechnungsemitter</b> Lieferant GmbH Lieferantenstraße 20 80333 München Deutschland	<b>FeRD</b>																								
<b>Rechnungsempfänger</b> Kunden AG Mitte Hans Muster Kundenstraße 15 69876 Frankfurt Deutschland	<table border="1"> <tr><td><b>RECHNUNG</b></td><td><b>471102</b></td></tr> <tr><td>Rechnungsummer</td><td>471102</td></tr> <tr><td>Rechnungsdatum</td><td>05.03.13</td></tr> <tr><td>Leistungsdatum</td><td>05.03.13</td></tr> <tr><td>Rechnungs (Datum der Zahlung angefallen)</td><td>2013-471102</td></tr> <tr><td>Rechnungsnummer</td><td>GE202011</td></tr> <tr><td>Währung</td><td>EUR</td></tr> </table> <p>Rechnung gemäß Bestellung vom 01.03.2013</p>	<b>RECHNUNG</b>	<b>471102</b>	Rechnungsummer	471102	Rechnungsdatum	05.03.13	Leistungsdatum	05.03.13	Rechnungs (Datum der Zahlung angefallen)	2013-471102	Rechnungsnummer	GE202011	Währung	EUR										
<b>RECHNUNG</b>	<b>471102</b>																								
Rechnungsummer	471102																								
Rechnungsdatum	05.03.13																								
Leistungsdatum	05.03.13																								
Rechnungs (Datum der Zahlung angefallen)	2013-471102																								
Rechnungsnummer	GE202011																								
Währung	EUR																								
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Umsatz</th> <th>Anzahl/Anzahltrag</th> <th>Menge</th> <th>Einheit</th> <th>Preis/</th> <th>Einheit</th> <th>Bruttog</th> <th>USt. %</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1 TB100AA</td> <td>Treuerblätter A4</td> <td>20</td> <td>Stk.</td> <td>9,90</td> <td></td> <td>198,00</td> <td>19</td> </tr> <tr> <td>2 ARNRZ</td> <td>Joghurt Banane</td> <td>50</td> <td>Stk.</td> <td>5,50</td> <td></td> <td>275,00</td> <td>7</td> </tr> </tbody> </table>		Umsatz	Anzahl/Anzahltrag	Menge	Einheit	Preis/	Einheit	Bruttog	USt. %	1 TB100AA	Treuerblätter A4	20	Stk.	9,90		198,00	19	2 ARNRZ	Joghurt Banane	50	Stk.	5,50		275,00	7
Umsatz	Anzahl/Anzahltrag	Menge	Einheit	Preis/	Einheit	Bruttog	USt. %																		
1 TB100AA	Treuerblätter A4	20	Stk.	9,90		198,00	19																		
2 ARNRZ	Joghurt Banane	50	Stk.	5,50		275,00	7																		
<table border="1"> <tr> <td>Rechnungssumme Netto (excl. USt.)</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Steuerbasisbetrag USt. 7%</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Steuerbasisbetrag USt. 19%</td> <td></td> </tr> <tr> <td><b>Rechnungssumme Brutto (inkl. USt.)</b></td> <td></td> </tr> </table>		Rechnungssumme Netto (excl. USt.)		Steuerbasisbetrag USt. 7%		Steuerbasisbetrag USt. 19%		<b>Rechnungssumme Brutto (inkl. USt.)</b>																	
Rechnungssumme Netto (excl. USt.)																									
Steuerbasisbetrag USt. 7%																									
Steuerbasisbetrag USt. 19%																									
<b>Rechnungssumme Brutto (inkl. USt.)</b>																									
<b>Zahlungstermine:</b> Zahlbar innerhalb 30 Tagen netto bis 20.03.13																									
<b>Bank-/Steuerdaten:</b> IBAN: 1234 5678 90 BIC: 700 901 00 Bankname: Hausbank München																									

*(Note: The image also shows a preview of the XML data structure for the invoice items, including fields like 'id', 'parent', 'quantity', 'unit', 'price', and 'gross'.)*

Das Format PDF/A-3 setzt sich aus einer archivtauglichen PDF-Ausgabe der Rechnung und aus maschinenlesbaren Daten im XML-Format zusammen. Das Format dient zur Langzeitarchivierung und es können beliebige Dateitypen zu diesem Format verarbeitet werden. Dies ist allerdings nur eine nationale Lösung zum elektronischen Rechnungsaustausch. Andere europäische Länder haben bereits eigene Modelle im Einsatz.

### 10. Entwicklungen in anderen europäischen Ländern

Aus nationaler Sicht ist festzustellen, dass Länder wie Dänemark, Schweden, Norwegen, Italien, Frankreich und Österreich bei der Einführung der elektronischen Rechnung schon viel weiter sind als Deutschland. Auch in anderen europäischen Mitgliedstaaten fanden in den letzten Jahren Standardisierungsbemühungen und Initiativen zum elektronischen Rechnungsaustausch statt.

Dabei wurde der digitale Rechnungsaustausch mit der öffentlichen Verwaltung vor allem von den nordischen Ländern vorangetrieben. Diese Länder werden oft als führend bei der Umstellung auf die E-Rechnung beispielhaft genannt (Norwegen, Schweden, Finnland und

Dänemark), da sie teilweise den Austausch elektronischer Rechnungen mit der öffentlichen Verwaltung verpflichtend eingeführt haben. So verpflichtet Norwegen die Zulieferer zentraler Regierungsbehörden seit 2012, Rechnungen an die öffentliche Hand nur noch elektronisch in einem XML-basierten Format zu stellen. In Österreich werden seit 2014 seitens der öffentlichen Hand auf Bundesebene keine Papierrechnungen mehr akzeptiert. Landesbehörden und Kommunen sollen in Kürze folgen.

Diese Entwicklungen in den anderen europäischen Ländern zeigen, dass die Vorbereitungen eines digitalen Rechnungsaustausches grenzüberschreitend auch in Deutschland und insbesondere mit Blick auf europaweite öffentliche Ausschreibungen und Auftragsvergaben dringend erforderlich sind. Dazu zählt ebenso eine Harmonisierung der verschiedenen Rechnungsformate und Übertragungswege, insbesondere mit Blick auf den Binnenmarkt.

## **11. Europäische Richtlinie zur E-Rechnung**

Die Europäische Kommission hatte bereits mit ihrer Mitteilung vom 2.12.2010 (KOM(2010) 712) auf viele Vorteile einer elektronischen Rechnungsstellung für Unternehmen und KMU im Binnenmarkt hingewiesen. Mangels anderweitiger originärer Zuständigkeit fokussierte sich die Kommission für ihre Initiative über die elektronische Rechnungsstellung auf den Bereich des (oberschwelligen) Vergaberechts (COM(2013) 449 vom 26.6.2013). Sie verpflichtet nunmehr mit der Richtlinie (2014/55/EU) vom 16.4.2014 die öffentlichen Auftraggeber und Vergabestellen in den Mitgliedstaaten zur Annahme und Verarbeitung von elektronischen Rechnungen, wenn sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Dazu zählt insbesondere, dass diese E-Rechnungen in einer festgelegten Syntax und unter Beachtung einer europäischen Norm für das semantische Datenmodell (Kernelemente einer E-Rechnung) erstellt und an die öffentliche Verwaltung übermittelt werden. Das europäische Normungsinstitut (CEN) wurde mit der Erarbeitung dieser Norm (Veröffentlichung bis zum 27.5.2017) beauftragt.

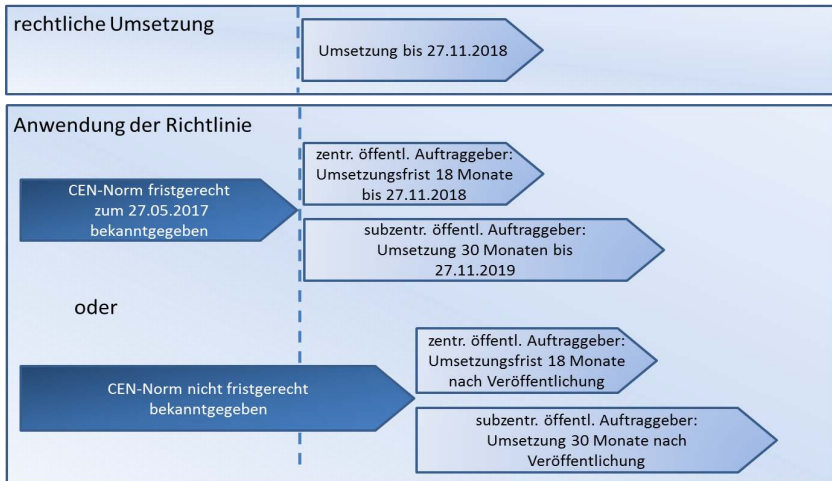
Zur Umsetzung dieser Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten entsprechende nationale Regelungen für den öffentlichen Vergabebereich erarbeiten. Dies ist einerseits mit Blick auf die Verbindlichkeit der europäischen Vorgaben für den oberschwelligen Vergabesektor zwar überschaubar, andererseits aber national für den Bund und die 16 Länder eine Herausforderung, da hierzu ein möglichst abgestimmter Umsetzungsprozess mit einheitlich formulierten Vergabebestimmungen notwendig ist. Diese Umsetzung ist noch nicht abgeschlossen.

## **12. Harmonisierung einer europäischen E-Rechnung**

Mit der E-Rechnungsrichtlinie setzt die Kommission einen rechtlichen Rahmen in Bezug auf Format, Inhalt und Übertragungswege von elektronischen Rechnungen im europäischen Binnenmarkt.

Die europäische Richtlinie definiert zunächst eine elektronische Rechnung als Rechnung, die in einem strukturierten elektronischen Format ausgestellt, übermittelt und empfangen wird, so dass ihre automatische und elektronische Verarbeitung ermöglicht wird. Es handelt sich insoweit um einen strukturierten elektronischen Datensatz mit den Kernelementen einer elektronischen Rechnung. Dieser Datensatz dient als Grundlage für die weitere elektronische Verarbeitung im Workflow des HKR-Verfahrens, unabhängig von einer möglichen Visualisierung. Alle Änderungen an den Daten einer E-Rechnung im Rechnungs- und -verarbeitungsprozess müssen nachvollziehbar protokolliert und dokumentiert werden. Der Originaldatensatz der E-Rechnung bleibt daneben unverändert bestehen und wird zusätzlich revisionssicher archiviert.

Das europäische semantische Datenmodell, nach dem elektronische Rechnungen erstellt werden müssen (EU-Norm), wird von der zuständigen europäischen Normungsorganisation (CEN) nach folgendem von der EU-Richtlinie vorgegebenen Zeitplan erarbeitet:



Sollte der Zeitpunkt der Veröffentlichung nicht eingehalten werden (Stichtag 27.5.2017), verschoben sich automatisch die entsprechenden Umsetzungsfristen für die öffentliche Verwaltung.

Soweit der Zeitplan eingehalten wird, gilt für die Bundesverwaltung (zentraler öffentlicher Auftraggeber) die Annahme- und Verarbeitungspflicht elektronischer (oberschweelliger) Rechnungen ab 27.11.2018, für subzentrale öffentliche Auftraggeber und somit für die Landkreise ab 27.11.2019.

### 13. Steuerungsprojekt XRechnung des IT-Planungsrats

Die Umsetzung der Inhalte der europäischen Richtlinie ist in Deutschland aufgrund der heterogenen Rechtslage und Zuständigkeiten im Vergabesektor nicht einfach. Öffentliche Auftraggeber und Vergabestellen müssen die jeweiligen Bestimmungen des Bundes bzw. der Länder beachten. Eine Anpassung der insgesamt 17 bestehenden Vergabenormen sollte daher möglichst gleichlautend erfolgen.

Dazu hat das zuständige Bundesministerium des Innern (BMI) eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe eingerichtet und der Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT) die Federführung übertragen. Die KoSIT hat bereits für andere Verfahren der öffentlichen Verwaltung entsprechende Standards erarbeitet, so z. B. im Ausländerrecht (XAusländer), im Melderecht (XMeld) oder etwa XFinanz für den Finanzdatenaustausch. Auch für den elektronischen Rechnungsaustausch mit der öffentlichen Verwaltung soll ein neuer Standard XRechnung auf Initiative des IT-Planungsrates erarbeitet werden.



Mit diesem Standard soll einerseits eine einheitliche Umsetzung der europäischen Vorgaben sichergestellt werden. Andererseits wird den Anwendern – Unternehmen, insbesondere KMU – eine kostenfreie Nutzung, vollständige Dokumentation, eine vollständige und zentrale Veröffentlichung sowie die weitere Entwicklung und Pflege des Standards garantiert. Bei der Umsetzung dieses Standards XRechnung werden zudem über eine nationale Spezifikation zusätzliche rechtliche Anforderungen an einen elektronischen Datenaustausch sichergestellt (z. B. die Angabe der Handelsregistereintragung). Die Arbeiten an dem Standard dauern derzeit noch an und sind auch in Abhängigkeit von der europäischen Normsetzung durch das CEN zu sehen.

Die öffentlichen Verwaltungen müssen sich absehbar auf die Annahme und Verarbeitung von elektronischen Rechnungen auf Basis der CEN-Norm, der Standardisierung über die XRechnung, als auch im ZUGFeRD-Format einstellen. Dabei sollten die verschiedenen Formate bzw. Standards nicht in Konkurrenz zueinander, sondern vielmehr als Ergänzung und mögliche Alternative angesehen werden.

#### **14. Zusammenfassung und Ausblick**

Die elektronische Rechnung birgt in vielerlei Hinsicht großes Potenzial. Neben dem Kostensenkungspotenzial werden Prozesse durch die automatisierte Verarbeitung vereinfacht und beschleunigt. Mehrfache manuelle Prüfungen können entfallen. Dies senkt auch die Fehlerquote bei der Rechnungsbearbeitung. Bei der öffentlichen Verwaltung ist eines der Hauptargumente für die elektronische Rechnung die mit einer Einführung einhergehende Digitalisierung und Entbürokratisierung.

Auf dem Weg zur Einführung der elektronischen Rechnungsbearbeitung und der Implementierung eines Anordnungsworkflows sollte die Verwaltungsleitung eine Projektgruppe in der Verwaltung etablieren, die sich mindestens aus Vertretern des Finanzbereiches, der Organisationsabteilung, des IT-Bereiches und des Internen Services zusammensetzen sollte. Darüber hinaus sind das Rechnungsprüfungsamt, der Personalrat und der Datenschutzbeauftragte in dieses Projekt einzubinden.

In einem der ersten Schritte sind die Arbeitsprozesse und Arbeitsabläufe der ein- und ausgehenden Rechnungen innerhalb der Verwaltung zu betrachten und zu analysieren (Ist-Prozess). Bei der Erhebung der Daten für die Anzahl der Rechnungseingänge oder Rechnungsausgänge wird schnell festzustellen sein, dass diese Werte mit der Anzahl der Buchungen weit auseinanderfallen. So begründen verschiedene Rechnungen monatlich wiederkehrende Buchungen, ohne dass weitere Rechnungslegungen erfolgen müssen.

Auch wenn Buchungsprozesse auf den ersten Blick gleich aussehen, laufen in den verschiedenen Fachdiensten und Abteilungen einzelne Arbeitsschritte unterschiedlich ab. Somit gestaltet sich die Auswertung der Ist-Erhebungen sehr zeitaufwendig, bisweilen schwierig, um für die Verwaltung annähernd gleichwertige Soll-Prozessabläufe abzuleiten und aufzustellen.

In dieser Diskussion ergeben sich mehrere Fragen, die in jeder Verwaltung zu klären sind:

1. Soll die weitestgehend dezentral geführte Buchhaltung künftig zentral organisiert werden oder wird die derzeitige Struktur beibehalten?
2. Wie können die elektronischen Prozesse in bisherige Strukturen eingebunden werden?
3. Werden die elektronischen Rechnungen über einen zentralen Rechnungseingang empfangen?

4. Soll hierzu ein zentrales E-Mail-Eingangspostfach eingerichtet werden?
5. Behalten nachgeordnete Einrichtungen wie Schulen oder Jugendeinrichtungen einen dezentralen Rechnungseingang oder werden die Lieferanten zukünftig die Rechnungen der nachgeordneten Einrichtungen auch an das zentrale E-Mail-Eingangspostfach senden?
6. Bei diesen Überlegungen sind Sicherheitsaspekte zu berücksichtigen, um im Rahmen eines Internen Kontrollsystems (IKS) die Echtheit der Rechnung nach Maßgabe des § 14 UStG zu gewährleisten.
7. Über welches Verfahren soll ein Rechnungseingangsbuch/Postmanagement geführt werden?
8. Erfolgt die Abbildung über das HKR-Verfahren oder über ein DMS-Verfahren?
9. Dabei ist auf die Kompatibilität der Verfahren zu achten. Im Zusammenspiel der Komponenten sind Nutzer und Zugriffsrechte oder Beschränkungen von besonderer Bedeutung.
10. Welche Signaturen und Signaturverfahren sollen in der Verwaltung eingesetzt werden?
11. Die Signaturberechtigung steht in einem engen Zusammenhang mit der Nutzer- und Zugriffsrechteverwaltung.

Um elektronische Prozesse effizient und effektiv zu nutzen, bedarf es weiterer Überlegungen zur technischen Ausstattung der Verwaltung. Spätestens am Ende der Prozesskette der elektronischen Rechnungsbearbeitung und elektronischen Anordnung dieser Rechnung besteht das Erfordernis der reversionssicheren Ablage der Dokumente in einem DMS. Sofern in der Verwaltung ein solches Verfahren noch nicht vorgehalten wird, ist jetzt der Zeitpunkt gekommen, um sich mit diesem Thema intensiv auseinanderzusetzen und ggf. eine Ausschreibung zur Beschaffung eines solches Systems im Hinblick auf die Fortschreitung der Digitalisierung von Verwaltungsprozessen vorzubereiten.

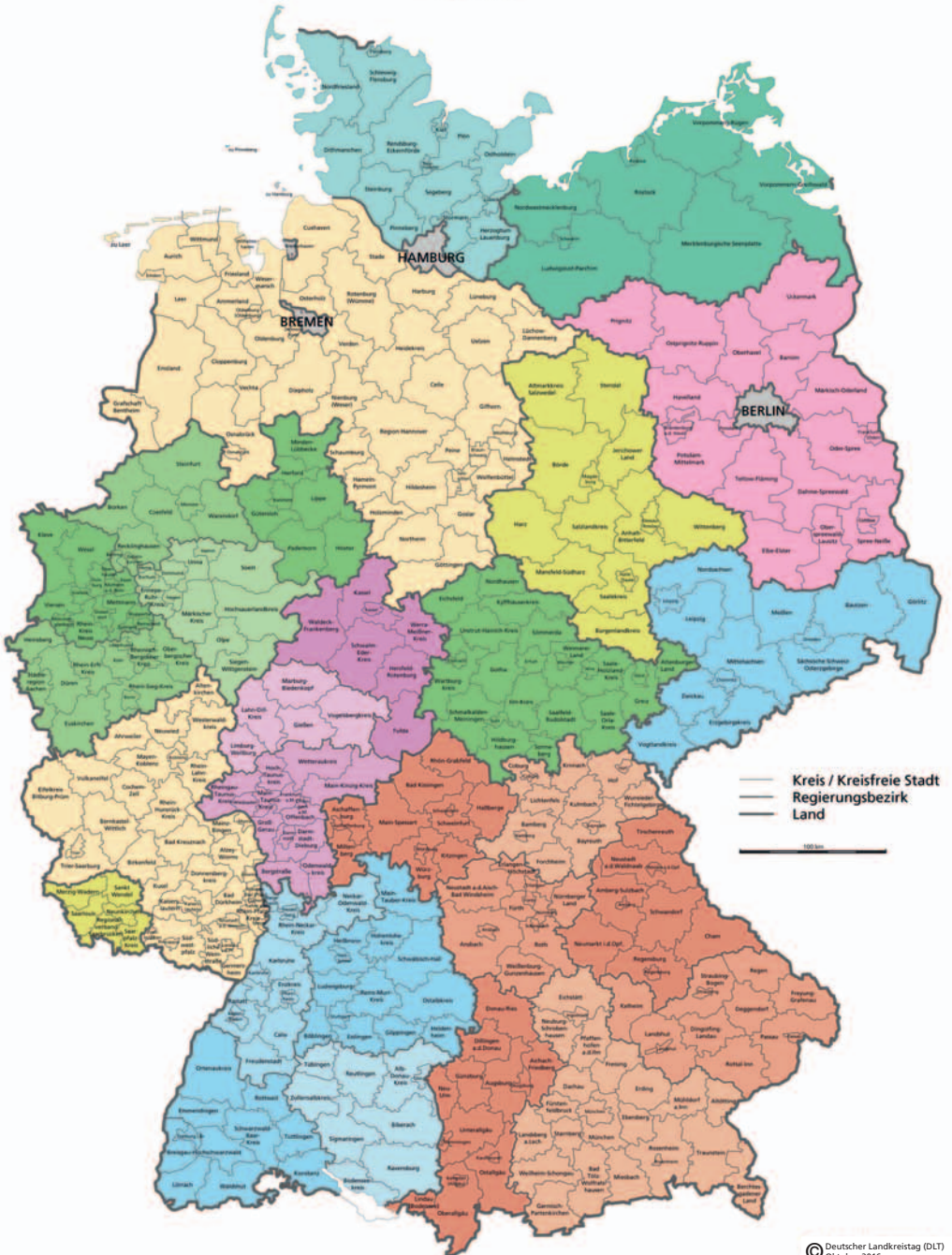
Wenn alle zuvor beschriebenen Überlegungen und Prozesse greifen und ein klares Bild vermitteln, sind alle Mitarbeiter, die in die elektronischen Prozesse einer medienbruchfreien Rechnungsverarbeitung einzubinden sind, schrittweise über die bevorstehenden Arbeitsabfolgen zu informieren, zu schulen und aktiv in Testabläufe einzubinden. Dies schafft Vertrauen und Transparenz und beugt Berührungssängsten vor.

Der Deutsche Landkreistag möchte mit dieser Handreichung die Landkreise dazu ermutigen und darin bestärken, sich dieses Themas anzunehmen. Dazu dienen diese ersten Informationen und Grundlagen, denen sich mit dem zweiten Teil praxisbezogene Hilfen zur Einführung eines elektronischen Rechnungsworkflows anschließen. Anhand konkreter Beispiele aus Landkreisen, die unterschiedliche Softwareprogramme im Einsatz haben, werden Lösungen vorgestellt und von Praktikern aus den Verwaltungen ausführlich erläutert. Damit kann der Einführungsprozess sicher, zügig und problemlos geplant und umgesetzt werden.

# Die deutschen Landkreise

## Verwaltungsgrenzen

(Stand: 1.11.2016)





## Deutscher Landkreistag

Ulrich-von-Hassell-Haus

Lennéstraße 11

10785 Berlin

Tel. 0 30/59 00 97-3 09

Fax 0 30/59 00 97-4 00

[www.landkreistag.de](http://www.landkreistag.de)

[info@landkreistag.de](mailto:info@landkreistag.de)

