

# Einführung der elektronischen Rechnung in Deutschland

## Bericht zur 23. Sitzung des IT-Planungsrats

Bundesministerium des Innern und Bremen/KoSIT

Fassung vom 4. 5. 2017

---

<b>1. Das Steuerungsprojekt eRechnung .....</b>	<b>2</b>
<b>2. Sachstand und nächste Schritte .....</b>	<b>4</b>
2.1. Europäische und nationale Norm .....	4
2.2. Konformität von IT-Verfahren .....	6
2.2.1. XRechnung als Mindeststandard .....	6
2.2.2. Konformitätskriterien .....	7
2.2.3. Weitergehende Regelungen .....	9
2.3. Konformität elektronischer Dokumente .....	9
2.3.1. Konformitätsprüfung von Dokumenten .....	10
2.3.2. Konformitätsbewertung von Dokumenten .....	10
2.3.3. Zentrale Bereitstellung von Prüfmodul und Prüfregeln .....	11
2.4. Rechtliche Umsetzung .....	13
2.4.1. Beim Bund.....	13
2.4.2. Bei allen Mitgliedern des IT-Planungsrats .....	13
2.4.3. Empfehlungen zu Rechtsverordnungen .....	14
2.5. Betriebsaufgaben und Finanzierung .....	14
<b>3. Zusammenfassung der Beschlussvorschläge .....</b>	<b>17</b>
<b>A. Anhang.....</b>	<b>20</b>
Ergänzendes Material.....	20
A.1. Abkürzungsverzeichnis und Glossar.....	20

# 1. Das Steuerungsprojekt eRechnung

Im Rahmen der Bestrebungen der Europäischen Kommission zur Förderung der elektronischen Beschaffung wurde im Jahr 2014 die [Richtlinie 2014/55/EU](#) über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen verabschiedet. Sie verpflichtet alle öffentlichen Auftraggeber europaweiter Vergabeverfahren, die daraus resultierenden Rechnungen elektronisch entgegennehmen und verarbeiten zu können. Sie muss beim Bund bis November 2018 umgesetzt werden, bei subzentralen öffentlichen Auftraggebern bis November 2019. Da eine wirtschaftliche Umsetzung seitens des Rechnungsempfängers erst erschlossen werden kann, wenn die Erstellung, Übermittlung, Entgegennahme und Verarbeitung einer Rechnung auch vollständig automatisiert werden kann, ist eine „elektronische Rechnung“ im Sinne der Richtlinie stets eine Rechnung in einem strukturierten elektronischen Format. Da es bisher kein zwischen den Mitgliedsstaaten geeintes Datenformat für elektronische Rechnungen gibt, hat die Europäische Kommission das Europäische Komitee für Normung (CEN) mit der Erarbeitung einer europäischen Norm für das semantische Datenmodell für die Kernelemente einer elektronischen Rechnung beauftragt.

Die Umsetzung dieser Norm mit der Richtlinie 2014/55/EU schafft die Basis für eine wirtschaftliche Einführung der elektronischen Rechnung in der öffentlichen Verwaltung Deutschlands. Um die, mit diesen Aufwänden verbundenen Nutzenpotentiale zu erschließen, sprechen sich die Federführer des Steuerungsprojektes für die

- Ausdehnung des Anwendungsbereichs der elektronischen Rechnung auf den unter-schweligen Bereich sowie für
- die sukzessive Erweiterung der Nutzung der mit diesen Investitionen geschaffenen Infrastruktur für weitere Teilprozesse der elektronischen Beschaffung aus.

In Deutschland werden Schätzungen zufolge jährlich mehr als 30 Milliarden Rechnungen postalisch versandt. Auf Seiten der öffentlichen Verwaltung können durch den Übergang zu elektronischen Rechnungen, die automatisiert verarbeitet werden können, erhebliche Kosten gespart werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn auch diejenigen Rechnungen betrachtet werden, die sich auf Beschaffungen unterhalb des Schwellenwertes für europaweite Vergabeverfahren beziehen. Deutschland hat sich daher von Beginn an aktiv an der Erstellung der von der Europäischen Kommission beauftragten EU-Norm beteiligt. In der deutschen Delegation der nationalen Normungsorganisation (DIN) vertritt die KoSIT die Interessen der öffentlichen Verwaltung Deutschlands. Zudem hat der IT-Planungsrat mit der [Entscheidung 2015/34](#) das Steuerungsprojekt „E-Rechnung“ unter der Federführung des BMI und Bremen/KoSIT beschlossen. Da die Richtlinie der Kommission nur den Rahmen vorgibt, innerhalb dessen Freiheitsgrade für die Ausgestaltung auf nationaler Ebene bestehen, bedarf es für die Umsetzung in Deutschland der Abstimmung zwischen dem Bund, den Ländern und den Kommunen. Diese Abstimmung erfolgt in dem Steuerungsprojekt des IT-Planungsrats, welches insbesondere folgende Ziele verfolgt:

- **Die Überführung der europäischen Norm in einen nationalen Standard XRechnung:** Der im Steuerungsprojekt erstellte, nationale Standard präzisiert und konkretisiert die EU-Norm für die öffentlichen Auftraggeber in Deutschland und ist vollständig konform zu den Vorgaben der Europäischen Kommission.

- **Die Gewährleistung der Interoperabilität auf allen Ebenen:** Die europäische Norm legt zur Gewährleistung der Interoperabilität auf semantischer Ebene ein Datenmodell der Kernelemente, die eine elektronische Rechnung stets enthalten muss, und dessen Abbildung in zwei Syntaxen fest. Damit allein kann noch nicht sichergestellt werden, dass jeder Auftragnehmer seine Rechnung in elektronischer Form an einen öffentlichen Auftraggeber senden kann, und dass der Rechnungsempfänger diese unabhängig von seiner konkreten IT-Ausstattung automatisiert verarbeiten kann. Es sind weitergehende Regelungen erforderlich:
  - **Rechtliche / organisatorische Interoperabilität:** abgestimmte rechtliche Vorgaben des Bundes und der Länder (Gesetze / Verordnungen zu elektronischen Rechnungen);
  - **Technische Interoperabilität:** abgestimmte Vorgaben für die Übertragung elektronischer Rechnungen.
- **Die Gewährleistung der Nachhaltigkeit:** Die fristgemäße Umsetzung der EU Richtlinie 2014/55/EU ist nur ein Schritt im Rahmen der Bestrebungen für eine Effizienzsteigerung der Beschaffungen öffentlicher Auftraggeber durch Digitalisierung. Sowohl auf Seiten der Kommission, als auch auf nationaler Ebene wird man erreichte Ergebnisse weiter ausbauen und zusätzliche Anwendungsbereiche erschließen.

Die Nachhaltigkeit der Entwicklungen im Rahmen des Steuerungsprojektes sollte durch die Unterstützung weiterer Rechnungstypen und die Ausweitung auf angrenzende Teilprozesse der Beschaffung gesichert werden. So ist insbesondere der Aufbau eines konsistenten und medienbruchfreien elektronischen Beschaffungs- und Rechnungsstellungsprozesses der Verwaltung von der Vergabe öffentlicher Aufträge bis zu ihrer Bezahlung anzustreben (Ziel 6 der Nationalen E-Government-Strategie).

Die im Steuerungsprojekt erzielten Ergebnisse müssen deshalb in reguläre Betriebsstrukturen überführt werden. Dabei ist sowohl die Weiterentwicklung im Einklang mit den Aktivitäten der Europäischen Kommission zu gewährleisten, als auch die Aufnahme von Rückmeldungen aus der Umsetzung in Deutschland, die zum Teil in die Fortschreibung der EU-Norm eingebracht werden müssen.

Im Steuerungsprojekt sind drei Expertengruppen mit folgenden Aufgaben eingerichtet worden:

Bezeichnung	Aufgabe	Federführung
EG 1	Rechtliche / organisatorische Ausgestaltung der eRechnung	BMI
EG 2	Überführung der EU Norm in den nationalen Standard XRechnung	KoSIT
EG 3	Technische Ausgestaltung / Infrastruktur	KoSIT

## 2. Sachstand und nächste Schritte

### 2.1. Europäische und nationale Norm

Die europäische Norm für die elektronische Rechnungsstellung wird durch das Komitee CEN/TC 434 des europäischen Normungsgremiums CEN erstellt. Sie besteht aus mehreren Teilen gemäß [Tabelle 1](#).

**Tabelle 1. Bestandteile der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung**

Part	Title	Status
1	Semantic data model of the core elements of an electronic invoice	Approved
2	List of syntaxes that comply with EN 16931-1	Approved
3-1	Methodology for syntax bindings of the core elements of an electronic invoice	Under Approval
3-2	Syntax binding for ISO/IEC 19845 (UBL 2.1) invoice and credit note	Under Approval
3-3	Syntax binding for UN/CEFACT XML Industry Invoice D16B	Under Approval
3-4	Syntax binding for UN/EDIFACT INVOIC D16B	Under Approval
3-5	Syntax binding for the Financial Invoice based on ISO 20022	Under Drafting
4	Guidelines on interoperability of electronic invoices at the transmission level	Under Approval
5	Guidelines on the use of sector or country extensions in conjunction with EN 16931-1, methodology to be applied in the real environment	Under Approval
6	Result of the test of EN 16931-1 with respect to its practical application for an end user	Under Drafting

Am 17. März 2017 haben die Mitgliedsstaaten den ersten beiden Teilen der Norm zugestimmt. Dies war eine notwendige Vorbedingung für die Fertigstellung des nationalen Standards XRechnung im Steuerungsprojekt:

1. Die Festlegung des semantischen Datenmodells einer Kernrechnung (Core Invoice), welches durch den nationalen Standard XRechnung im Sinne einer Kernrechnungsanwendungsspezifikation (*Core Invoice Usage Specification, CIUS*) für Deutschland konkretisiert wird, in Teil 1.
2. Die Festlegung der beiden Syntaxen, die von allen Rechnungsempfängern unterstützt werden müssen, in Teil 2. Dies sind UN/CEFACT XML Schemas 16B (SCRDM-CII) sowie UBL [[ISO/IEC 19845:2015](#)].

Zur praktischen Umsetzung der Norm fehlen derzeit insbesondere noch die finale Fassung der Teile 3-2 und 3-3 mit Vorgaben zur Abbildung des semantischen Datenmodells auf die beiden oben genannten Syntaxen. Gleichwohl ist davon auszugehen, dass die Veröffentlichung der Norm durch die Europäische Kommission so erfolgen wird, dass die Frist für deren Umsetzung für zentrale öffentliche Auftraggeber im November 2018 enden wird (für subzentrale öffentliche Auftraggeber im November 2019).

Im Steuerungsprojekt ist auf der Basis der bisher abgestimmten Bestandteile der nationale Standard XRechnung erarbeitet worden. XRechnung ist eine CIUS für Deutschland. Dies ist ein von der Europäischen Kommission vorgesehener Mechanismus zur Anpassung der europäischen Vorgaben für elektronische Rechnungen an spezifische Bedingungen in Mitgliedsstaaten. Insbesondere verwendet der

nationale Standard XRechnung keine über die europäische Norm hinausgehen Elemente. Die Anwendung der für eine CIUS zulässigen Mechanismen führt dazu, dass jede zu XRechnung konforme Rechnung automatisch konform zur europäischen Norm ist.

Die europäische Norm legt ein semantisches Datenmodell elektronischer Rechnungen fest. Bei der Konkretisierung für den Standard XRechnung wurde insbesondere sichergestellt, dass neben den aus europaweiten Vergabeverfahren resultierenden Rechnungen auch die meisten derjenigen Rechnungen abgedeckt werden können, die aus Beschaffungen unterhalb des Schwellenwertes resultieren. Der Bund und viele Länder beabsichtigen aus wirtschaftlichen Gründen, den Einsatz der elektronischen Rechnung auf den unterschwelligen Bereich auszudehnen und XRechnung unabhängig vom Auftragswert vorzugeben.

Dem IT-Planungsrat wird vorgeschlagen, den Standard XRechnung für die Umsetzung der Richtlinie 2014/55/EU in Deutschland zu beschließen. Mit der Herausgabe des Standards soll die KoSIT beauftragt werden. Änderungen werden mit Datum der Wirksamkeit im Bundesanzeiger bekanntgegeben (Beschlussvorschläge Ziffern 1 und 2).

Die Ausweitung des Anwendungsbereiches von XRechnung auf den Bereich unterschwelliger Vergaben bietet den direkt oder indirekt von der EU-Richtlinie betroffenen öffentlichen Verwaltungen, Betrieben der öffentlichen Hand, Lieferanten und Verfahrensherstellern die Möglichkeit einer wirtschaftlichen Umsetzung in ihren jeweiligen Bereichen. Oberschwellige Vergaben umfassen lediglich einen geringen Teil der von der öffentlichen Hand ausgeschriebenen Aufträge. Eine Ausweitung der Regelung auf den unterschwelligen Bereich steigert die Fallzahlen und die damit einhergehende Kostenreduzierung um ein Vielfaches und ermöglicht so die Amortisation der zur Umsetzung der EU-Richtlinie getätigten Investitionen. Ein zusätzlicher Mehrwert entsteht, wenn Beteiligte die Form der Rechnungsstellung nicht von einer vorherigen Prüfung des zugrundeliegenden Auftragswertes sowie der Gebietskörperschaft des Auftraggebers abhängig zu machen müssen. Eine bundesweit einheitliche und verlässliche Regelung auch für den unterschwelligen Bereich reduziert den Einführungs- und Verwaltungsaufwand für Lieferanten und Verfahrensherstellern deutlich und trägt grundlegend zur Zielsetzung des Bürokratieabbaus in der öffentlichen Verwaltung bei.

Die von der Europäischen Kommission beauftragte Norm beschreibt nur die Kernelemente, die eine europaweite elektronische Rechnung stets enthalten muss (Elemente einer *Kernrechnung / core invoice*). Branchen- und landesspezifische Erweiterungsanforderungen sind derzeit noch nicht berücksichtigt. Dies gilt somit auch für den nationalen Standard XRechnung, der die europäische Norm nur konkretisieren, nicht aber erweitern kann. Beim derzeitigen Stand des europäischen Normierungsverfahrens kann XRechnung noch nicht als einzig zulässiger Standard für alle elektronischen Rechnungen an die öffentliche Verwaltung Deutschlands festgelegt werden.

Daher soll XRechnung als *Mindeststandard* beschlossen werden, der von allen öffentlichen Auftraggebern unterstützt werden *muss*. Zumindest während einer Übergangsfrist, deren Dauer auch vom Fortschritt der Normierung zur Digitalisierung des Beschaffungswesens europäischer Ebene abhängt und derzeit noch nicht bestimmbar ist, werden in besonderen Fällen auch abweichende Datenformate zu akzeptieren sein. Dieser Sachverhalt ist im [Abschnitt 2.2.1](#) dargelegt.

Eine entsprechende Erweiterung des semantischen Datenmodells, mit dem Ziel der Abdeckung zusätzlicher (teilweise branchen- oder landesspezifischer) Anwendungsfelder, ist Gegenstand zukünftiger Aktivitäten der europäischen Normierung. Die Beteiligung an diesen zukünftigen Normungsaktivitäten in

dem zuständigen Komitee bei CEN wird für notwendig erachtet, damit die Interessen der öffentlichen Verwaltung Deutschlands auch zukünftig bei der Fortentwicklung der europäischen Norm angemessen vertreten werden. Dies ist insbesondere deshalb erforderlich, weil neben der Ausdehnung des Anwendungsbereichs auch die Praxiserfahrungen zu berücksichtigen sein werden.

Das derzeit bestehende Mandat der KoSIT endet sechs Monate nach der Veröffentlichung der Norm durch die Europäische Kommission. Aus den dargelegten Gründen wird vorgeschlagen, dass der IT-Planungsrat die KoSIT mandatiert, die Interessen der öffentlichen Verwaltung Deutschlands auch zukünftig im Rahmen der europäischen Normierung in den entsprechenden CEN Gremien zu vertreten.

Dem IT-Planungsrat wird vorgeschlagen, das Mandat der KoSIT zu verlängern und die Interessen der öffentlichen Verwaltung auch zukünftig im europäischen Normungsverfahren zu vertreten (Beschlussvorschläge Ziffer 3).

Zudem sollen bestehende Projektgremien fortgeführt werden. Dies dient neben der abgestimmten Umsetzung der elektronischen Rechnung in der öffentlichen Verwaltung Deutschlands auch der fachlichen Absicherung der KoSIT zur Mitarbeit in den Gremien des *CEN/TC 434 - Electronic Invoicing*. Dabei soll ein nationales Change Management gemäß ITIL aufgebaut werden, um künftigen Anpassungsbedarf geordnet gegenüber EU und nationalen Lösungsanbietern koordinieren zu können.

## **2.2. Konformität von IT-Verfahren**

### **2.2.1. XRechnung als Mindeststandard**

Perspektivisch sollten alle öffentlichen Auftraggeber nur noch ein einziges Datenformat entgegennehmen müssen, denn jede zusätzliche Schnittstelle ist mit zusätzlichem Implementierungs- und Pflegeaufwand verbunden. Dies würde nahelegen, dass der IT-Planungsrat unter Bezug auf § 3 IT-Staatsvertrag den Standard XRechnung als den für elektronische Rechnungen ausschließlich zulässigen Standard beschließt. Die Voraussetzungen dafür sind jedoch aus folgenden Gründen noch nicht gegeben:

1. Dem Normungsauftrag der Europäischen Kommission entsprechend hat das europäische Normungsgremium CEN mit der Norm EN 16931-1 ein semantisches Datenmodell für eine core invoice (Kernrechnung) festgelegt. Es enthält nur solche Elemente, die eine elektronische Rechnung stets enthalten muss. Für die meisten Beschaffungsvorgänge der Kernverwaltung wird das ausreichend sein, aber branchen- und landesspezifische Anforderungen sind derzeit noch nicht berücksichtigt. Dies gilt auch für den nationalen Standard XRechnung, da dieser gemäß der Vorgaben der Europäischen Kommission eine Konkretisierung der europäischen Norm im Sinne einer CIUS ist.

Daher kann nicht ausgeschlossen werden, dass es zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der rechtlichen Verpflichtungen bei Vorliegen bestimmter Sachverhalte dem Rechnungssteller objektiv nicht möglich ist, elektronische Rechnungen konform zu den Vorgaben der europäischen Norm oder des darauf basierenden Standards XRechnung auszustellen.

2. Es gibt in bestimmten Bereichen der öffentlichen Verwaltung bereits jetzt gut funktionierende Prozessketten für die elektronische Rechnungsstellung im Rahmen spezialisierter und hoch automatisierter Beschaffungsvorgänge. Diese basieren häufig auf strukturierten Datenformaten, die auf die spezielle Fachlichkeit angepasst sind. Die Überführung solcher Schnittstellen auf

den Standard XRechnung sollte angestrebt werden, allerdings ist hierfür eine angemessene Übergangsfrist einzuräumen.

Daher wird für die Einführung der elektronischen Rechnung in Deutschland ein Vorgehen empfohlen, welches dem der Europäischen Kommission für den europäischen Binnenmarkt ähnelt. Alle öffentlichen Auftraggeber müssen in der Lage sein, elektronische Rechnungen im Format XRechnung entgegenzunehmen und zu verarbeiten, ohne dass deshalb andere Formate ausgeschlossen werden. Im Sinne einer wirtschaftlichen Umsetzung der Vorgaben der Europäischen Kommission beabsichtigen der Bund und viele Länder, die Verpflichtung auf Vergaben unterhalb des für europaweite Ausschreibungen geltenden Schwellenwertes auszudehnen. Dadurch wird der Anwendungsbereich insbesondere für die inländische Rechnungsstellung erheblich erweitert und Investitionen zur Umsetzung der Richtlinie können so auch bei Rechnungen aus nationalen Ausschreibungen genutzt werden.

Zur Umsetzung dieses Vorgehens wird öffentlichen Auftraggebern empfohlen, IT-Verfahren zu betreiben, die konform zum Standard XRechnung sind. Dadurch soll Verlässlichkeit sowohl für öffentliche Auftraggeber als auch für Rechnungssteller auf Seiten der Wirtschaft geschaffen werden:

- Öffentliche Auftraggeber bekommen Planungs- und Investitionssicherheit hinsichtlich der von ihnen bzw. in ihrem Auftrag zu betreibenden IT-Verfahren;
- Rechnungssteller wissen, wie Rechnungen auszustellen und zu übermitteln sind, damit diese von allen öffentlichen Auftraggebern entgegengenommen und verarbeitet werden.

Eine Beschlussfassung, die alle Mitglieder des IT-Planungsrats verpflichten würde, die Konformität der IT-Verfahren aller öffentlichen Auftraggeber im jeweiligen Zuständigkeitsbereich innerhalb einer zu bestimmenden Umsetzungsfrist herbeizuführen, erscheint nach derzeitigem Kenntnisstand nicht konsensfähig. Ersatzweise soll die Konformität von IT-Verfahren auf Basis der nachfolgend genannten Kriterien *empfohlen* werden.

### 2.2.2. Konformitätskriterien

Die Kriterien zur Konformität eines bei einem öffentlichen Auftraggeber betriebenen IT-Verfahrens zum Standard XRechnung wurden unter Beachtung der Vorgaben und Erwägungsgründe der Europäischen Kommission und der Ziele des Steuerungsprojektes XRechnung entwickelt. Sie sind Bestandteil des Standards. Dies ermöglicht eine Präzisierung der Konformitätskriterien durch das Steuerungsprojekt (bzw. später ein zu benennendes Lenkungsgremium), ohne dass das dafür stets einer Beschlussfassung des IT-Planungsrates bedarf. Sie werden an dieser Stelle aufgeführt, um Transparenz hinsichtlich der vorgeschlagenen Empfehlung des IT-Planungsrats zu schaffen.

Dem IT-Planungsrats wird vorgeschlagen, die Herbeiführung der Konformität von IT-Verfahren öffentlicher Auftraggeber zu empfehlen. Die Übergangsfrist ist an der Fristsetzung der Richtlinie für subzentrale Auftraggeber - 30 Monate nach Veröffentlichung der europäischen Norm - auszurichten. (Beschlussvorschlag Ziffer 4a).

- **Jedes konforme IT-Verfahren muss elektronische Rechnungen hinsichtlich ihrer Konformität zum Standard XRechnung prüfen können.**

Eine elektronische Rechnung ist konform zum Standard XRechnung, wenn es sich um ein *wohlgeformtes XML* Dokument handelt, welches den formalen Vorgaben zu Syntax und Semantik in XRechnung genügt.

Die automatisierte Prüfung auf Konformität erfolgt auf Basis der im Standard XRechnung festgelegten Formatvorgaben und Geschäftsregeln, siehe [Abschnitt 2.3.3](#) .

- **Jedes konforme IT-Verfahren muss jede zum Standard XRechnung konforme Rechnung verarbeiten können.**

Durch diese Festlegung wird insbesondere gewährleistet, dass jedes zum Standard konforme IT-Verfahren alle von der Europäischen Kommission vorgegebenen Syntaxen unterstützt. Derzeit sind dies die in CEN/TS 16931-2 genannten Syntaxen UN/CEFACT CII und UBL.

Die Federführer des Steuerungsprojektes sind darüber hinaus der Überzeugung, dass es für eine erfolgreiche Einführung der elektronischen Rechnung notwendig ist, verlässliche Bedingungen nicht nur hinsichtlich des Datenformats, sondern auch hinsichtlich des Übermittlungswegs für elektronische Rechnungen zu schaffen. Nur so kann das im IT-Planungsrat vereinbarte Projektziel der Gewährleistung der Interoperabilität auf allen Ebenen erreicht werden. Wären Rechnungssteller darauf angewiesen, mit einzelnen Behörden jeweils bilateral einen Übertragungsweg zu vereinbaren, würde dies den Erfolg der elektronischen Rechnung in Deutschland gefährden. Eine solche Regelung ginge insbesondere zu Lasten überregional tätiger Firmen, bei denen das größte Potenzial für einen Umstieg auf elektronische Rechnungen liegt. Vielmehr muss gewährleistet werden, dass alle öffentlichen Auftraggeber mindestens einen bundesweit einheitlichen Übermittlungsweg unterstützen, der durch Beschlussfassung des IT-Planungsrats festzulegen ist. Die Federführer des Steuerungsprojektes empfehlen diesbezüglich die im Auftrag der Europäischen Kommission für den europäischen Binnenmarkt entwickelte PEPPOL Infrastruktur. Es handelt sich um eine am Ziel der vollautomatisierten Verarbeitung ausgerichtete Infrastruktur für den gesamten Beschaffungsprozess, welche insbesondere die elektronische Vergabe (pre-award) und die elektronische Rechnungsstellung (post-award) abdeckt. PEPPOL ist bereits in verschiedenen Mitgliedsstaaten erfolgreich umgesetzt worden. Die im Rahmen von PEPPOL entwickelten Standards sind auf Seiten der Industrie akzeptiert und in marktgängigen Produkten umgesetzt worden. Bei PEPPOL bzw. den zugehörigen technischen Standards zur Nachrichtenübermittlung handelt es sich um *Marktstandards im Sinne des § 3 IT-Staatsvertrag*, denen bei einer Beschlussfassung des IT-Planungsrats Vorrang einzuräumen ist. Nach dem offiziellen Ende des PEPPOL Projektes werden die Ergebnisse unter openPEPPOL, einer gemeinnützigen internationalen Vereinigung (nach belgischem Recht) betrieben und weiterentwickelt.

Eine Beschlussfassung, die alle Mitglieder des IT-Planungsrats verpflichten würde, mindestens einen konkreten, bundesweit einheitlichen Übermittlungsweg unterstützen, erscheint nach derzeitigem Kenntnisstand nicht konsensfähig. Daher wird dem IT-Planungsrat vorgeschlagen, eine länderoffene AG unter der Federführung des Bundes und Bremens zu beauftragen, für die Maschine-Maschine-Kommunikation mögliche Varianten eines einheitlichen sicheren Webservices (u. a. PEPPOL) zu prüfen.

Dem IT-Planungsrat wird vorgeschlagen, grundsätzlich einen bundesweit einheitlichen Übertragungskanal für die Maschine-Maschine-Kommunikation (über Webservice) zu empfehlen. Er bittet daher die Federführer des Steuerungsprojektes, eine länderoffene AG einzurichten, um für diese Maschine-Maschine-Kommunikation mögliche Varianten eines einheitlichen sicheren Webservices (u. a. PEPPOL) zu prüfen. (Beschlussvorschlag Ziffer 4b).

### 2.2.3. Weitergehende Regelungen

Die Festlegung bundesweit einheitlicher Bedingungen, deren Erfüllung die Entgegennahme und Verarbeitung elektronischer Rechnungen garantiert, schließt weitergehende Regelungen im Sinne zusätzlicher Angebote nicht aus. IT-Verfahren öffentlicher Auftraggeber sind konform zum Standard XRechnung, wenn sie *mindestens* die in [Abschnitt 2.2](#) genannten Konformitätsbedingungen erfüllen. Es steht der Konformität nicht entgegen, wenn entsprechende IT-Verfahren darüberhinausgehende Funktionalitäten bieten. Insbesondere können IT-Verfahren ohne Gefährdung der Konformität folgende zusätzliche Eigenschaften aufweisen:

- Die Unterstützung zusätzlicher Datenformate.  
Öffentliche Auftraggeber können die Verarbeitung elektronischer Rechnungen anbieten, auch wenn diese nicht konform zum Standard XRechnung sind. Eine ansonsten bestehende Konformität des jeweiligen IT-Verfahrens wird dadurch nicht gefährdet.
- Die Unterstützung diverser Übertragungswege.  
Öffentliche Auftraggeber können für die Entgegennahme elektronischer Rechnungen neben einem perspektivisch bundesweit einheitlichen Übertragungskanal für die Maschine-Maschine-Kommunikation auch zusätzliche Angebote eröffnen. Eine ansonsten bestehende Konformität des jeweiligen IT-Verfahrens wird dadurch nicht gefährdet.

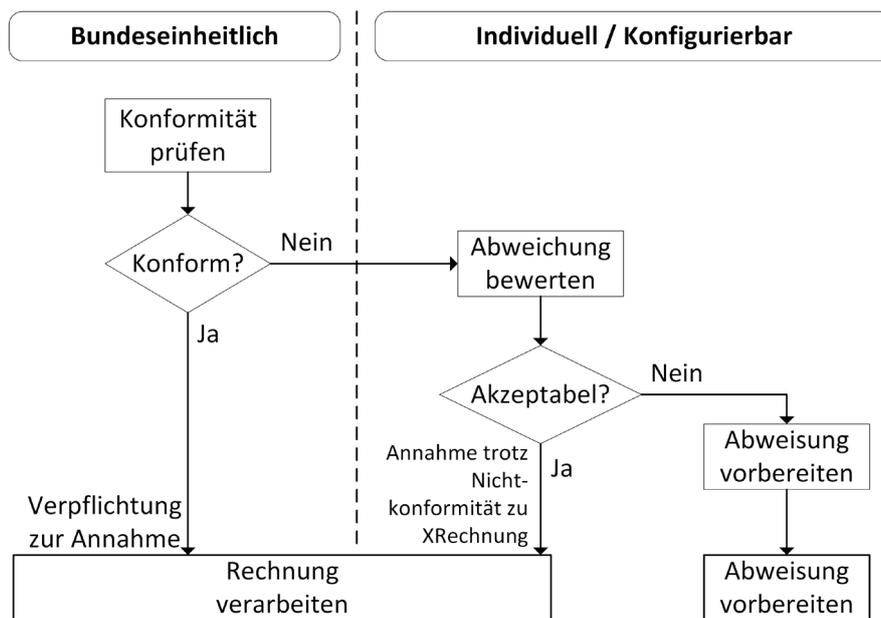
Zusammenfassend sind die Konformitätskriterien im Standard XRechnung und die Vorschläge zur Beschlussfassung des IT-Planungsrats so aufeinander abgestimmt, dass weitergehende Regelungen im Sinne zusätzlicher Angebote öffentlicher Auftraggeber nicht ausgeschlossen werden. Dadurch soll einerseits die Verlässlichkeit für Rechnungssteller und öffentliche Auftraggeber herbeigeführt werden, die für eine erfolgreiche Umstellung auf elektronische Rechnungen notwendig ist, andererseits soll den öffentlichen Auftraggeber hinreichend Flexibilität zur Umsetzung gemäß der eigenen Bedarfslage ermöglicht werden. Die Festlegung der Konformitätskriterien und der Beschlussvorschläge erfolgte unter Berücksichtigung der föderalen Gestaltungsmöglichkeiten bei Bund und Ländern gemäß dem Grundsatz: „So viel Vereinheitlichung wie nötig, so viel Flexibilität wie möglich“.

## 2.3. Konformität elektronischer Dokumente

Die IT-Verfahren aller öffentlichen Auftraggeber müssen die Konformität übermittelter Dokumente zum Standard XRechnung prüfen können. Die Rechtsverordnungen des Bundes und der Länder sollen so gestaltet werden, dass übermittelte Dokumente angenommen werden müssen, wenn sie konform zum Standard sind. Für Rechnungen, die aus europaweiten Vergabeverfahren resultieren, ergibt sich diese Verpflichtung bereits aus der Richtlinie der Europäischen Kommission, für Rechnungen unterhalb des Schwellenwertes wird eine entsprechende Verpflichtung aus Gründen der wirtschaftlichen Umsetzung empfohlen. Rechnungen, die nicht konform zum Standard XRechnung sind, sollen abgewiesen werden dürfen.

Ob ein nicht-konformes Dokument dennoch angenommen wird, kann von einer individuellen Bewertung der Abweichungen vom Standard abhängig gemacht werden. Die Prüfung von Dokumenten erfolgt somit gemäß [Bild 1](#) in zwei Schritten, von denen der erste bundeseinheitlich, der zweite individuell konfigurierbar sein muss.

**Abbildung 1. Prüfung und Bewertung der Konformität elektronischer Dokumente**



Bei der schematischen Darstellung der Aktivitäten zur Prüfung und Bewertung der Konformität elektronischer Dokumente zum Standard XRechnung gehen wir davon aus, dass sich die Verpflichtung zur Annahme konformer Dokumente, ebenso wie das Recht zur Abweisung nicht-konformer Dokumente, aus rechtlichen Regelungen ergibt, wie zum Beispiel Verordnungen zum Umgang mit elektronischen Rechnungen.

### 2.3.1. Konformitätsprüfung von Dokumenten

Die Prüfung auf Konformität muss bei allen öffentlichen Auftraggebern einheitlich durchgeführt werden. Sie muss objektiv, nachvollziehbar und unabhängig vom jeweiligen Rechnungsempfänger oder dessen IT-Verfahren prüfen, ob alle formalen Vorgaben des Standards XRechnung erfüllt sind. Alles andere würde zu Unsicherheiten führen und könnte die erfolgreiche Einführung der elektronischen Rechnung in Deutschland gefährden.

Das Ergebnis dieser Prüfung ist ein binärer Wert. Jedes Dokument ist entweder konform zum Standard, oder es ist nicht konform. Es gibt keine Zwischenwerte.

### 2.3.2. Konformitätsbewertung von Dokumenten

Im zweiten Schritt wird auf der Basis des Ergebnisses der Konformitätsprüfung über den weiteren Umgang mit dem übermittelten Dokument entschieden.

1. Sofern die Konformität zum Standard festgestellt worden ist, besteht keine Wahlfreiheit.

Aus der Richtlinie der Europäischen Kommission folgt die Verpflichtung zur Entgegennahme und Verarbeitung für alle Rechnungen aus Vergabeverfahren oberhalb des Schwellenwertes. Die Verordnungen des Bundes und Ländern können diese Verpflichtung auf Vergaben unterhalb des Schwellenwertes ausdehnen.

2. Sofern jedoch festgestellt worden ist, dass *keine Konformität* zum Standard XRechnung besteht, soll das Recht der Abweisung des Dokuments bestehen.

Es kann jedoch individuell entschieden werden, unter welchen Umständen von diesem Recht Gebrauch gemacht wird. Insofern soll die Konformitätsbewertung bei der Prüfung übermittelter Dokumente konfigurierbar sein. Bei Dokumenten, die nicht konform zum Standard XRechnung sind, sind die festgestellten Fehler anhand individueller Regeln zu analysieren und die Abweichungen vom Standard zu bewerten. Abhängig von dieser Analyse wird entweder eine automatisierte Abweisung des fehlerhaften Dokuments vorbereitet, oder es wird der weiteren Verarbeitung zugeführt, obwohl es nicht konform zum Standard ist.

### **2.3.3. Zentrale Bereitstellung von Prüfmodul und Prüfregele**

Da alle öffentlichen Auftraggeber über eine Möglichkeit der Prüfung und Bewertung verfügen müssen, und da ein Teil dieser Aufgabe nach bundeseinheitlichen Regeln und Mechanismen erfolgen muss, wird vorgeschlagen, dass der IT-Planungsrat ein Prüfmodul konzipieren und dessen Referenzimplementierung sowie die Prüfregele des Standards zentral bereitstellen lässt.

Die formalen Vorgaben, die bei der Feststellung der Konformität elektronischer Rechnungen zugrunde zu legen sind, bestehen aus Strukturvorgaben und Geschäftsregeln. Sie basieren auf den formalen Vorgaben der EU-Norm [\[EN 16931-1\]](#), die vom Steuerungsprojekt im Rahmen der Konkretisierung für den nationalen Standard XRechnung um weitere Geschäftsregeln ergänzt worden sind. Aufgrund von Zusicherungen des für die Erstellung der europäischen Norm zuständigen CEN TC 434 gehen wir davon aus, dass die Geschäftsregeln in Form von Schematron [\[ISO/IEC 19757-3:2016\]](#) bereitgestellt werden, allerdings liegen diese derzeit noch nicht vor, so dass noch keine Aussagen über deren Umfang und Qualität gemacht werden können.

Vorbehaltlich der Bereitstellung der Geschäftsregeln der EU-Norm in Form von Schematron können diese, ergänzt um die für XRechnung spezifischen Geschäftsregeln, von der KoSIT in eine maschinell auswertbare Form überführt werden. Da diese Vorgaben bei jeder neuen Fassung des Standards Änderungen unterliegen werden, ist dies ein Teil der Betriebsaufgaben. Im Rahmen des Betriebs des Standards wird die KoSIT nicht nur das Spezifikationsdokument im PDF Format herausgeben, sondern auch die zugehörigen Prüfregele in maschinell ausführbarer Form, sofern die dafür notwendigen Voraussetzungen von Seiten der Europäischen Kommission wie zugesagt veröffentlicht werden.

Die IT-Verfahren aller öffentlichen Auftraggeber müssen diese Prüfregele anwenden, um die Konformität elektronischer Rechnungen zu prüfen. Zu diesem Zweck müssen alle IT-Verfahren über ein Prüfmodul gemäß [Abbildung 2](#) verfügen, welches die Regeln einlesen und anwenden kann, um die Konformität empfangener elektronischer Rechnungen zunächst gemäß [Abschnitt 2.3.1](#) zu prüfen und anschließend gemäß [Abschnitt 2.3.2](#) zu bewerten.

## Abbildung 2. Das Prüfmodul

*Schematische Darstellung der Konformitätsprüfung und -bewertung elektronischer Rechnungen. Der im Bild grau hinterlegte Bereich soll von der KoSIT in Form einer Referenzimplementierung veröffentlicht werden.*

Zur Entlastung der öffentlichen Auftraggeber soll eine Referenzimplementierung eines solchen Prüfmoduls ebenfalls von der KoSIT im Rahmen der Betriebsaufgaben zentral bereitgestellt werden. Eine Referenzimplementierung dient folgenden Zwecken:

1. Sie verdeutlicht den Mechanismus und dient Verfahrensentwicklern als Vorbild für eigene Umsetzungen. Die Referenzimplementierung in der Programmiersprache JAVA soll deshalb als open source unter einer möglichst freizügigen Lizenz veröffentlicht werden. Dies entlastet IT-Dienstleister von Entwicklungsaufgaben.

Die Lizenzbedingungen sollen so gefasst werden, dass nicht nur öffentliche Auftraggeber, sondern auch Rechnungssteller von der Referenzimplementierung profitieren können. Idealerweise sollen IT-Verfahren von Rechnungstellern so beschaffen sein, dass Dokumente vor deren Versand hinsichtlich der Konformität zum Standard überprüft werden. Die Referenzimplementierung kann auch in diesen Fällen als Vorbild herangezogen werden.

Die KoSIT wird in Kooperation mit dem Bund prüfen, ob die Konformitätsprüfung bundesweit über einen Web-Service zur Verfügung gestellt werden kann. Dies kann Diskussionen über jeweiligen Rahmenbedingungen der unterschiedlichen eingesetzten Infrastrukturen ersparen und somit einen Beitrag zum frühzeitigen Testen liefern.

2. Im Streitfall dient die Referenzimplementierung der KoSIT einer abschließenden Entscheidung, ob ein vorliegendes Dokument konform zu den Vorgaben des Standards ist.

Dem IT-Planungsrat wird vorgeschlagen, die KoSIT im Rahmen des Betriebs mit der Referenzimplementierung eines Prüfmoduls sowie – vorbehaltlich der Veröffentlichung der Geschäftsregeln für die EUNorm in Form von Schematron durch die Europäische Kommission - mit der Bereitstellung der formalen Vorgaben des Standards XRechnung zu beauftragen (Beschlussvorschläge Ziffer 6).

## 2.4. Rechtliche Umsetzung

### 2.4.1. Beim Bund

Das „Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/55/EU über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen“ [[eRechnungsgesetz Bund](#)] setzt die europarechtlichen Vorgaben für den Bund verbindlich um und geht in Teilen darüber hinaus. Insbesondere besteht die Verpflichtung zum Empfang elektronischer Rechnungen durch öffentliche Auftraggeber auch bei Vergaben unterhalb des Schwellenwertes für europaweite Beschaffungen. Die Form der Rechnungsstellung soll nicht vom Auftragswert abhängig sein. Zudem wird ein großer Anteil von Rechnungen erst durch den Einbezug unterschwelliger Vergaben erfasst.

Das Gesetz enthält eine Verordnungsermächtigung, auf deren Basis die Bundesregierung Vorschriften zur Ausgestaltung des elektronischen Rechnungverkehrs erlassen kann. In der Verordnung wird die Umsetzung der Beschlüsse des IT-Planungsrats für den Bund sowie der Grad der Verbindlichkeit bestimmt werden.

### 2.4.2. Bei allen Mitgliedern des IT-Planungsrats

Das oben genannte Gesetz trifft Regelungen ausschließlich für Stellen des Bundes. Eine eigenständige rechtliche Umsetzung durch die Länder ist aus verfassungsrechtlichen Gründen geboten. In den jeweiligen Verordnungen der Länder wird die Umsetzung der europäischen Richtlinie, der Beschlüsse des IT-Planungsrats und der Grad der Verbindlichkeit festgelegt. Um die von der Richtlinie belassenen Einschätzungs- und Gestaltungsspielräume im Sinne einer weitgehend einheitlichen Rechtsumsetzung föderal übergreifend zu gestalten, und eine Interoperabilität der informationstechnischen Systeme im föderalen Mehrebenensystem zu gewährleisten, soll von den durch Artikel 91c GG eingeräumten Befugnissen des IT-Planungsrats Gebrauch gemacht werden.

Durch den Beschluss des IT-Planungsrats soll zunächst gewährleistet werden, dass der Bund und alle Länder zur Umsetzung der aus der Richtlinie 2014/55/EU entstandenen Verpflichtungen den nationalen Standard XRechnung nutzen (Beschlussvorschläge Ziffer 1). Die konkreten Verpflichtungen und Fristsetzungen ergeben sich aus der Richtlinie selbst bzw. aus den nationalen Umsetzungsgesetzen und müssen nicht erneut vom IT-Planungsrat beschlossen oder festgestellt werden.

Darüber hinaus wird eine Empfehlung des IT-Planungsrates dahingehend angestrebt, dass die IT-Verfahren öffentlicher Auftraggeber konform zum Standard XRechnung sind. (Beschlussvorschläge Ziffer 4). Die Konformitätskriterien sind im Standard XRechnung enthalten. Konformität von IT-Verfahren liegt vor, wenn

- Rechnungen im Format XRechnung in jeder der von der EU vorgegebenen Syntaxen verarbeitet werden können.

Die darüber hinausgehende Unterstützung weiterer Datenformate, Syntaxen oder Übertragungswege steht der Konformität nicht entgegen.

Zudem wird eine Empfehlung des IT-Planungsrats angestrebt, die rechtliche Umsetzung in den Ländern so zu gestalten, dass der Anwendungsbereich von XRechnung auf Rechnungen aus unterschwelligen Vergaben ausgeweitet wird. Die Annahmeverpflichtung gilt dann auch für den unterschwelligen Bereich, d.h. öffentliche Auftraggeber sind auch bei Vergaben unterhalb des Schwellenwertes verpflichtet, Rechnungen im XRechnungs-Format anzunehmen. So kann erreicht werden, dass die Form der Rechnungsstellung nicht vom Auftragswert und von der Gebietskörperschaft des Rechnungsempfängers abhängig ist. Dieses Vorgehen entspricht dem Ziel des IT-Planungsrats, eine interoperable, föderale IT-Infrastruktur, die nutzerfreundliche digitale Verwaltungsdienstleistungen für die Wirtschaft anbietet, anzubieten. Zudem ermöglicht die Nutzung der zur Umsetzung der Richtlinie 2014/55/EU getätigten Investitionen durch die Ausweitung des Anwendungsbereichs die wirtschaftliche Umsetzung der elektronischen Rechnung für alle beteiligten Stellen.

Dem IT-Planungsrat wird vorgeschlagen, den Ländern im Sinne einer bundesweit einheitlichen Verwaltungsdienstleistung zu empfehlen, die rechtliche Umsetzung so zu gestalten, dass die Annahmeverpflichtung von XRechnung auch für Rechnungen aus unterschwelligen Vergaben gilt. (Beschlussvorschläge Ziffer 5).

### 2.4.3. Empfehlungen zu Rechtsverordnungen

Den Mitgliedern des IT-Planungsrats wird empfohlen, die Rechtsverordnungen so zu formulieren,

- a. dass elektronische Rechnungen angenommen werden *müssen*, wenn sie konform zum Standard XRechnung in dessen jeweils aktueller Fassung sind;
- b. dass elektronische Rechnungen andernfalls abgewiesen werden *dürfen*.

Es kann derzeit nicht empfohlen werden, Rechtsverordnungen so zu gestalten, dass der Standard XRechnung als ausschließlich zulässiger Standard für elektronische Rechnungen festgelegt wird. Zumindest während einer Übergangsfrist, deren Dauer im Wesentlichen durch den weiteren Fortschritt des europäischen Normungsverfahrens determiniert wird, sollte der Empfang elektronischer Rechnungen in anderen Formaten nicht ausgeschlossen werden.

- c. dass für die IT-Verfahren der öffentlichen Auftraggeber im jeweiligen Zuständigkeitsbereich die Konformität zum Standard XRechnung gefordert wird.

Die jeweils einzuräumenden Fristen sollten anhand der zur Umsetzung der Richtlinie 2014/55/EU maßgeblichen Fristen für zentrale bzw. subzentrale Auftraggeber bestimmt werden.

## 2.5. Betriebsaufgaben und Finanzierung

Der dauerhafte Betrieb des Standards XRechnung soll durch die KoSIT organisiert werden. Hierfür ist ein Betriebskonzept zu entwickeln, welches dem IT-Planungsrat spätestens zur 26. Sitzung (Mitte 2018) vorgelegt werden soll. Obwohl die Betriebsaufgaben im Detail erst während dessen Abfassung benannt werden können, sind wesentliche Aufgaben bereits in der vergangenen Projektlaufzeit klargeworden. Zudem müssen viele der Aufgaben, die grundsätzlich dem dauerhaften Betrieb des Standards zuzurechnen sind, bereits ab Mitte 2017 wahrgenommen werden. Denn unmittelbar nach der Verabschiedung der ersten Fassung des nationalen Standards müssen sich zumindest die zentralen Auftrag-

geber mit dessen Umsetzung auseinandersetzen, um ihrer ab November 2018 beginnenden Verpflichtung zur Entgegennahme elektronischer Rechnungen nachkommen zu können. In [Abbildung 3](#) sind die zeitlichen Phasen dargestellt.

**Abbildung 3. Zeitphasen von der Entwicklung bis zum Betrieb XRechnung**



Insoweit beginnt nach der für die 23. Sitzung des IT-Planungsrats vorgesehenen Beschlussfassung eine Interimsphase, während der die Umsetzung zu begleiten ist. Die Bereitstellung der für die Konformitätsprüfung erforderlichen Geschäftsregeln, und die Entwicklung der Referenzimplementierung des Prüfmoduls gemäß [Abschnitt 2.3.3](#) muss möglichst rasch begonnen werden, um öffentliche Auftraggeber, IT-Dienstleister, Verfahrenshersteller, Rechnungssteller und andere Beteiligte angemessen zu unterstützen.

Zudem muss der Betrieb des Standards vorbereitet werden. Insbesondere muss sich die KoSIT personell und organisatorisch auf die dauerhaften Betriebsaufgaben vorbereiten. Die vorgeschlagene Beschlussfassung dient auch dazu, die diesbezüglich erforderliche Planungssicherheit in der Freien Hansestadt Bremen zu schaffen und einen schrittweisen Aufbau zu ermöglichen.

Die folgende [Tabelle 2](#) stellt die Betriebsaufgaben dar, die dauerhaft wahrzunehmen sind. Dies ist verbunden mit einer Angabe zum damit verbundenen Aufwand in Form von Personalkosten (angegeben in Vollzeitäquivalenten, VZÄ) und Sachkosten (angegeben in Tsd. € pro Jahr).

**Tabelle 2. Betriebsaufgaben und -aufwand**

Aufgabe	Personal (in VZÄ)	Sachkosten (Tsd. € p. a)
Vertretung der öffentlichen Verwaltung Deutschlands im europäischen Normungsprozess für elektronische Rechnungen (CEN) sowie Mitarbeit in EU Gremien zur Digitalisierung des Beschaffungswesen, inkl. Reisekosten	1,00	20
Aufbau, Organisation und Durchführung des Change-Management für XRechnung auf Basis ITIL	0,25	40
Fachliche Abstimmung mit Vertretern öffentlicher Auftraggeber bei Bund und Ländern in Expertengremien	0,50	40
Erstellung und Herausgabe aktueller Fassungen des Standards	0,15	50
Zentrale Bereitstellung der Geschäftsregeln für Konformitätsprüfung	0,20	30
Bereitstellung und Pflege der XRechnung-Codelisten im XRepository	0,10	15
Entwicklung, Veröffentlichung und Pflege der Referenzimplementierung des Prüfmoduls	0,25	75
Entwicklung und Betrieb eines zentralen Webservice zur Konformitätsprüfung	0,05	30
<b>Summe (Personal) in VZÄ</b>	<b>2,50</b>	
<b>Summe in Tsd. Euro pro Jahr</b>	<b>275</b>	<b>max. 300</b>

Diese Aufgaben werden in vollem Umfang spätestens ab Januar 2019 zu leisten sein, weil der Bund und andere zentrale Auftraggeber dann bereits zur Annahme elektronischer Rechnungen verpflichtet

sind, und die subzentralen Auftraggeber sich auf die Entgegennahme und Verarbeitung elektronischer Rechnungen ab November 2019 vorbereiten müssen. Insofern ist ab 2019 ein Betrag in Höhe von bis zu 575 Tsd. Euro pro Jahr erforderlich, der durch den Bund und die Länder zweckgebunden für Aufgaben im Kontext des Betriebs von XRechnung zur Verfügung zu stellen ist. Davon entfallen 275 Tsd. € für die Personalkostenpauschale, während die Sachkosten in Höhe von bis zu 300 Tsd. € pro Jahr als Maximalkosten zu verstehen sind, die nach Aufwand abgerechnet werden.

Der genannte Betrag ist in die Finanzplanung des IT-Planungsrats ab 2019 aufzunehmen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Jahr 2019 noch eine Finanzierung im Rahmen des Steuerungsprojektes erfolgt, die gegenzurechnen ist. Diesbezüglich ist eine aktualisierte Finanzplanung zu Grunde zu legen. Die ursprüngliche Planung der Sachkosten sah insbesondere für die Überführung der EU Norm in den nationalen Standard XRechnung Aufwände vor, die tatsächlich früher als geplant eingetreten sind. So konnte die erste Fassung des Standards XRechnung bereits Mitte 2017, und damit sechs Monate früher als ursprünglich vorgesehen, vorgelegt werden. Die aktualisierte Planung geht von insgesamt gleichbleibenden Kosten im Steuerungsprojekt aus, die jedoch früher als geplant eintreten werden. In der [Tabelle 3](#) sind die ursprüngliche und die aktualisierte Planung für die Jahre 2017 ... 2019 gegenübergestellt.

**Tabelle 3. Planung des Finanzbedarfs im Steuerungsprojekt**

Mittelabfluss	2017	2018	2019	Summe
Ursprüngliche Planung aus 2015	220.600 €	182.200 €	157.200 €	560.000 €
Aktualisierte Planung	245.600 €	207.200 €	107.200 €	560.000 €

Wird diese Tabelle zugrunde gelegt, besteht aufgrund der im Jahr 2019 bereits wahrzunehmenden Betriebsaufgaben ein zusätzlicher Finanzbedarf in Höhe von bis zu 467.800 €, und ab 2020 ein Bedarf in Höhe von bis zu 575.000 € pro Jahr.

Dem IT-Planungsrat wird vorgeschlagen, der KoSIT für den Betrieb des Standards einen Betrag in Höhe von bis zu 467.800 € in 2019 und bis zu 575.000 € pro Jahr zweckgebunden zur Verfügung zu stellen. Ein Betriebskonzept soll bis zur 26. Sitzung vorgelegt werden. Bis zum Ende des Steuerungsprojektes sollen die Projektgremien die inhaltliche Arbeit fortführen und interimsmäßig Aufgaben einer Lenkungsgruppe übernehmen (Beschlussvorschläge Ziffer 6 und 7).

### 3. Zusammenfassung der Beschlussvorschläge

1. **Der IT-Planungsrat begrüßt die Fertigstellung des Standards XRechnung durch das Steuerungsprojekt eRechnung. Er stellt fest, dass XRechnung die jeweils gültige Fassung der europäischen Norm für die elektronischen Rechnungsstellung EN 16931 konkretisiert, und beschließt den Standard XRechnung als maßgeblich für die Umsetzung der Richtlinie 2014/55/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 in Deutschland.**

*Mit diesem Beschluss stellt der IT-Planungsrat fest, dass zur Umsetzung der aus der Richtlinie 2014/55/EU entstandenen Verpflichtungen in Deutschland der nationale Standard XRechnung zu nutzen ist. Die Verpflichtungen und Fristsetzungen ergeben sich aus der Richtlinie selbst bzw. aus den nationalen Umsetzungsgesetzen und müssen nicht erneut vom IT-Planungsrat beschlossen oder festgestellt werden. Es bleibt allen öffentlichen Auftraggebern unbenommen, daneben den Empfang und die Verarbeitung elektronischer Rechnungen anzubieten, auch wenn diese nicht konform zum Standard XRechnung sind.*

2. **Der Standard XRechnung wird durch die KoSIT herausgegeben. Er ist beim Bundesarchiv, Potsdamer Straße 1, 56075 Koblenz, archivmäßig gesichert niedergelegt und der Öffentlichkeit zugänglich. Er kann beim Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund), Dienstsitz Bonn, An der Kuppe 2, 53225 Bonn, bezogen werden. Änderungen des Standards XRechnung werden vom Bundesministerium des Innern im Bundesanzeiger bekannt gemacht. In der Bekanntmachung sind das Herausgabedatum und der Beginn der Anwendung anzugeben.**

*Mit der Fertigstellung der ersten Fassung des nationalen Standards müssen auch die Formalien zu dessen Herausgabe und Bezug geregelt werden. Die Regelung zur Bekanntgabe von Änderungen entspricht bewährten Lösungen anderer Bundesverordnungen zu länderübergreifenden IT-Interoperabilitätsstandards, siehe zum Beispiel § 3 Abs. 5 der 1. BMeldDÜV. Entsprechende Regelungen sind ebenfalls in der E-Rechnungs-Verordnung des Bundes berücksichtigt.*

3. **Der IT-Planungsrat stellt fest, dass die europäische Norm der Weiterentwicklung über die aktuell enthaltenen Kernelemente hinaus bedarf, um weitere Anwendungsfelder für elektronische Rechnungen zu erschließen und Erfahrungen aus der Praxis aufzunehmen. Er beauftragt daher die KoSIT, auch weiterhin die Interessen der deutschen öffentlichen Verwaltung bei zukünftigen Aktivitäten der für elektronische Rechnungen zuständigen Kommission im europäischen Normungsgremium CEN zu vertreten. Die Vertreter der KoSIT und des BMI im zuständigen Normungsausschuss des DIN werden beauftragt, auf nationaler Normungsebene entsprechende Beschlüsse herbei zu führen.**

*Die von der Europäischen Kommission beauftragte Norm standardisiert die Kernelemente, die eine elektronische Rechnung stets enthalten muss. Sie trifft keine Aussagen über Elemente von Rechnungen, die nur in besonderen Fällen benötigt werden (branchen- und landespezifische Anforderungen). Sie bedarf schon aus diesem Grund der Weiterentwicklung. Zudem müssen Erfahrungen aus der Praxis in zukünftige Fassungen der Norm einfließen.*

*Da das bestehende Mandat der KoSIT zur Vertretung der öffentlichen Verwaltung Deutschlands in dem für Electronic Invoicing zuständigen CEN TC 434 automatisch sechs Monate nach der Veröffentlichung der europäischen Norm endet, bedarf es der erneuten Mandatierung, um die Vertretung der Interessen der deutschen Verwaltung in dem Normungsprozess auch zukünftig sicherzustellen.*

4. **a) Der IT-Planungsrat begrüßt die Festlegung von Konformitätskriterien mit dem Ziel der Interoperabilität beteiligter IT-Verfahren im Standard XRechnung. Er empfiehlt, dass IT-Ver-**

**fahren öffentlicher Auftraggeber spätestens 30 Monate nach der Veröffentlichung der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung konform zum Standard XRechnung sein sollen.**

*Die Herbeiführung der Interoperabilität auf allen Ebenen, die neben dem fachlichen Datenformat auch die sichere Datenübermittlung umfasst, wurde vom IT-Planungsrat als Ziel des Steuerungsprojektes beschlossen. Der Standard legt diesbezüglich Konformitätskriterien für IT-Verfahren fest. Mitglieder des IT-Planungsrats sind damit gebeten, in der für die Umsetzung der Richtlinie 2014/55/EU erforderlichen Rechtsverordnung die Konformität von IT-Verfahren öffentlicher Auftraggeber ihres Zuständigkeitsbereiches zu fordern. Die genannte Frist zur Herbeiführung der Konformität von IT-Verfahren entspricht der Fristsetzung zur Umsetzung der EU Richtlinie für subzentrale öffentliche Auftraggeber.*

**b) Der IT-Planungsrat stellt fest, dass die Festlegung eines bundesweit einheitlichen Übertragungsweges die Digitalisierung des Beschaffungswesens in Deutschland befördern kann und empfiehlt daher, einen bundesweit einheitlichen Übertragungskanal für die Maschine-Maschine- Kommunikation (über Webservice) zur Verfügung zu stellen. Er beauftragt die Federführer des Steuerungsprojekts, eine länderoffene AG mit dem Ziel einzuberufen, für die Maschine-Maschine- Kommunikation mögliche Varianten eines einheitlichen sicheren Webservices (u. a. PEPPOL) zu prüfen. Er bittet um Berichterstattung spätestens zur 25. Sitzung.**

*Durch die Empfehlung des IT-Planungsrats soll die grundsätzliche Entscheidung für den Aufbau einer flächendeckenden Infrastruktur für die Digitalisierung des Beschaffungswesens bestätigt werden. Der Prüfauftrag dient der Evaluierung bestehender Angebote (u.a. PEPPOL) mit dem Ziel, einen bundesweit einheitlichen Übertragungsweg abzustimmen und ggf. die genannten Konformitätskriterien um diesen zu erweitern. Daneben bleibt allen öffentlichen Auftraggebern die Möglichkeit der Bereitstellung weiterer Übertragungskanäle im Sinne zusätzlicher Angebote.*

**5. Der IT-Planungsrat empfiehlt den Ländern, die rechtliche Umsetzung so zu gestalten, dass die Annahmeverpflichtung von XRechnung auch für Rechnungen aus unter-schwellige Vergaben gilt.**

*Die Ausweitung des Anwendungsbereichs von XRechnung auf Rechnungen aus Vergaben unterhalb des Schwellenwertes ermöglicht die Amortisation der zur Umsetzung der EU-Richtlinie erforderlichen Investitionen und somit eine wirtschaftliche Umsetzung bei allen am Prozess der elektronischen Rechnungsstellung Beteiligten. Eine so geartete Umsetzung der EU-Richtlinie entspricht der Zielsetzung des IT-Planungsrats, eine interoperable, föderale IT-Infrastruktur aufzubauen, die digitale Verwaltungsdienstleistungen nutzerfreundlich für die Wirtschaft anbietet. Die Form der Rechnungsstellung würde somit bundesweit einheitlich umgesetzt. Analog zu den Regelungen im überschwelligen Bereich bliebe den Ländern weiterhin offen, neben XRechnung auch weitere Formen von Rechnungen Datenformate im unterschwelligen Bereich anzunehmen und zu verarbeiten.*

**6. Der IT-Planungsrat beauftragt die KoSIT mit dem Betrieb des Standard XRechnung. Er stellt hierfür einen Betrag in Höhe von bis zu 467.800 € in 2019 und bis zu 575.000 Euro pro Jahr ab 2020 zur Verfügung, der zweckgebunden in die Finanzplanung aufzunehmen ist. Er erwartet die Vorlage eines Betriebskonzeptes spätestens zu seiner 26. Sitzung. Die Betriebsaufgaben der KoSIT sollen insbesondere die Entwicklung, Bereitstellung und Pflege einer offenen Referenzimplementierung (in der Programmiersprache JAVA) eines Moduls zur Konformitätsprüfung elektronischer Dokumente sowie - vorbehaltlich der Veröffentlichung maschi-**

**nell auswertbarer Geschäftsregeln für die europäische Norm durch die Europäische Kommission - die zentrale Bereitstellung maschinell auswertbaren Geschäftsregeln für XRechnung umfassen.**

*Nach der ersten Fassung des Standards XRechnung ist die Aufgabe der nachhaltigen Pflege zu organisieren. Hierfür ist im Steuerungsprojekt XRechnung ein Betriebskonzept zu entwickeln, welches spätestens zur 26. Sitzung vorzulegen ist und ab 2019 wirksam wird. Die Entwicklung einer Referenzimplementierung des Prüfmoduls und die Herausgabe der Geschäftsregeln in maschinenlesbarer Form stehen jetzt bereits fest und müssen möglichst rasch begonnen werden.*

- 7. Der IT-PLR bittet das Steuerungsprojekt eRechnung, die Fortschreibung des nationalen Standards XRechnung bis zum 31. 12. 2018 zu übernehmen und ihm zur 26. Sitzung einen Zwischenbericht vorzulegen. Er bittet den Bund und die Länder, sich weiterhin am Steuerungsprojekt zu beteiligen und die erforderliche Gesetzgebung föderal übergreifend abzustimmen.**

*Auch nach der Fertigstellung der ersten Fassung des Standards XRechnung ist die inhaltliche Arbeit fortzuführen. Bis zum 31. 12. 2018 sollen Aufgaben einer Lenkungsgruppe interimsmäßig durch das Steuerungsprojekt wahrgenommen werden.*

# A. Anhang

## Ergänzendes Material

[EN 16931-1] *Elektronische Rechnungsstellung - Teil 1: Semantisches Datenmodell der Kernelemente einer elektronischen Rechnung*. Derzeitige Arbeitsfassung erstellt vom [CEN TC 434](#).

[eRechnungsgesetz Bund] *Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/55/EU über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen*. 4. April 2017. Bundesgesetzblatt Jahrgang 2017 Teil I Nr. 19 Seite 770ff, Online erhältlich beim [elektronischen Bundesanzeiger](#)..

[ISO/IEC 19757-3:2016] *Information technology -- Document Schema Definition Languages (DSDL) -- Part 3: Rule-based validation -- Schematron*. Online erhältlich bei der ISO unter [www.iso.org/standard/55982.html](http://www.iso.org/standard/55982.html).

[ISO/IEC 19845:2015] *Information technology -- Universal business language version 2.1*. UBL v2.1. Online erhältlich bei der ISO unter [www.iso.org/standard/66370.html](http://www.iso.org/standard/66370.html).

[PEPPOL LoU 2016] *eDelivery alignment between the European Commission and OpenPEPPOL*. Letter of understanding between the European Commission and OpenPEPPOL . 29. Juni 2016. Online erhältlich bei der Europäischen Kommission unter [ec.europa.eu/cefdigital/wiki/download/attachments/33817810/20160629\\_Letter\\_of\\_understanding\\_v1.00.pdf](http://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/download/attachments/33817810/20160629_Letter_of_understanding_v1.00.pdf).

[Richtlinie 2014/55/EU] *RICHTLINIE 2014/55/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 16. April 2014 über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen*. Online erhältlich bei der Europäischen Kommission unter [eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:32014L0055](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:32014L0055).

### A.1. Abkürzungsverzeichnis und Glossar

CEN	<p><i>Comité Européen de Normalisation</i>, das Europäische Komitee für Normung. Es wurde von der Europäischen Kommission mit der Erstellung der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung beauftragt. Sie soll die Kernelemente, die eine elektronische Rechnung stets enthalten muss, in einem semantischen Datenmodell auflisten und abbilden.</p> <p>Die KoSIT vertritt die Interessen der öffentlichen Verwaltung Deutschlands in dem Normungsprozess durch Mitarbeit im zuständigen CEN TC 434 als <i>Head of Delegation</i>.</p>
CIUS	<p><i>Core Invoice User Specification</i>, eine von der Europäischen Kommission vorgesehener Methode zur Anpassung der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung an Bedingungen des jeweiligen Mitgliedsstaates. XRechnung ist die CIUS für Deutschland.</p>
GMM	<p><i>Governikus MultiMessenger</i>, eine Anwendung des IT-Planungsrats. Der GMM ist eine Multikanal-Lösung für den Kontakt zwischen Verwaltung und den Unternehmen, den Bürgern und untereinander. Er kann alle relevanten nationalen Transportkanäle und zukünftig auch alle elektronischen Einschreib-Zustelldienste technisch-juristisch verarbeiten, und wird als PEPPOL Accesspoint eingesetzt werden können.</p>

ISO	<i>International Organization for Standardization</i> , die Internationale Organisation für Normung, ist die internationale Vereinigung von Normungsorganisationen und erarbeitet internationale Normen. Das Deutsche Institut für Normung e. V. (DIN) ist seit 1951 Mitglied der ISO für die Bundesrepublik Deutschland.
ITIL	<i>IT Infrastructure Library</i> , eine herstellerunabhängige Sammlung von Best Practices für IT Service Management in Form vordefinierter Prozesse, Funktionen und Rollen, wie sie typischerweise in jeder IT-Infrastruktur vorkommen. Siehe <a href="#">Wikipedia</a> .
OASIS	<i>Organization for the Advancement of Structured Information Standards</i> , eine internationale, nicht-gewinnorientierte Organisation für die Entwicklung von E-Business- und Webservice-Standards.  Die europäische Norm für die elektronischen Rechnungsstellung legt fest, dass der von OASIS herausgegebene Standard UBL von allen öffentlichen Auftraggebern unterstützt werden muss.
PEPPOL	<i>Pan-European Public Procurement OnLine</i> , ein Projekt der Europäischen Kommission zur Unterstützung öffentlicher Beschaffungsverfahren. Die Ergebnisse werden in der open-PEPPOL Initiative (siehe <a href="#">peppol.eu</a> ) fortgeführt.
Schematron	Ein ISO Standard [ <a href="#">ISO/IEC 19757-3:2016</a> ] zur Formulierung von Geschäftsregeln wie beispielsweise „Eine Rechnung muss den Namen des Zahlungsempfängers enthalten, wenn sich der Zahlungsempfänger vom Verkäufer unterscheidet.“  Elektronische Rechnungen können automatisiert daraufhin überprüft werden, ob die in Schematron formulierten Regeln eingehalten werden. Zu diesem Zweck müssen die in Schematron vorliegenden Geschäftsregeln in ausführbare Regeln überführt werden, die vom Prüfmodul interpretiert werden. Dies gehört zu den Betriebsaufgaben, die von der KoSIT wahrgenommen werden sollen.
TC	<i>Technical Committee</i> , ein Arbeitsgremium in der europäischen Normungsorganisation CEN. Die europäische Norm für die elektronische Rechnungsstellung wird im Auftrag der Europäischen Kommission durch das CEN TC 434 „Electronic Invoicing“ erstellt.
UBL	<i>Universal Business Language</i> , eine Liste von Festlegungen für den Austausch strukturierter (auf XML basierender) elektronischer Dokumente im Beschaffungswesen. UBL wird durch OASIS entwickelt.  UBL 2.1 ist ein ISO Standard.
UN/CEFACT	<i>United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business</i> , das Zentrum der Vereinten Nationen für Handelserleichterungen und elektronische Geschäftsprozesse. CEFACT ist an die Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen angegliedert. Mitglieder sind UNO-Mitgliedstaaten, zwischenstaatliche Organisationen sowie Industrie- und Handelsverbände. Ziel von CEFACT ist die Förderung, Vereinfachung und Harmonisierung des internationalen Handels.  Die europäische Norm für die elektronischen Rechnungsstellung legt fest, dass der von UN/CEFACT herausgegebene Standard XML Industry Invoice D16B von allen öffentlichen Auftraggebern unterstützt werden muss.

VZÄ	Vollzeitäquivalente zur Ermittlung von Personalkosten.
XML	<p><i>Extensible Markup Language</i>, ein Standard für den produktneutralen Austausch strukturierter Daten zwischen IT-Verfahren. Durch die Verwendung von XML wird die Anforderung aus Artikel 2 Ziffer 1 der Richtlinie 2014/55/EU umgesetzt, derzufolge eine elektronische Rechnung so beschaffen sein muss, dass sie „in einem strukturierten elektronischen Format ausgestellt, übermittelt und empfangen wird, das ihre automatische und elektronische Verarbeitung ermöglicht“.</p> <p>Die europäische Kommission gibt derzeit zwei Syntaxen für elektronische Rechnungen verbindlich vor, die beide von jedem öffentlichen Auftraggeber unterstützt werden müssen. Beide nutzen XML. Deshalb können nur XML basierte Dokumente konform zum Standard XRechnung sein.</p>