



LEITFADEN

ZUR UMSETZUNG DER E-RECHNUNG BEI DEN LANDRATSÄMTERN

September 2020

Bayerischer Landkreistag

Kardinal-Döpfner-Straße 8
80333 München

Telefon +49 (0) 89/286615-0

Telefax +49 (0) 89/282821

info@bay-landkreistag.de

www.bay-landkreistag.de



Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| Vorwort des Projektgruppenleiters | 4 |
| 1. Allgemeines zur E-Rechnung | 5 |
| 1.1. Wer wird verpflichtet? | 5 |
| 1.2. Empfang und die Verarbeitung elektronischer Rechnungen | 5 |
| 2. Übermittlung und Empfang elektronischer Rechnungen .. | 6 |
| 2.1. Inhaltliche, syntaktische und fachliche Anforderungen an strukturierte, maschinell verarbeitbare elektronische Rechnungen. . . | 6 |
| 2.2. Rechnungsbegründende Unterlagen | 8 |
| 2.3. Grundsätzliches zur Übermittlung und Öffnung von Zugangskanälen | 10 |
| 2.4. Zugangskanäle für elektronische Rechnungen | 11 |
| 2.4.1. Allgemeines | 11 |
| 2.4.2. E-Mail | 12 |
| 2.4.3. DE-Mail | 13 |
| 2.4.4. Upload von elektronischen Rechnungen über ein WEB-Formular mit Authentisierung und Transportverschlüsselung | 13 |
| 2.5. Empfang von elektronischen Rechnungen | 14 |
| 2.5.1. Haushalts- und steuerrechtliche Rahmenbedingungen für den Empfang und die Verarbeitung elektronischer Rechnungen | 15 |
| 2.5.2. Standard Prüf- und Verarbeitungsroutinen nach dem Eingang von E-Rechnungen | 15 |
| 2.5.2.1. Prüfung der XML-Daten und rechnungsbegründenden Unterlagen auf Schadcode (Virenprüfung) | 16 |
| 2.5.2.2. Prüfung von Semantik, Syntax, Geschäftsregeln und Integritäts- bedingungen (Validierung) | 16 |
| 2.5.2.3. Visualisierung von E-Rechnungen | 18 |
| 2.5.3. Automatisierte Weiterleitung an die zuständige bewirtschaftende Stelle | 20 |
| 2.5.4. Automatisierte Übergabe der geprüften Daten an das elektronische Rechnungseingangsbuch oder den elektronischen Anordnungs- Workflow | 21 |
| 3. Verarbeitung von E-Rechnungen | 23 |
| 3.1. Grundsätzliches zur Prüfung der Authentizität, Integrität und Inhalte von elektronischen Rechnungen | 23 |
| 3.1.1. Haushaltsrecht | 23 |
| 3.1.2. Steuerrecht | 23 |
| 3.1.3. Gemeinsamkeiten | 24 |
| 3.2. Überprüfung der Kassenanordnung durch die Kasse | 24 |
| 3.3. Optionale Visaprüfung durch das Rechnungsprüfungsamt | 25 |
| 4. Aufbewahrung von elektronischen Rechnungen | 26 |



| | | |
|-----------|---|-----------|
| 5. | Einführung und Wirtschaftlichkeit von E-Rechnungen und medienbruchfreien Anordnungsprozessen | 27 |
| 5.1. | Empfang von E-Rechnungen und deren Verarbeitung ohne elektronischen Workflow | 27 |
| 5.1.1. | Kostenfreies Tool für die Validierung und Visualisierung von E-Rechnungen | 27 |
| 5.1.2. | Ordnungsmäßige und reversionssichere Aufbewahrung von E-Rechnungen | 28 |
| 5.1.3. | Prüfungserfahrungen mit friktionsbehafteten papiergebundenen Anordnungsprozessen | 29 |
| 5.2. | Effizienzpotenziale von E-Rechnungen | 30 |
| 5.3. | Outsourcing des Rechnungseingangs | 32 |
| 5.4. | Gestaltungsmöglichkeiten bei elektronischen Signaturen | 34 |
| 5.5. | Mitbestimmungs- und Beteiligungsrechte | 35 |
| 5.5.1. | Mitbestimmung des Personalrats/Beteiligung der Mitarbeiter/-innen | 35 |
| 5.5.2. | Fachliche Freigabe des elektronischen Workflows nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen | 35 |
| 5.5.3. | Beteiligung des behördlichen Datenschutzbeauftragten | 36 |
| | Glossar | 37 |

Impressum:

Herausgeber:

Bayerischer Landkreistag
 Kardinal-Döpfner-Straße 8
 80333 München
 Telefon (089) 286615-0
 Telefax (089) 282821
 info@bay-landkreistag.de
 www.bay-landkreistag.de

Für den Inhalt verantwortlich:

Dr. Johann Keller
 Geschäftsführendes Präsidialmitglied
 des Bayerischen Landkreistags

Herstellung:

Druckerei Schmerbeck GmbH
 Gutenbergstraße 12
 84184 Tiefenbach

Vorwort des Projektgruppenleiters

Die Landratsämter sind seit 18.04.2020 dazu verpflichtet, E-Rechnungen aus Auftragsvergaben im Oberschwellenbereich elektronisch entgegenzunehmen. Für die übrigen E-Rechnungen – und diese stellen den Großteil aller eingehenden Rechnungen dar – gelten folgende Übergangsfristen:

- E-Rechnungen aus Auftragsvergaben im Unterschwellenbereich (ab 1.000 € netto) müssen ab 18.04.2022 elektronisch entgegengenommen werden.
- Für E-Rechnungen über einen Bauauftrag gelten die Verpflichtungen im Unterschwellenbereich erst ab 18.04.2023.

Eine rechtliche Verpflichtung, die elektronisch eingegangenen Rechnungen über ein elektronisches Anordnungswesen medienbruchfrei weiter zu verarbeiten, gibt es nicht. Diese Entscheidung trifft jede Landrätin und jeder Landrat vor Ort selbst. Wir dürfen dabei aber nicht übersehen, dass die Digitalisierung gerade auch in den Unternehmen dynamisch voranschreitet und diese ihre Rechnungen daher zunehmend elektronisch stellen werden. Für die Landratsämter rechnen wir daher kurz- und mittelfristig mit einem deutlich erhöhten Aufkommen an elektronischen Rechnungen, die wir ab 18.04.2022 (ab 1.000 € netto) verpflichtend entgegennehmen müssen. Bei Zehntausenden Rechnungen, die jedes Jahr im Landratsamt eingehen, kann ein Festhalten an einem papiergebundenen Anordnungswesen daher schnell unwirtschaftlich werden.

Mit dem vorliegenden Leitfaden zur Umsetzung der E-Rechnung wollen wir Ihnen rechtliche und praxiserprobte Möglichkeiten aufzeigen, wie elektronisch eingehende Rechnungen über ein Anordnungswesen durchgängig elektronisch verarbeitet und schließlich elektronisch aufbewahrt werden können. Wir gehen dazu zunächst auf die rechtlichen Rahmenbedingungen ein und geben anschließend Empfehlungen und Hinweise zur Übermittlung, zum Empfang, zur Verarbeitung und Aufbewahrung von E-Rechnungen sowie zur Einführung und Wirtschaftlichkeit von E-Rechnungen und medienbruchfreien Anordnungsprozessen. Uns ist bewusst, dass bestehende Prozesse nicht von heute auf morgen umgestellt werden können. Wir zeigen im Leitfaden daher auch auf, wie der Empfang von E-Rechnungen und deren Verarbeitung ohne elektronischen Workflow bewerkstelligt werden kann.

Der Leitfaden ist in enger Abstimmung mit dem Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband erarbeitet worden, dem ich für die gute Zusammenarbeit herzlich danke. Der Projektgruppe „Betriebswirtschaft“ des Bayerischen Innovationsrings gehören die Landkreise Bad Kissingen, Bad Tölz-Wolfratshausen, Bamberg, Ebersberg, Erding, Freising, Fürth, Haßberge, Landsberg am Lech, Miltenberg, Neu-Ulm, Passau, Rottal-Inn, Schweinfurt und Würzburg an.

Der Leitfaden richtet sich an die Entscheidungsträger in den Landratsämtern (insbesondere die Landrätinnen und Landräte) und dient den mit der Umsetzung betrauten Praktikern als Hilfestellung. Die örtlichen Verhältnisse sind bei der Umsetzung stets zu berücksichtigen.

Wir wünschen Ihnen viel Erfolg bei der Umsetzung des Leitfadens. Der Bayerische Landkreistag und die Mitglieder der Projektgruppe stehen Ihnen gerne beratend zur Seite.



*Landrat Thomas Bold, Landkreis
Bad Kissingen,
Leiter der Projektgruppe
"Betriebswirtschaft" des
Bayerischen Innovationsrings*



1. Allgemeines zur E-Rechnung

Die sog. E-Rechnungs-Richtlinie 2014/55/EU verpflichtete die EU-Mitgliedstaaten dazu, bis 18.04.2020 sicherzustellen, dass alle öffentlichen und sonstigen Auftraggeber im Sinne der einschlägigen Richtlinien zur öffentlichen Auftragsvergabe (2009/81/EG, 2014/23/EU, 2014/24/EU und 2014/25/EU) elektronische Rechnungen empfangen und verarbeiten können, die bestimmte – von der zuständigen europäischen Normungsorganisation CEN zu spezifizierende – Voraussetzungen erfüllen. Dabei orientiert sich die Verpflichtung ausschließlich an Vergaben, die nach Unionsrecht europaweit ausgeschrieben werden müssen. Hierbei handelt es sich um Vergaben, die den jeweiligen Schwellenwert gem. § 106 Abs. 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) erreichen oder überschreiten (sog. überschwelliges Vergabeverfahren). Die jeweils geltenden Schwellenwerte werden im Bundesanzeiger bekanntgemacht (§ 106 Abs. 3 GWB). Auf das Internetangebot des Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration zu Vergaben im kommunalen Bereich weisen wir ergänzend besonders hin (https://www.stmi.bayern.de/kub/kommunale_vergaben/index.php).

Die E-Rechnungs-Richtlinie wird in Bayern insbesondere durch Art. 5 Abs. 2 Bayerisches E-Government-Gesetz (BayEGovG) umgesetzt. Das Nähere sowie Vorschriften, die sich auf die Ausgestaltung des elektronischen Rechnungverkehrs, insbesondere auf die Verbindlichkeit der elektronischen Form beziehen, kann die Staatsregierung durch Rechtsverordnung festlegen (Art. 5 Abs. 2 Satz 3 BayEGovG). Von dieser Ermächtigung hat diese mit der Bayerischen E-Government-Verordnung (BayEGovV) vom 11.02.2020 Gebrauch gemacht (GVBl. S. 36).

1.1. Wer wird verpflichtet?

Die Verpflichtung, den Empfang und die Verarbeitung elektronischer Rechnungen sicherzustellen, gilt für Auftraggeber im Sinn von § 98 GWB, soweit

- für sie eine Vergabekammer des Freistaates Bayern zuständig ist,
- sie im Rahmen der Organleihe für den Bund tätig werden oder
- dies durch Rechtsverordnung der Staatsregierung vorgesehen ist (Art. 5 Abs. 2 Satz 1 BayEGovG).

Auftraggeber im Sinne von § 98 GWB sind

- öffentliche Auftraggeber (§ 99 GWB),
- Sektorenauftraggeber (§ 100 GWB) und
- Konzessionsgeber (§ 101 GWB).

Die Verpflichtung betrifft damit insbesondere die Landratsämter (als Kreis- und Staatsbehörde, § 99 Nr. 1 GWB) und sowie grundsätzlich auch Zweckverbände, die zu dem besonderen Zweck gegründet worden sind, im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nichtgewerblicher Art zu erfüllen (§ 99 Nr. 2 GWB).

Für die rechnungsstellenden Unternehmen ergibt sich in Bayern durch die Rechtsverordnung keine Änderung gegenüber der derzeitigen Rechtslage. Sowohl im Oberschwellen- als auch im Unterschwellenbereich besteht bis auf Weiteres keine Verpflichtung, Auftraggebern im Sinn von § 98 GWB elektronische Rechnungen zu stellen.

1.2. Empfang und die Verarbeitung elektronischer Rechnungen

Die Ausführungen in diesem Leitfaden gelten für elektronische Rechnungen im Sinne von Art. 5 Abs. 2 Satz 2 BayEGovG und zwar unabhängig davon, ob diese öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Natur sind. Eine Rechnung ist hiernach elektronisch, wenn sie in einem strukturierten elektronischen Format ausgestellt, übermittelt und empfangen wird, das ihre automatische und elektronische Verarbeitung ermöglicht.

Die ab 18.04.2020 geltende Pflicht zum Empfang und zur Verarbeitung elektronischer Rechnungen nach Art. 5 Abs. 2 Satz 1 BayEGovG setzt bei Landratsämtern, Gemeinden und sonstigen der Aufsicht des Freistaates Bayern unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts voraus, dass

1. der Wert des vergebenen öffentlichen Auftrags, der Wert des vergebenen Auftrags oder der Vertragswert der vergebenen Konzession den gemäß § 106 GWB jeweils maßgeblichen Schwellenwert (Oberschwellenbereich) erreicht oder überschreitet und
2. die elektronische Rechnung in einem Datenaustauschstandard ausgestellt ist, der der europäischen Norm EN 16931-1:2017 und einer der in dem Anhang zu dem Durchführungsbeschluss (EU) 2017/1870 genannten Syntaxen entspricht, und
3. die elektronische Rechnung
 - o ein durch den Rechnungsempfänger vorgegebenes Identifikationskennzeichen,
 - o die Zahlungsbedingungen,
 - o die Bankverbindungsdaten des Zahlungsempfängers und
 - o eine E-Mail-Adresse des Rechnungsstellersenthält (§ 6 Abs. 1 Satz 1 BayEGovV).

Die Voraussetzung nach Nr. 2 gilt als erfüllt, wenn die elektronische Rechnung den Anforderungen gemäß der Bekanntmachung des Bundesministeriums des Innern des Standards XRechnung vom 21.12.2017 (BAnz AT 28.12.2017 B 1) in der jeweils geltenden Fassung entspricht. Dies gilt auch für elektronische Rechnungen im Datenformat ZUGFeRD 2.*, wenn sie alle verpflichtenden Anforderungen der o.g. europäischen Norm erfüllen und die in der BayEGovV vorgegebenen Pflichtangaben enthalten (vgl. dazu Kapitel 2.1).

Elektronische Rechnungen, bei denen die o.g. Voraussetzungen nicht erfüllt sind, können unverzüglich zurückgewiesen werden. Sie gelten im Falle der Zurückweisung als nicht zugegangen (§ 6 Abs. 2 BayEGovV).

Die Einführung eines elektronischen Anordnungswesens ist nicht erforderlich, um den Empfang und die Verarbeitung elektronischer Rechnungen ab 18.04.2020 sicherzustellen. Die Entscheidung, einen elektronischen Anordnungsworkflow mit elektronischen Signaturen im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen einzusetzen, liegt bei den Landratsämtern damit weiterhin im jeweiligen Organisationsermessen. Die Einführung eines elektronischen Anordnungswesens ermöglicht gleichwohl gerade bei elektronisch eingehenden Rechnungen eine durchgängig medienbruchfreie Rechnungsbearbeitung und wird daher aus Wirtschaftlichkeitsgründen empfohlen. Hierauf wird insbesondere in Kapitel 5 des Leitfadens näher eingegangen.

Für die Verpflichtung der Landratsämter, elektronische Rechnungen zu empfangen und zu verarbeiten, sind darüber hinaus folgende Übergangsfristen vorgesehen:

- Ab 18.04.2022: Verpflichtungen, elektronische Rechnungen auch im Unterschwellenbereich (ab 1.000 € netto) zu empfangen und zu verarbeiten.
- Für Rechnungen über einen Bauauftrag (im Sinne des § 103 Abs. 3 GWB) gelten die Verpflichtungen im Unterschwellenbereich ab 18.04.2023.

Die Landratsämter sind grundsätzlich nicht dazu verpflichtet, elektronische Rechnungen auch zu versenden (vgl. Art. 5 Abs. 2 Satz 1 BayEGovG). Durch besondere Rechtsvorschriften kann jedoch ausnahmsweise etwas anderes bestimmt sein. Soweit die Landratsämter ab 27.11.2020 Rechnungssteller im öffentlichen Auftragswesen des Bundes sind, müssen sie die entsprechenden Rechnungen grundsätzlich auch in elektronischer Form ausstellen und übermitteln (§ 3 Abs. 1, Abs. 3 ERechV des Bundes).

2. Übermittlung und Empfang elektronischer Rechnungen

2.1. Inhaltliche, syntaktische und fachliche Anforderungen an strukturierte, maschinell verarbeitbare elektronische Rechnungen

Um ein möglichst hohes Maß an Interoperabilität von elektronischen Rechnungen i.S. der Richtlinie 2014/55/EU des Europäischen Parlaments und Rates vom 16.04.2014 zu gewährleisten, sind deren Inhalte in einem von der CEN (Europäisches Komitee für Normung) veröffentlichten semantischen Datenmodell der Kernelemente einer

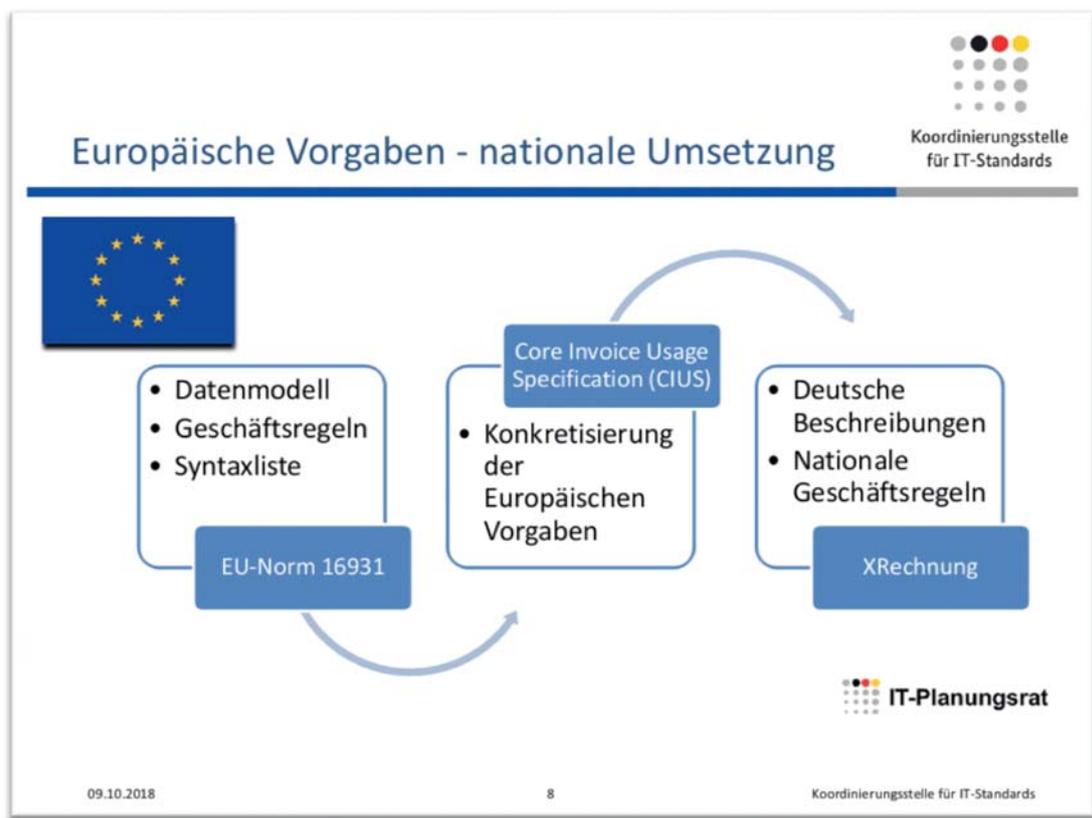


elektronischen Rechnung¹ näher festgelegt. Daneben wurde von der CEN eine Liste der zulässigen Syntaxen veröffentlicht.² Im Datenmodell wurden auch europaweit geltende Geschäftsregeln und Integritätsbedingungen³ berücksichtigt. Die Verwendung dieses gemeinsamen Mindeststandards ist in der o.g. EU-Richtlinie⁴ verbindlich festgelegt.

Innerhalb der vom CEN in der EN 16931 vorgegebenen Spezifikationen können nationale Gesetzgeber diese europäischen Vorgaben näher konkretisieren, z.B. die in der EU-Norm vorgegebenen Elemente in der Landessprache beschreiben, Feldinhalte konkretisieren und ggf. nationale Geschäftsregeln ergänzen (sog. Core Invoice Usage Specification oder kurz CIUS).

Der vom IT-Planungsrat beschlossene, erstmals im BAnz AT 10.10.2017 B1 veröffentlichte Datenaustauschstandard für elektronische Rechnungen an die deutsche Verwaltung (XRechnung) wurde im Rahmen eines Steuerungsprojektes der Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT) erarbeitet und nutzt den von der EU vorgegebenen Gestaltungsspielraum. Der Standard XRechnung ist somit aus Sicht der o.g. EU-Norm eine sog. Kernanwendungsspezifikation.

Eine Rechnung im Standard XRechnung ist somit auch konform zur EN 16931⁵ und bildet neben den europaweit geltenden auch die nationalen (handels- und steuerrechtlichen) Geschäftsregeln und Integritätsbedingungen⁶ und die Bedürfnisse der öffentlichen Verwaltung an die automatisierte Verarbeitung von elektronischen Rechnungen ab (z.B. ID-Rechnungsempfänger, Zahlungsbedingungen, Bankverbindungsdaten des Zahlungsempfängers und E-Mail-Adresse des Rechnungsstellers gem. § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BayEGovV). Die nachfolgende Grafik soll diese Aspekte nochmals verdeutlichen.



Quelle: KOSIT-Bremen, <https://www.xoev.de/>

¹ vgl. EN 16931-1:2017 (semantisches Datenmodell und -typen der Kernelemente einschl. europaweit geltender Geschäftsregeln)

² vgl. EN 16931-2:2017 (OASIS UBL, UN/CEFACT CII)

³ die im Schematron-Format abgebildet sind

⁴ vgl. https://bayernrecht.beck.de/Bcid/Y-100-G-EWG_RL_2014_55

⁵ vgl. die gesetzliche Fiktion in § 6 Abs. 1 Satz 2 BayEGovV und Standard XRechnung, Vers. 1.2.2, Kap. 4.3

⁶ auch diese sind im Schematron- bzw. XSL-Format abgebildet



Neben dem verwaltungsspezifischen Standard XRechnung hat sich in Deutschland seit einigen Jahren, insbesondere im B2B- und B2C-Bereich, für den Austausch von strukturierten elektronischen Rechnungsdaten das vom Forum elektronische Rechnung Deutschland (FeRD) veröffentlichte hybride Rechnungsdatenformat ZUGFeRD etabliert. Dieses im Rahmen einer deutsch-französischen Kooperation entwickelte und in enger Abstimmung mit dem französischen Standard Factur-X 1.0 weiterentwickelte Hybridformat soll nach den von FeRD veröffentlichten Aussagen ebenfalls die Konformität mit der EN 16931 gewährleisten und darüber hinaus ab dem Format ZUGFeRD 2.1.1, Profil XRechnung, auch die nationalen Geschäftsregeln und verwaltungsspezifischen Bestimmungen des Standards XRechnung enthalten.⁷ Das hybride Rechnungsformat beinhaltet lt. FeRD die strukturierten Rechnungsdaten in einer PDF/A-3 Datei, die die Sichtkomponente der Rechnung bildet.⁸ Die strukturierten XML-Rechnungsdaten können daraus vom Rechnungsempfänger ausgelesen und verarbeitet werden.⁹ Daneben kommt auch die Übermittlung der reinen XML-Daten zusätzlich zur PDF/A-3 Datei in Betracht.

Dies setzt allerdings voraus, dass die im PDF-Dokument enthaltenen XML-Daten den von der CEN in der EN 16931-1:2017 festgelegten Spezifikationen (semantisches Datenmodell, Geschäftsregeln und Integritätsbedingungen) und einer der im Anhang zum Durchführungsbeschluss (EU) 2017/1870 genannten Syntaxen entspricht¹⁰ und die in § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BayEGovV festgelegten Pflichtinformationen enthalten (kurz: gültige E-Rechnung im XRechnung- oder EN 16931-Format). Weichen darüber hinaus die in der Sichtkomponente dargestellten Rechnungsinhalte nicht von den strukturierten Daten ab, bestehen unsererseits keine Bedenken, wenn Verwaltungen auch elektronische Rechnungen ab dem Format ZUGFeRD 2.1.1 im Profil EN16931 oder Format ZUGFeRD 2.1.1 im Profil XRechnung¹¹, empfangen und verarbeiten. Soweit wir im nachfolgenden Text von gültigen E-Rechnungen im XRechnung- oder EN 16931-Format sprechen, gilt dies unter den vorgenannten Voraussetzungen auch für Rechnungen ab den beiden vorstehend genannten ZUGFeRD-Formaten.

2.2. Rechnungsbegründende Unterlagen

Neben der eigentlichen Rechnung werden vom Rechnungssteller oftmals auch weitere Dokumente eingereicht, die zum Verständnis der in Rechnung gestellten Beträge beitragen oder als Nachweis für die erbrachte Lieferung oder Leistung dienen sollen (Lieferscheine, Stundenlohnzettel, Zeichnungen, Aufmaße, Nebenrechnungen etc.). Die EN 16931 und der Datenaustauschstandard XRechnung berücksichtigen dies und lassen sowohl in den XML-Datensatz eingebettete als auch externe rechnungsbegründende Unterlagen zu. Das Datenmodell der CEN sieht hierfür die Gruppe der sog. „ADDITIONAL SUPPORTING DOCUMENTS“ vor. Diese Gruppe kann vom Rechnungssteller/Rechnungssender dazu verwendet werden, um auf

- eine dem Leistungsempfänger bekannte Dokumentennummer oder
- ein externes Dokument (referenziert über eine URL als separat herunterladbare Datei) oder
- ein in den XML-Datensatz eingebettetes elektronisches Dokument (wie z.B. ein Leistungsnachweis oder Lieferschein im PDF-Format)

zu verweisen.¹²

⁷ vgl. die FeRD-Informationen zu ZUGFeRD 2.1.1, <https://www.ferd-net.de/standards/zugferd-2.1.1/index.html>

⁸ wie von FeRD betont, soll es sich bei der Sichtkomponente um ein inhaltlich identisches Mehrstück der strukturierten XML-Rechnungsdaten handeln – eine zusätzliche Visualisierung der XML-Daten ist daher nicht erforderlich

⁹ vgl. hierzu ebenfalls die FeRD-Informationen zu ZUGFeRD 2.1.1 a.a.O.

¹⁰ vgl. § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und Satz 2 BayEGovV - sog. valide Instanz des Standards XRechnung oder der EN 16931

¹¹ Das Profil XRechnung erfüllt nach den von FeRD veröffentlichten Informationen nicht nur die Vorgaben der europäischen Norm EN16931, sondern enthält darüber hinaus auch die nationalen Geschäftsregeln und verwaltungsspezifischen Bestimmungen des Standards XRechnung, vgl. <https://www.ferd-net.de/standards/zugferd-2.1.1/zugferd-2.1.1.html>.

¹² vgl. Standard XRechnung, Vers.: 1.2.2, Kap. 11.2



Es können auch weitere rechnungsbegründende Unterlagen, insbesondere im Datenmodell nicht berücksichtigte Datenformate, ggf. auch getrennt von der eigentlichen Rechnung, mit der gleichen Transportnachricht übermittelt werden, wenn dies der öffentliche Auftraggeber so zulassen möchte. Gleiches gilt für Dokumente mit besonders schützenswerten Daten, die einen erhöhten Schutzbedarf haben und ggf. nur in verschlüsselter Form übermittelt werden können. Wir empfehlen den öffentlichen Auftraggebern, diese Möglichkeiten entweder allgemein verbindlich in den Nutzungsbedingungen für die angebotenen Zugangskanäle oder in den Ausschreibungs- und Vertragsbedingungen des jeweiligen Auftrags festzulegen.

Als eingebettete Dokumentenformate sind im Standard XRechnung, Vers.: 1.2.2, rechnungsbegründende Unterlagen im PDF-, PNG-, JPEG-, CSV-, XLSX- und ODS-Format zugelassen. Der Auftraggeber kann über diesen Mindeststandard hinaus als externe rechnungsbegründende Unterlagen weitere Dateiformate zulassen. Aufgrund allgemein geltender Rechtsgrundsätze (z.B. Gleichbehandlungsgebot und Diskriminierungsverbot) ist darauf zu achten, dass es sich hierbei um marktübliche, weit verbreitete und leicht zugängliche Dokumentenformate handeln sollte.

Die nachfolgende Grafik soll die möglichen Standard-Varianten bei E-Rechnungen nochmals verdeutlichen:

| Rechnungsbegründende Unterlagen (Anlagen zur E-Rechnung) | |
|--|---|
| In den XML-Datensatz eingebettete Dokumente | Referenz auf externe Dokumente |
| <ul style="list-style-type: none"> - PDF-Dokumente (PDF) - Bild-Dateien (PNG, JPEG) - Textdateien (CSV) - Excel-Tabellen (XLSX) - OpenDocument-Tabellen (ODS) | <ul style="list-style-type: none"> - sonstige Dokumentenformate, z.B. CAD-, GAEB- oder StLB-Daten, soweit der Rechnungsempfänger hierfür den Zugang eröffnet hat <p>Referenz: Internetadresse bzw. URL</p> |

2.3. Grundsätzliches zur Übermittlung und Öffnung von Zugangskanälen

Der Empfänger einer elektronischen Rechnung i.S. von Art. 5 Abs. 2 BayEGovG und § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BayEGovV (kurz: E-Rechnung) muss die erforderliche Infrastruktur für die Übermittlung von E-Rechnungen bereitstellen und dem Rechnungssteller/Rechnungssender einen entsprechenden Zugang eröffnen (kurz: Zugangskanal). Empfänger von E-Rechnungen kann entweder der öffentliche Auftraggeber selbst oder ein von ihm beauftragter Dritter sein (z.B. ein öffentlich-rechtlicher oder privater Dienstleister/Auftragsverarbeiter¹³, vgl. dazu Kapitel 5.3 dieses Leitfadens).

Sowohl das BayEGovG als auch die BayEGovV überlassen es den öffentlichen Auftraggebern im Sinn von § 98 GWB, einen oder mehrere Zugangskanäle für den Empfang von E-Rechnungen anzubieten. Welche Art von Zugangskanal eröffnet wird, ist den Rechnungsempfängern weder im BayEGovG noch in der BayEGovV vorgegeben. Diese Entscheidung muss der Rechnungsempfänger im Rahmen der gesetzlichen Rahmenbedingungen (z.B. Art. 2, 3 und 11 BayEGovG i.V. mit Art. 32 DSGVO und Art. 32 BayDSG sowie § 1 OZG) und unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten (vgl. Art. 55 Abs. 2 LKrO) selbst treffen.

Hinsichtlich der Sicherheitsanforderungen an den Zugangskanal gehen wir, wie im Standard XRechnung beschrieben¹⁴, ebenfalls von einem „normalen“ Schutzbedarf i.S. der aktuellen BSI-Grundschutz-Standards¹⁵ aus. Mit Blick auf die haushalts- und steuerrechtlichen Anforderungen (vgl. Kapitel 3.1.1 u. 3.1.2) sollten bei der Ermittlung des Schutzbedarfs insb. die rechnungsspezifischen Schutzziele (Echtheit der Herkunft, Unversehrtheit des Inhalts und Lesbarkeit) berücksichtigt werden.¹⁶

Wir empfehlen, die für die Übermittlung möglichen Zugangskanäle auf der Homepage oder im E-Government-Portal des jeweiligen Landkreises zu veröffentlichen oder diese auftragsbezogen in den vertraglichen Bedingungen des jeweiligen Auftrags festzulegen. Letzteres ermöglicht bei einem ggf. erhöhten Schutzbedarf von elektronischen Rechnungen eine entsprechende „Feinjustierung“ der hierzu erforderlichen technischen und organisatorischen Maßnahmen.

Auch bei der Festlegung, wie, in welcher Form und in welchem Format externe rechnungsbegründende Anlagen bei E-Rechnungen übermittelt werden, besteht für den öffentlichen Auftraggeber ein größerer Gestaltungsspielraum (vgl. Kapitel 2.2).

Eine gesetzliche Verpflichtung zum Empfang und Verarbeitung besteht dagegen nicht für elektronische Rechnungen, die weder den vorstehenden technischen Standards entsprechen noch maschinell verarbeitbar sind (z.B. reine PDF-, Bild-Dateien oder Office-Dokumente). Hier kann der öffentliche Auftraggeber selbst entscheiden, ob und in welchem Format er diese empfangen möchte (vgl. § 14 Abs. 1 Satz 7 UStG).¹⁷

Die nachfolgende Grafik stellt die aktuell relevanten Zugangskanäle für alle Arten von Rechnungen im Überblick dar:

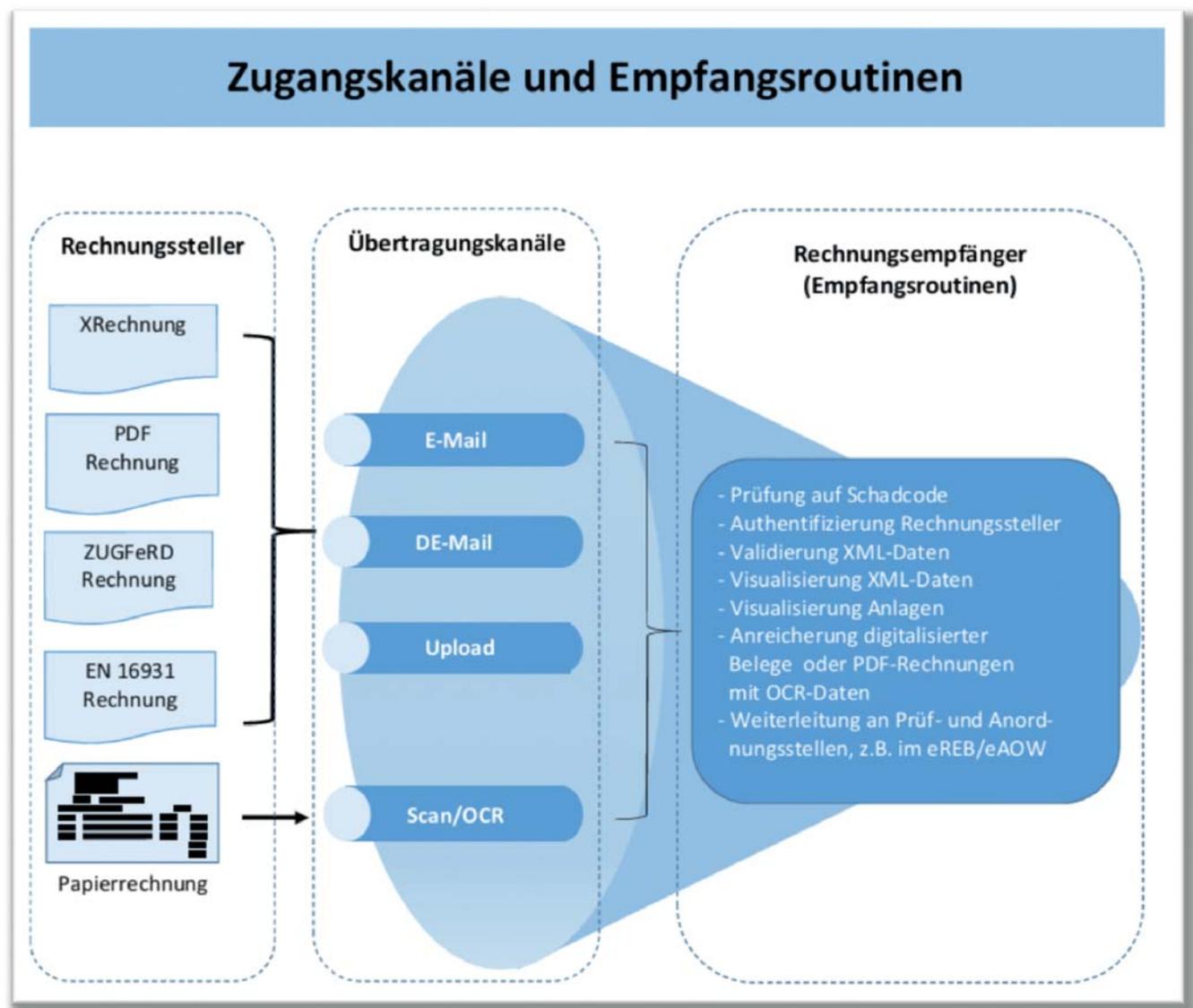
¹³ sog. eBilling-Provider, vgl. IBI-Research-Veröffentlichung „Elektronische Rechnungsabwicklung – einfach, effizient, sicher“, Juni 2013

¹⁴ vgl. Standard XRechnung, Vers. 1.2.2, Kap. 15.3

¹⁵ https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/ITGrundschutz/itgrundschutz_node.html

¹⁶ vgl. Standard XRechnung, Vers. 1.2.2, Kap. 15.3

¹⁷ vgl. hierzu Gruschka, Elektronische Archivierung von Buchungsbelegen in Kommunalkassen, in: Bayerischer Kommunalen Prüfungsverband (Hrsg.), Geschäftsbericht 2011, Abschn. 3, S. 66



2.4. Zugangskanäle für elektronische Rechnungen

2.4.1. Allgemeines

Die Übermittlung von elektronischen Rechnungen muss ebenso zuverlässig erfolgen wie der Transport von Papierrechnungen auf dem Postweg.¹⁸ Um dies zu gewährleisten, sollten die für die Übermittlung zur Verfügung stehenden Zugangskanäle und Adressen dem Rechnungssteller/Rechnungssender über allgemein zugängliche Informationen (Homepage oder E-Government-Portal des Landkreises) oder entsprechende Verzeichnisdienste bekannt gegeben werden.

Unabhängig vom verwendeten Dienst muss bei allen Zugangskanälen gewährleistet sein, dass der Zeitpunkt des Zugangs der elektronischen Rechnung nachvollziehbar und revisionsssicher dokumentiert wird.

¹⁸ vgl. Standard XRechnung, Vers.: 1.2.2, Kap. 15.2



Neben den Zugangskanälen und Adressen für die Übermittlung von E-Rechnungen sollten dem Auftragnehmer auch die Dateiformate, die mögliche Anzahl und Größe der externen, d.h. nicht in den Datensatz eingebetteten, rechnungsbegründenden Unterlagen bekannt gegeben oder allgemein auf der Homepage oder dem E-Government-Portal des Landkreises veröffentlicht werden. Ergänzend können entsprechende Festlegungen bei der Vergabe des Auftrags in den jeweiligen Ausschreibungs- und Vertragsbedingungen getroffen werden. Der Standard XRechnung, Vers.: 1.2.2, enthält dazu in Kap. 17.1 Hinweise zur Gestaltung von Nutzungsbedingungen (Kap. 17.1.1) und Ausschreibungsunterlagen/Vertragsbedingungen (Kap. 17.1.2).

Die Absicherung der Zugangskanäle und Schnittstellen zu den internen Fachverfahren (z.B. elektronisches Rechnungseingangsbuch, elektronischer Workflow und HKR-Verfahren) vor Schadsoftware, unbefugter Nutzung oder Manipulation sollte im Rahmen der örtlichen Informationssicherheitskonzepte berücksichtigt und den Risiken durch angemessene technische und organisatorische Maßnahmen (vgl. § 37 KommHV-Kameralistik / § 33 KommHV-Doppik, Art. 11 Abs. 1 BayEGovG) begegnet werden.

E-Rechnungen, die weder den (Pflicht-)Anforderungen des Standards XRechnung oder der EN 16931 entsprechen und deshalb nicht maschinell verarbeitbar sind (vgl. Kapitel 2.5.2.2) oder Schadcode enthalten, können abgewiesen und müssen nicht den weiteren Bearbeitungsprozessen zugeführt werden (§ 6 Abs. 2 BayEGovV). Gleiches gilt für Spam- oder Fake-Rechnungen.¹⁹

Die Vor- und Nachteile der möglichen Zugangskanäle und teilweise auch deren Absicherung werden im Standard XRechnung²⁰, Kap. 15 und 16, ausführlich dargestellt.

Nachfolgend werden diejenigen Aspekte angesprochen, die sowohl den zentralen als auch dezentralen Empfang und die Verarbeitung von E-Rechnungen bei den kommunalen Auftraggebern gewährleisten sollen.

2.4.2. E-Mail

Aufgrund der weiten Verbreitung und Akzeptanz von E-Mail liegt es nahe, diesen Kanal auch für die Übermittlung von E-Rechnungen zu verwenden, zumal dem weder haushalts- noch steuerrechtliche Bestimmungen entgegenstehen. Dieser Kanal wird auch in der Praxis bereits für die Übermittlung von elektronischen Rechnungen i.S. von § 14 Abs. 1 UStG genutzt, soweit der Rechnungsempfänger damit ausdrücklich oder durch konkludentes Handeln einverstanden war.²¹

Bei der Nutzung von E-Mail als Übertragungskanal für E-Rechnungen dient die E-Mail in der Regel lediglich als Transportmedium. Die elektronische Rechnung im XRechnungs- oder EN 16931-Format wird in diesen Fällen als Anhang²² der eigentlichen Textnachricht übermittelt. Daneben bietet E-Mail auch die Möglichkeit, neben der eigentlichen E-Rechnung weitere, nicht in den XML-Datensatz eingebettete (externe) rechnungsbegründende Unterlagen zu übermitteln.

Hinsichtlich der Vor- und Nachteile dieses Zugangskanals wird auf die ausführliche Darstellung im aktuellen Standard XRechnung, Kap. 16.2.2, verwiesen, der wir uns anschließen. Ebenso sollte örtlich die Umsetzbarkeit der a.a.O. aufgezeigten kanalspezifischen Optionen geprüft werden. Ergänzend verweisen wir auf die Bausteine APP.5.1, APP.5.2 und OPS.1.1.4 im aktuellen IT-Grundschutz-Kompendium des BSI und die hierzu veröffentlichten Umsetzungshinweise.

¹⁹ vgl. Standard XRechnung, Vers.: 1.2.2, Kap. 15.3

²⁰ vgl. Standard XRechnung, Vers.: 1.2.2, Kap. 15 u. 16

²¹ vgl. § 14 Abs. 1 Satz 7 UStG, der die Art der Übermittlung einer bilateralen Übereinkunft von Rechnungssteller/Rechnungssender und Rechnungsempfänger überlässt

²² Sowohl der XML-Datensatz mit den eingebetteten Anlagen als auch die externen rechnungsbegründenden Anlagen werden in einer E-Mail regelmäßig als codierte Binärdaten im Base64-Format übermittelt.



Wie im Standard XRechnung angeregt, empfehlen wir, den Zugang von E-Rechnungen grundsätzlich zu zentralisieren und einen definierten Zugangspunkt in der Form eines Funktionspostfachs anzubieten. Dies bietet den Vorteil, dass dieses zentrale Postfach in definierten Zeitintervallen automatisiert gelesen, eingegangene E-Rechnungen automatisiert geprüft, visualisiert und anschließend zusammen mit den Prüfprotokollen an nachgelagerte Verfahren (z.B. elektronisches Rechnungseingangsbuch, Anordnungsworkflow-Systeme oder HKR-Verfahren/ERP- oder Finanzbuchhaltungssysteme) weitergeleitet werden können.²³ Im Rahmen dieser Routinen können E-Rechnungen, die nicht den gesetzlichen Anforderungen entsprechen, gem. § 6 Abs. 2 Satz 1 BayEGovV zurückgewiesen und der Rechnungssteller/Rechnungssender über den Zugangskanal entsprechend informiert werden. Zurückgewiesene Rechnungen gelten gem. § 6 Abs. 2 Satz 2 BayEGovV als nicht zugegangen.

Aus Sicht der IT-Sicherheit weisen wir allerdings darauf hin, dass E-Mail seit geraumer Zeit als Haupt-Angriffsvektor von Schadsoftware genutzt wird. Neben manipulierten Anhängen (z.B. Office- oder PDF-Dokumente mit Schadcode) enthalten schadhafte E-Mails mittlerweile auch Links, die zu Webseiten mit Schadsoftware führen oder schadhafte Code ggf. nachladen. Hinzu kommt, dass dieser Zugangskanal nicht selten Ziel von Spam- oder Fake-Nachrichten ist. Insoweit kommt der Absicherung dieses Zugangskanals eine große Bedeutung zu, die im Rahmen der nach Art. 11 Abs. 1 Satz 2 BayEGovG zu erstellenden Informationssicherheitskonzepte ohnehin näher betrachtet werden muss und nicht Gegenstand dieses Leitfadens ist.²⁴ In diesem Zusammenhang möchten wir ebenfalls auf den Standard XRechnung verweisen, die auch zu den IT-Sicherheitsaspekten zahlreiche Empfehlungen enthalten.

2.4.3. DE-Mail

Dieser Zugangskanal bietet zwar im Prinzip die gleiche Funktionalität wie E-Mail, zeichnet sich aber dadurch aus, dass er im Gegensatz zu normalen E-Mail-Nachrichten einen sicheren, vertraulichen und nachweisbaren Versand von Rechnungsdokumenten ermöglicht.

Wegen der immer noch geringen Verbreitung dieses Vertrauensdienstes und der dafür notwendigen technischen Infrastruktur gehen wir im Rahmen dieses Leitfadens nicht näher darauf ein. Wir verweisen insoweit auf die weiterführenden Ausführungen im Standard XRechnung, Kap. 16.2.3.

Aus unserer Sicht eignet sich dieser Zugangskanal wegen der aufwendigen Implementierung nur für größere Rechnungseingangsportale. Dabei ist jedoch fraglich, ob dieser in der Praxis nicht weit verbreitete Zugangskanal überhaupt von kleineren und mittleren Unternehmen für den Versand von E-Rechnungen akzeptiert und genutzt wird. Eine gesetzliche Verpflichtung hierzu besteht ohnehin nicht.

2.4.4. Upload von elektronischen Rechnungen über ein WEB-Formular mit Authentifizierung und Transportverschlüsselung

Mit Blick auf die haushalts- und steuerrechtlichen Anforderungen an die Echtheit der Herkunft und Unversehrtheit des Inhalts von elektronischen Rechnungen (vgl. Kapitel 3.1.1 3.1.2) und die vorstehend beschriebenen Nachteile der beiden Zugangskanäle E-Mail und DE-Mail (vgl. Kapitel 2.4.2 und 0) halten wir ein sicheres Web-Formular, das die Übermittlung von E-Rechnungen über einen Datei-Upload ermöglicht, für eine zweckmäßige Alternative. Ebenso können hierüber auch XML-Dateien mit größeren internen Anlagen oder größere externe rechnungsbegründende Unterlagen (vgl. Kapitel 2.2) schnell und sicher hochgeladen werden.

²³ Verschiedene Hersteller von HKR-Verfahren bieten diese Funktionalität bereits seit einiger Zeit ihren Kunden an (z.B. Module: Elektronisches Rechnungseingangsbuch, elektronischer Anordnungsworkflow).

²⁴ vgl. dazu u.a. den mit Verwaltungsinfo vom 28.01.2020, Az.: II-0470.20-61/cw, zugeleiteten Maßnahmenkatalog zum Schutz vor Schadprogrammen

²⁵ vgl. beispielsweise ZRE-Bund oder testweise den E-Rechnung-Generator der Fa. Schütze AG

Zudem könnte hierbei auf der Kommunikations-Infrastruktur aufgesetzt werden, die über die vom Freistaat angebotenen Basisdienste für eine sichere Kommunikation (z.B. sicheres Kontaktformular) bereits verfügbar ist. Dies dürfte auch für kleine und mittlere Unternehmen interessant sein.

Im Übrigen wird hinsichtlich der Vor- und Nachteile dieses Zugangskanals auf die umfangreichen Ausführungen im Standard XRechnung, Vers.: 1.2.2, Kap. 16.1.1, 16.1.3 und 16.1.4, verwiesen.

Die Erfassung von E-Rechnungen über ein WEB-Formular²⁵ halten wir dagegen mit Blick auf die zwischenzeitlich auch bei kleinen und mittleren Unternehmen vorhandene technische Ausstattung (z.B. ERP-/FiBu-Software mit XRechnung-Schnittstelle) sowie die steuerrechtlichen Aufzeichnungs- und Buchführungspflichten, die von den Rechnungsstellern zu erfüllen sind (vgl. GoBD vom 28.11.2019, BStBl. I S. 1269), für wenig realistisch. Zudem gibt es am Markt einige eBilling-Provider, die im Auftrag des Rechnungsstellers eine Transformation der Ausgangsrechnungen in das XRechnung- oder EN 16931-Format vornehmen können.

2.5. Empfang von elektronischen Rechnungen

Die nachfolgend dargestellten Empfehlungen zum Empfang, zur Verarbeitung und zur Aufbewahrung von E-Rechnungen im XRechnung- oder EN 16931-Format sollen dazu beitragen, dass diese nach dem Zugang alle erforderlichen technischen und fachlichen Prüfschritte ordnungsgemäß durchlaufen, rechtzeitig zur Zahlung angewiesen und schließlich revisionssicher für die Dauer der Aufbewahrungsfristen verfügbar gehalten werden.

Die nachfolgende Grafik soll dazu einen Überblick vermitteln, bevor nachfolgend detailliert auf die einzelnen Prüf- und Verarbeitungsschritte eingegangen wird:



²⁵ vgl. beispielsweise ZRE-Bund oder testweise den E-Rechnung-Generator der Fa. Schütze AG



2.5.1. Haushalts- und steuerrechtliche Rahmenbedingungen für den Empfang und die Verarbeitung elektronischer Rechnungen

Auch strukturierte, maschinell verarbeitbare E-Rechnungen i.S. von Art. 5 Abs. 2 BayEGovG und § 6 BayEGovV müssen die allgemeinen haushalts- und steuerrechtlichen Anforderungen^{26 27} an Belege i.S. von § 71 Abs. 1 KommHV-Kameralistik/§ 67 Abs. 1 KommHV-Doppik und Rechnungen i.S. von § 14 Abs. 1 UStG erfüllen. Insoweit unterscheiden sich solche Rechnungen weder von papiergebundenen Rechnungen noch von anderen elektronischen Rechnungen, die ggf. nur unstrukturierte Daten (z.B. Rechnungen im PDF-Format) enthalten.

Bei allen Rechnungen müssen aus steuerrechtlicher Sicht, unabhängig vom jeweiligen Format,

- die Echtheit der Herkunft,
- die Unversehrtheit ihres Inhalts und
- ihre Lesbarkeit

für die Dauer der gesetzlichen Aufbewahrungsfristen sichergestellt sein (vgl. § 14 Abs. 1 Sätze 2 bis 6 UStG).

Echtheit der Herkunft bedeutet nach den steuerrechtlichen Bestimmungen die Sicherheit der Identität des Rechnungsstellers (vgl. § 14 Abs. 1 Satz 3 UStG). Unversehrtheit des Inhalts bedeutet, dass die gesetzlich vorgegebenen Angaben nicht geändert wurden (vgl. § 14 Abs. 1 Satz 4 UStG).²⁸

Auch die in den Kommunalhaushaltsverordnungen enthaltenen Bestimmungen für die Prüfung von Ansprüchen und Zahlungsverpflichtungen (§ 41 Abs. 1 KommHV-Kameralistik, § 37 Abs. 1 KommHV-Doppik)²⁹ und die Grundsätze für die kommunale Buchführung (§ 61 KommHV-Kameralistik / § 57 KommHV-Doppik) lassen keine andere Wertung zu. Die Geschäftsvorfälle müssen sich auch nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen vollumfänglich in ihrer Entstehung und Verarbeitung verfolgen lassen (§ 61 Abs. 2 KommHV-Kameralistik / § 57 Abs. 2 KommHV-Doppik), also sowohl vom Beleg zum Buchungssatz (progressiv) als auch vom Buchungssatz zum Beleg (retrograd) prüfbar sein.³⁰ Insoweit sind die haushaltsrechtlichen Anforderungen an die Echtheit der Herkunft, die Unversehrtheit des Inhalts und die Lesbarkeit von Rechnungen nahezu identisch mit den steuerrechtlichen Bestimmungen. Den Rechnungen (Belege i.S. von § 71 Abs. 1 KommHV-Kameralistik oder § 67 Abs. 1 KommHV-Doppik) kommt insoweit als Nachweis für

- das Bestehen einer Zahlungsverpflichtung³¹ oder eines Anspruchs³² und
- die ordnungsmäßige Abwicklung der Geschäftsvorfälle³³

eine elementare Bedeutung zu.

2.5.2. Standard Prüf- und Verarbeitungsroutinen nach dem Eingang von E-Rechnungen

Wir empfehlen, die nachfolgend dargestellten technischen Prüfschritte immer vorzunehmen, unabhängig davon, ob die weiteren Prüf- und Verarbeitungsprozesse der Rechnungsinhalte papiergebunden, elektronisch oder ggf. in hybrider Form erfolgen.

²⁶ vgl. IMBek vom 08.02.2008 i.V. mit den BKPV-Geschäftsberichten 2004, 2006, 2011 u. 2016

²⁷ vgl. Art. 5 des Steuervereinfachungsgesetzes 2011 vom 01.11.2011, der rückwirkend mit Wirkung zum 01.07.2011 in Kraft trat

²⁸ vgl. dazu ausführlich die Gesetzesbegründung zu Art. 14 Abs. 1 und 3 in der BT-Drs. 17/5125 vom 21.03.2011 und im BMF-Schreiben vom 02.07.2012, Az: IV D 2 - S 7287-a/09/10004:003

²⁹ Diese gesetzlichen Bestimmungen i.V. mit den örtlichen Dienstanweisungen stellen u.E. ein innerbetriebliches Kontrollverfahren i.S. von § 14 Abs. 1 Satz 6 UStG dar (sog. verlässlicher Prüfpfad – vgl. BKPV-Geschäftsberichte 2011, S. 66 ff.)

³⁰ Gleiches gilt aus Sicht der GoBD vom 28.11.2019, vgl. Rn. 30 ff.

³¹ Abrechnung einer Lieferung oder Dienstleistung

³² Gutschrift über eine Lieferung oder Leistung

³³ Feststellungsbescheinigung, Zahlungsanordnung, Kassenprüfung, Buchung, Zahlung, Belegführung

Damit die Vorteile der maschinell verarbeitbaren E-Rechnungen ausgeschöpft werden können, sollten die nachfolgend beschriebenen Prüfroutinen ausschließlich automatisch ablaufen. Eine ebenfalls automatische Protokollierung der Ergebnisse der einzelnen Prüfschritte und deren Dokumentation sehen wir als obligatorisch an. Im Übrigen wird auf die weiterführenden Informationen im Standard XRechnung verwiesen, die insoweit als technische Orientierungshilfe dienen können.

Elektronische Rechnungen in strukturierten, maschinell lesbaren Formaten können nur dann ihre Nutzenpotenziale entfalten, wenn sie weitgehend automatisiert empfangen und verarbeitet werden. Manuelle oder ggf. sogar papiergebundene Prozessschritte sollten daher generell nur für eine gewisse Übergangszeit in Kauf genommen werden. Die Dauer dieser Übergangs-/Migrationsphase hängt letztendlich auch von der Akzeptanz dieses neuen Formats durch die Rechnungssteller und der Anzahl von E-Rechnungen ab, die tatsächlich beim öffentlichen Auftraggeber eingehen.

2.5.2.1. Prüfung der XML-Daten und rechnungsbegründenden Unterlagen auf Schadcode (Virenprüfung)

Nach dem Empfang von E-Rechnungen sollten diese und alle darin eingebetteten und externen rechnungsbegründenden Unterlagen in einem ersten Schritt auf Schadcode³⁴ hin untersucht werden. Idealerweise laufen diese Prüfungen vollständig automatisiert ab und finden in einem sog. Quarantänebereich statt. Wir empfehlen, die übermittelten Daten im Quarantänebereich zu entpacken oder zu entschlüsseln, damit sie vollständig und wirksam auf Schadcode hin untersucht werden können. Soweit technisch möglich, wäre bei diesem ersten Schritt auch die Authentizität der Daten zu plausibilisieren (z.B. Abgleich Rechnungssteller/Rechnungssender mit bereits registrierten Lieferanten/Dienstleistern).

Nur die bei diesen Prüfroutinen unauffälligen E-Rechnungen und rechnungsbegründenden Unterlagen sollten die weiteren Prüf- und Bearbeitungsprozesse durchlaufen.

2.5.2.2. Prüfung von Semantik, Syntax, Geschäftsregeln und Integritätsbedingungen (Validierung)

Wenn sich bei der Prüfung auf Schadsoftware keine Auffälligkeiten oder Hinweise ergeben, sollten in einem zweiten Schritt die E-Rechnungen dahingehend untersucht werden, ob sie die Informationselemente des semantischen Datenmodells – entsprechend ihrer Spezifikation in der EN 16931 oder im Standard XRechnung – verwenden.³⁵

Dies wird im Standard XRechnung dahingehend präzisiert, dass eine valide E-Rechnung

- eingebettete Objekte (rechnungsbegründende Unterlagen) enthalten, aber selbst kein eingebettetes Objekt sein kann,
- eine valide Instanz der in der EN 16931-2 (Liste der Syntaxen, welche die EN 16931-1 erfüllen) genannten XML Schema-Definitionen sein muss,
- valide hinsichtlich der durch den Standard XRechnung spezifizierten verbindlichen Geschäftsregeln³⁶ und Integritätsbedingungen³⁷ und deren technische Umsetzung ist und
- alle Informationselemente entsprechend ihrer im Standard gegebenen semantischen Beschreibung verwendet.

Bis auf den zuletzt genannten Aspekt, der eine entsprechende inhaltliche/fachliche Prüfung erfordert, lässt sich die Konformität von E-Rechnungen mit dem Standard XRechnung oder der EN 16931 automatisch überprüfen.³⁸

³⁴ z.B. Computer-Viren, Internet-Würmer, Trojaner, schadhafte Makros oder Links

³⁵ vgl. Standard XRechnung, Vers. 1.2.2, Kap. 5.1

³⁶ europaweit und national geltende steuerliche Regelungen (sog. VAT Rules), vgl. Standard XRechnung, Vers. 1.2.2, Kap. 13.1 u. 16.4.1.2

³⁷ Bedingungen, die der allgemeinen Rechnungsintegrität und -konsistenz dienen (sog. integrity constraints, conditions), vgl. Standard XRechnung, Vers. 1.2.2, Kap. 13.2 u. 16.4.1.2

³⁸ vgl. Standard XRechnung, Vers. 1.2.2, Kap. 16.4.1.1 u. 16.4.1.2



Entsprechende Prüf- und Visualisierungstools werden bereits von den Herstellern der gängigen HKR-Verfahren angeboten oder sind bereits integraler Bestandteil der elektronischen Workflow-Komponenten (z.B. eREB/eAOW), die eine vollständig digitale und damit medienbruchfreie Verarbeitung ermöglichen.

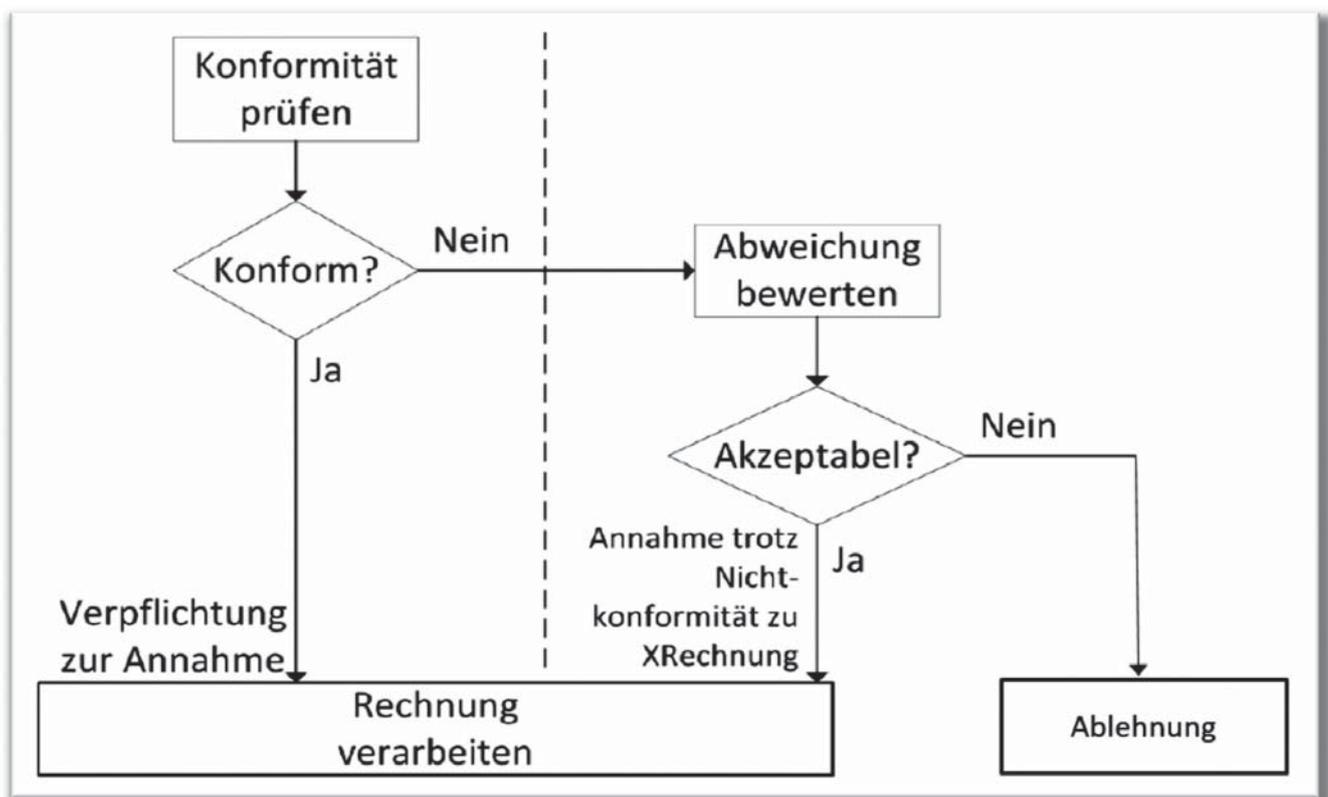
Darüber hinaus bietet der Freistaat Bayern eine kostenlose, webbasierte Softwarelösung zur Validierung und Visualisierung von elektronischen Rechnungen an (vgl. <https://www.e-rechnung.bayern.de/app/#/upload>).

Hinsichtlich der bei der Konformitätsprüfung erzeugten Prüfprotokolle weisen wir darauf hin, dass diese sowohl Warn- als auch Fehlermeldungen enthalten können. Dies ist darauf zurückzuführen, dass im Standard XRechnung zwar die meisten Geschäftsregeln und alle Integritätsbedingungen verbindlich festgelegt sind (MUSS/SHALL oder DARF NICHT/SHALL NOT), darüber hinaus aber auch einige Geschäftsregeln vorgegeben sind, die lediglich positive oder negative Empfehlungen enthalten (SOLL/SHOULD, DARF/MAY, SOLL NICHT/SHOULD NOT).

Nicht valide E-Rechnungen kann der Rechnungsempfänger gem. § 6 Abs. 2 BayEGovV auch unverzüglich zurückweisen. Es obliegt der Entscheidung des Rechnungsempfängers, wie er in der Praxis mit den bei der Validierungsprüfung auftretenden Hinweisen, Warnungen und Fehlern umgeht (z.B. Festlegung eines definierten Toleranzwerts). Dieser Toleranzwert sollte in der Übergangsphase zunächst etwas großzügiger, danach aber relativ eng gefasst werden, damit fehlerhaft implementierte E-Rechnungslösungen nicht zum Dauerproblem für den Rechnungsempfänger werden.

Valide E-Rechnungen müssen dagegen im Rahmen der geltenden Übergangsfristen elektronisch angenommen und verarbeitet werden (siehe hierzu Kapitel 1.2 sowie Art. 5 Abs. 2 BayEGovG und § 6 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 BayEGovV).

Die nachfolgende Grafik³⁹ soll diese Zusammenhänge nochmals verdeutlichen:



³⁹ in Anlehnung an die Darstellung von KoSIT im Vortrag „XRechnung – Fakten der technischen Umsetzung“, 11. XÖV-Konferenz, Folie 36

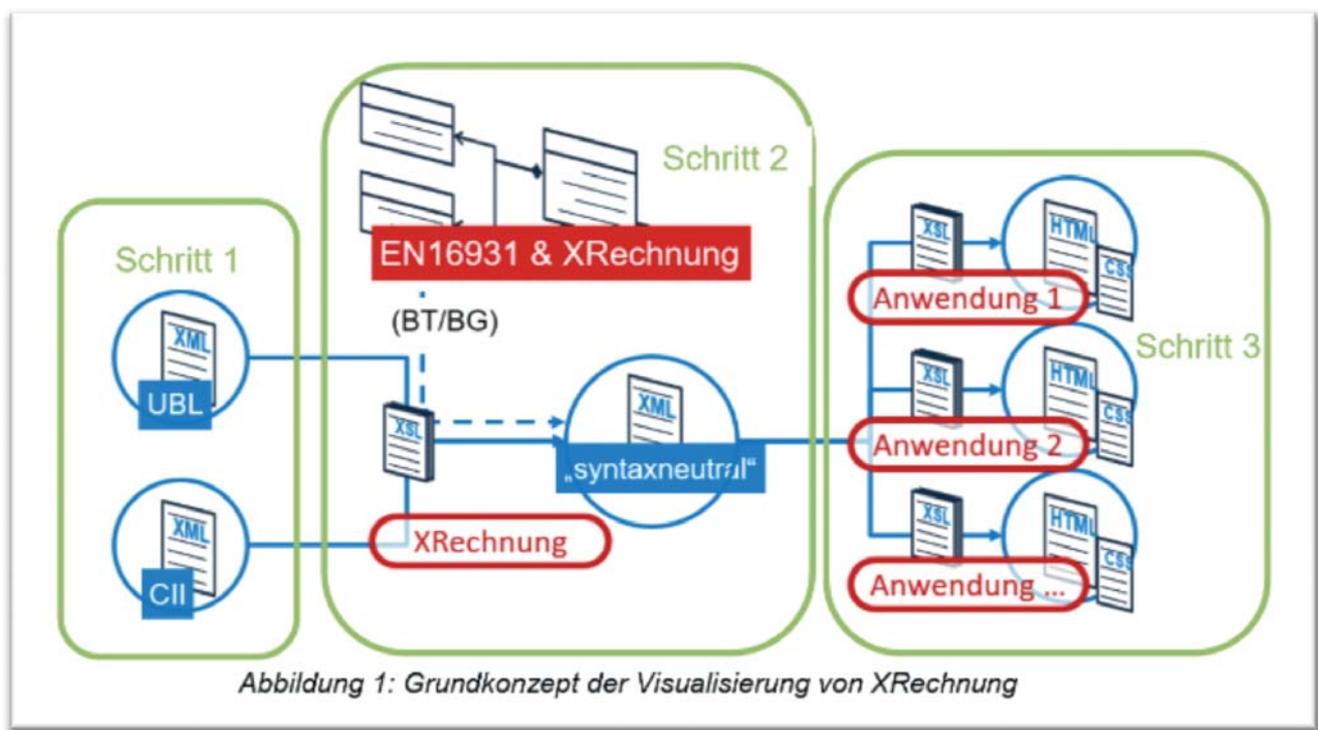
2.5.2.3. Visualisierung von E-Rechnungen

In welcher Form die in den eingegangenen E-Rechnungen enthaltenen XML-Daten dem Empfänger angezeigt werden, ist weder in der Richtlinie 2014/55/EU vom 16.04.2014, im BayEGovG oder in der BayEGovV noch in der EN 16931 oder im Standard XRechnung verbindlich festgelegt. Nach unseren Erfahrungen und auch nach Aussagen des IT-Planungsrats und der KoSIT besteht allerdings sowohl auf der Sender- als auch der Empfängerseite die Anforderung, dass jede durch die EU-Norm bzw. den Standard XRechnung spezifizierte technische Abbildung einer E-Rechnung (sog. valide Instanz) für den menschlichen Leser in strukturierter Form und gut lesbar angezeigt wird.⁴⁰

In den auf der Homepage der KoSIT veröffentlichten Frequently Asked Questions (FAQ), Stand: 21.01.2020, wird dazu folgende Auffassung vertreten:

„Eine elektronische Rechnung im Standard XRechnung wird jeweils im Verantwortungsbereich des Rechnungsstellers oder -empfängers visualisiert. So werden mögliche Inkonsistenzen zwischen zwei Dokumenten (PDF und strukturierter Datensatz) sowie Zusatzaufwände bei der Identifikation und Extraktion des Rechnungsdokuments aus einem PDF, in das verschiedenste Dokumente eingebettet werden können, vermieden.“

Wir empfehlen, die Visualisierung einer validen oder trotz Fehler- oder Warnmeldungen akzeptierten E-Rechnung im Anschluss an die Konformitätsprüfung automatisiert vorzunehmen. Die für die Visualisierung erforderlichen technischen Komponenten und Schritte werden von der KoSIT im Leitfaden „XRechnung – Komponenten zur Visualisierung“, a.a.O., näher beschrieben und mit folgender Grafik veranschaulicht:



Das sog. Rendering der XML-Daten sollte grundsätzlich mit den von den HKR-Verfahrensherstellern bereitgestellten Visualisierungstools erfolgen, da diese in der Regel die Inhalte der Informationselemente (sog. Kopf-, Fuß- und Positionsdaten) nicht nur in einer strukturierten, für den Menschen gut lesbaren Form anzeigen, sondern sie auch für die nachfolgenden Verfahren (z.B. Anordnungsworkflow, Finanzwesen), weitere Bücher (z.B. Anlagen-

⁴⁰ vgl. XRechnung – Komponenten zur Visualisierung, <https://github.com/itplr-kosit/xrechnung-visualization>



buchführung) oder Fachanwendungen (z.B. Bestandsverzeichnisse, Facility Management oder KLR) bereitstellen können. Aus der Sicht des öffentlichen Auftraggebers ist gerade Letzteres das größte Nutzenpotenzial von E-Rechnungen, da allein mit der Visualisierung keine Effizienzvorteile gegenüber den herkömmlichen Papier- oder PDF-Rechnungen verbunden sind.⁴¹ Zudem dürften die von den Herstellern integrierten Lösungen am ehesten gewährleisten, dass die im XML-Datensatz gespeicherten Daten korrekt in die automatisierten Verfahren übernommen werden (sog. Schnittstellenintegrität, vgl. § 37 Abs. 1 Nr. 2 KommHV-Kameralistik / § 33 Abs. 1 Nr. 2 KommHV-Doppik). Dies sollte sicherstellen, dass Inkonsistenzen zwischen den für die Weiterverarbeitung bereitgestellten und visualisierten Daten schneller erkennbar sind.

Ebenso wenig wie die Art und Weise der Visualisierung ist auch das Anzeige- oder Dateiformat der für den Menschen visualisierten E-Rechnung vorgegeben. Für effiziente Prüfprozesse der Beschäftigten (z.B. Feststellungsbefugte, Anordnungsberechtigte und Kasse) ist in der täglichen Praxis insbesondere eine komprimierte, zeilen- und spaltenorientierte Darstellung⁴² der einzelnen Rechnungspositionen erforderlich. Auf die Darstellung von nicht befüllten Informationselementen sollte gänzlich verzichtet werden.

Neben den Maßnahmen, die der besseren Lesbarkeit und Prüfbarkeit von Rechnungsinhalten durch den Menschen dienen, favorisieren wir aus grundsätzlichen Erwägungen die Transformation und das Rendering der validen XML-Daten in ein PDF/A-Format, da dieses leistungsfähige Containerformat beispielsweise auch elektronische Signaturen (z.B. im PAdES-Standard) aufnehmen kann und die international normierten Speicherformate PDF/A-1 bis PDF/A-3 sowohl eine sehr gute Perspektive für die Langzeitaufbewahrung als auch für die Verkehrsfähigkeit der digitalen Daten bieten. Bei der Verwendung dieser Formate, die auch plattformübergreifend eine originalgetreue Wiedergabe der Dokumenteninhalte ermöglichen, lassen sich Wissens- und Willenserklärungen nachgelagerter Prüfprozesse sogar direkt im visualisierten Rechnungsbeleg speichern, ohne dass dadurch originäre Informationen überdeckt oder überschrieben werden. So könnten z.B. sachliche, rechnerische oder fachtechnische Feststellungen in elektronischer Form erteilt werden, wie dies haushaltsrechtlich sowohl bei förmlichen Zahlungsanordnungen (vgl. § 41 Abs. 1 i.V. mit § 39 Abs. 1 Nr. 7 KommHV-Kameralistik / § 37 Abs. 1 i.V. mit 35 Abs. 1 Nr. 7 KommHV-Doppik) als auch bei allgemeinen Zahlungsanordnungen (§ 41 Abs. 2 i.V. mit § 40 Abs. 2 KommHV-Kameralistik / § 37 Abs. 2 i.V. mit § 36 Abs. 2 KommHV-Doppik) zulässig ist. Zudem bietet das portable PDF-Format auch dann eine größere Flexibilität, wenn die jeweiligen Prüfinstanzen und Feststellungs- oder Anordnungsbefugte (oder damit beauftragte externe Ingenieurbüros, z.B. bei komplexen technischen Lieferungen/Leistungen/Baumaßnahmen) nicht oder nur mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand in das für den elektronischen Anordnungs-Workflow (eAOW) eingesetzte Verfahren eingebunden werden können.⁴³

Eine weitere Variante stellt die Visualisierung der E-Rechnungsdaten im Workflow-System oder Finanzwesen dar (z.B. vorbelegter Datensatz mit den Kopf-, Fuß- und Positionsdaten der Rechnung in einer Bildschirmmaske). Verschiedene Verfahrenshersteller bieten auch diese Variante an und betrachten die Transformation und Visualisierung der XML-Daten in einem PDF- oder HTML-Format nur als zusätzliche Möglichkeit für die Belegarchivierung. Eine derartige Verfahrensweise wäre auch haushaltsrechtlich denkbar, würde aber immer auch eine vollständige Visualisierung aller im XML-Datensatz enthaltenen Daten samt den im Datensatz eingebetteten oder begleitenden rechnungsbegründenden Unterlagen sowie den allgemeinen Geschäfts- oder Zahlungsbedingungen erfordern. Nur so können die haushaltsrechtlich vorgeschriebenen Prüfungen der Rechnungsinhalte⁴⁴ korrekt vorgenommen und ggf. vom Rechnungssteller vorgegebene Zahlungsbedingungen (z.B. abzugsfähiger Skontobetrag, Zahlungs- und Skontofristen) wirksam kontrolliert werden.

Welche Variante der öffentliche Auftraggeber letztendlich wählt, hängt von der verfügbaren technischen Ausstattung und der örtlichen Gestaltung der Prüf-, Anordnungs- und Kassenprozesse ab.

⁴¹ Die Visualisierung allein wäre streng genommen eher ein Nachteil, da dies ja bisher vom Rechnungssteller/Rechnungssender erledigt wurde.

⁴² wie sie bei herkömmlichen Papier- und PDF-Rechnungen üblich ist

⁴³ Neben signierten PDF-Dokumenten kommen außerhalb des eAOW allerdings auch signierte E-Mails in Betracht.

⁴⁴ Eine vollständige maschinelle Prüfung aller Rechnungspositionen würde ein hoch integriertes Verfahren erfordern, das insbesondere auch die Ergebnisse sachlicher oder fachtechnischer Prüfungen berücksichtigt (z.B. Art u. Güte der gelieferten Ware, Abgleich mit Wägescheinen).

2.5.3. Automatisierte Weiterleitung an die zuständige bewirtschaftende Stelle

Auch wenn in den vorstehenden Ausführungen der zentrale Eingang von E-Rechnungen in einem Funktionspostfach oder der Datei-Upload in einem WEB-Formular und die zentrale (technische) Prüfung der Validität von E-Rechnungen favorisiert wurden, stellt dies keinen Paradigmenwechsel zu dem bei Kommunen weit verbreiteten und seit Jahren erfolgreich praktizierten Workflow im Anordnungswesen und der damit einhergehenden dezentralen Ressourcenverantwortung und Mittelbewirtschaftung dar.

Der Schlüssel hierfür liegt in einem intelligenten Aufbau des sog. Identifikationskennzeichens (i.S.v. § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Buchst. a BayEGovV), das es bei ein wenig Disziplin auf Seiten der Rechnungssteller und klaren Vorgaben⁴⁵ der Auftraggeber (Rechnungsempfänger) ermöglicht, die per E-Mail oder per Web-Formular eingehenden E-Rechnungen automatisiert den zuständigen Anordnungsstellen zuzuleiten. Wir empfehlen, als Identifikationskennzeichen die Leitweg-Identifikationsnummer (Leitweg-ID) zu verwenden. Die Leitweg-ID ist eine Zahlen- und Buchstabenkombination, die sich eindeutig einer bestimmten Behörde zuordnen lässt und vom Auftraggeber (Rechnungsempfänger) zur Adressierung der elektronischen Rechnung verwendet werden kann. Sie ist damit vergleichbar mit der Anschrift des Rechnungsempfängers bei der klassischen Papierrechnung.

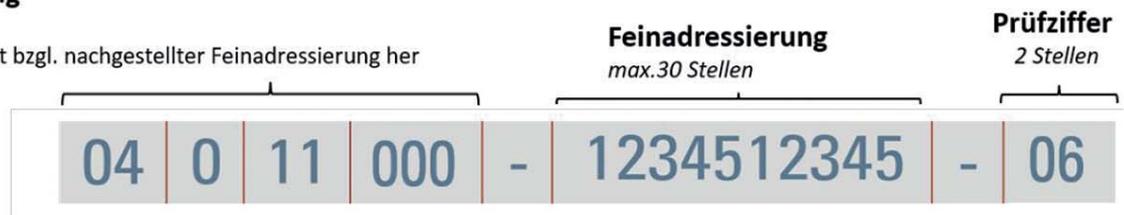
Die Erstellung der Leitweg-ID basiert auf der [Spezifikation der Koordinierungsstelle für IT-Standards \(KoSIT\)](#)⁴⁶. Der Aufbau der Leitweg-ID untergliedert sich wie folgt:

- Die Grobadressierung ist fest vorgegeben und beträgt zwischen zwei und zwölf Stellen (siehe Spezifikation). Im kommunalen Bereich entspricht die Grobadressierung dem Amtlichen Gemeindegemeinschaftsschlüssel (AGS).
- Die Feinadressierung besteht aus Alphanumerischen Zeichen, d.h. Buchstaben aus dem lateinischen Alphabet (A-Z und a-z) und den Ziffern 0-9. Sie kann frei vergeben werden und beträgt bis zu 30 Stellen.
- Zudem muss die zweistellige Prüfwahl aus der Grob- und Feinadressierung berechnet werden. Hierzu kann das Leitweg-ID Tool des Staatsministeriums für Digitales verwendet werden (<https://www.e-rechnung.bayern.de/app/#/leitweg-id>).

Aus der Grob- und Feinadressierung sowie der Prüfwahl ergibt sich die Leitweg-ID. Die nachfolgende Abbildung stellt die drei Bestandteile der Leitweg-ID beispielhaft dar:

Grobadressierung

- Bis zu 12 Stellen
- Stellt Eindeutigkeit bzgl. nachgestellter Feinadressierung her



Quelle: Koordinierungsstelle für IT-Standards, Leitweg-ID, Format-Spezifikation Version 2.0.1, Fassung vom 20.12.2019, S. 5.

Wir gehen davon aus, dass die oben dargestellten Standard-Prüfroutinen (Empfang, Eingangsprüfung, Validierung, Visualisierung und Weiterleitung) technisch automatisiert ablaufen können. Die konsequente Umsetzung medienbruchfreier Prozesse und die damit einhergehende vollautomatisierte formale Prüfung von E-Rechnungen können damit zur Einsparung von Postbearbeitungs-, Verteil- und Transportzeiten führen, was wiederum der inhaltlichen/materiellen und fachtechnischen Prüfung der E-Rechnung und der konsequenten Realisierung von möglichen Skontoabzügen zugutekäme.

⁴⁵ z.B. allgemeine Nutzungsbedingungen auf der Homepage oder in bilateralen Vereinbarungen im Rahmen der Auftragsvergabe

⁴⁶ Im Internet abrufbar unter: <https://www.xoev.de/xrechnung-16828>.



2.5.4. Automatisierte Übergabe der geprüften Daten an das elektronische Rechnungseingangsbuch oder den elektronischen Anordnungs-Workflow

Im Zuge der Weiterleitung von Daten an die nachfolgenden Verfahren sollten die für nachfolgende Prüf- und Verwaltungsprozesse⁴⁷ erforderlichen Daten aus dem XML-Datensatz ausgelesen und samt allen rechnungsbegründenden Unterlagen und technischen Prüfprotokollen über eine entsprechende Schnittstelle an das elektronische Rechnungseingangsbuch (eREB), den elektronischen Anordnungs-Workflow (eAOW) sowie die nachfolgenden automatisierten Verfahren übermittelt werden.

Geht man von den in Kapitel 2.5.2 empfohlenen Prüfschritten aus, sollten – zusammengefasst in einer virtuellen Belegmappe⁴⁸ – nunmehr folgende elektronische Dokumente für die weitere Sachbearbeitung und Prüfung der Rechnungsinhalte vorliegen:

- das Original der E-Rechnung (XML-Instanz der strukturierten Rechnungsdaten im XRechnung- oder EN 16931-Format),
- die transformierte, vom Menschen lesbare Fassung der E-Rechnung (gerenderte XML-Daten im PDF- oder HTML-Format),
- die Protokolle mit den Ergebnissen der vorhergehenden Prüfschritte (z.B. im XML-, CSV-, PDF- oder HTML-Format) und
- die eingebetteten oder externen rechnungsbegründenden Unterlagen.

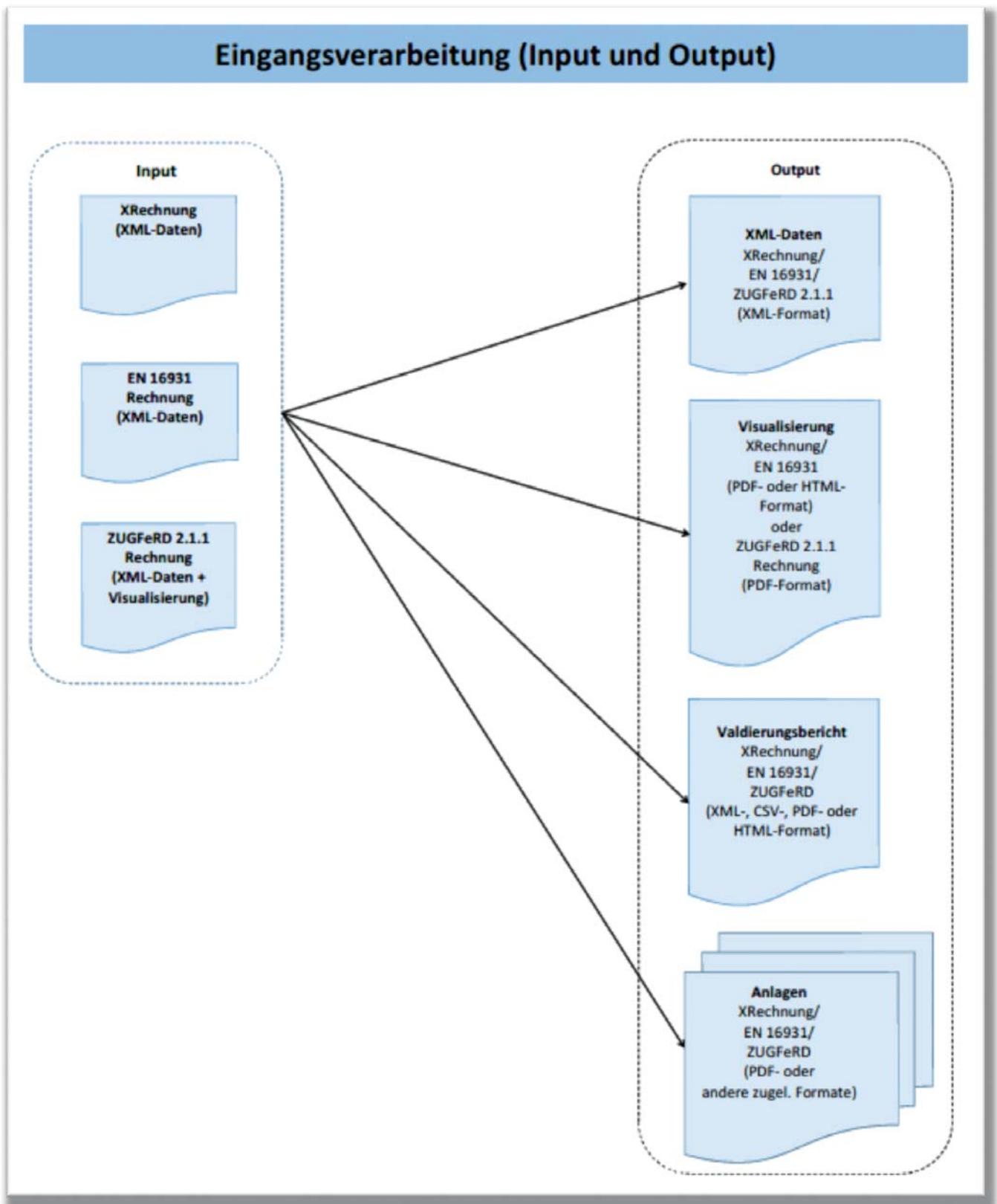
Die Graphik auf Seite 22 soll diese Zusammenhänge nochmals verdeutlichen:

Enthält der XML-Datensatz auch strukturierte Zahlungs- und Skontobedingungen⁴⁹, sollten diese Daten ebenfalls automatisiert ausgelesen und an die nachfolgenden Verfahren (eREB, eAOW) übergeben werden. Diese könnten dann für die Überwachung von Zahlungs- und Skontofristen oder die Berechnung des Skontobetrags oder der Verzugszinsen genutzt werden. Andernfalls empfehlen wir, diese Daten manuell in das eREB oder den eAOW zu übernehmen, damit die von den Rechnungsstellern vorgegebenen Zahlungsfristen eingehalten und die bei fristgerechter Zahlung gewährten Nachlässe auf den Anschaffungspreis (Skonti) realisiert werden können.

⁴⁷ z.B. sachliche, rechnerische und fachtechnische Prüfung der vom Rechnungssteller geltend gemachten Ansprüche für Lieferungen und Leistungen; Prüfungen der vorbereiteten Zahlungsanordnungen durch AO-Befugte; Prüfung von Zahlungsanordnungen durch die Kasse; VISA-Prüfung durch RPA; buchhalterische Prüfungen und Zuordnungen; Prüfung der korrekten Zuordnung in Inventar-, Lizenz-, Bestands- oder Anlagennachweisen)

⁴⁸ oder zumindest unter einem gemeinsamen Index verwaltet

⁴⁹ vgl. Standard XRechnung, Vers. 1.2.2, Kap. 11.1, S. 29 f., INVOICE->Payment terms: BT-20 u. Kap. 13.4, S. 67, Nationale Geschäftsregeln, BR-DE-18





3. Verarbeitung von E-Rechnungen

3.1. Grundsätzliches zur Prüfung der Authentizität, Integrität und Inhalte von elektronischen Rechnungen

Die Verarbeitung von E-Rechnungen ist im Haushalts- und Steuerrecht zwar unterschiedlich geregelt, im Ergebnis aber doch sehr ähnlich, wie bereits in Kapitel 2.5.1 dargestellt.

3.1.1. Haushaltsrecht

Auf der haushaltsrechtlichen Seite steht zunächst die zentrale Forderung, dass jeder Anspruch und jede Zahlungsverpflichtung auf ihren Grund und ihre Höhe zu prüfen ist (vgl. § 41 Abs. 1 Satz 1 KommHV-Kameralistik / § 37 Abs. 1 Satz 1 KommHV-Doppik). Auf der Grundlage der übergeordneten kommunal- und haushaltsrechtlichen Grundsätze („Trennung von Anordnung und Vollzug“ – vgl. Art. 86 Abs. 2 Satz 3 LKrO und „Trennung von Buchung und Zahlbarmachung“ – vgl. § 43 Abs. 2 KommHV-Kameralistik / § 39 Abs. 2 KommHV-Doppik) sowie den in § 61 KommHV-Kameralistik / § 57 KommHV-Doppik verankerten „Grundsätzen für die (Verwaltungs-)Buchführung“ legen Abschnitt 9 der KommHV-Kameralistik bzw. Abschnitt 8 der KommHV-Doppik i.V. mit den hierzu vom Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration (StMI) veröffentlichten Bekanntmachungen und Verwaltungsvorschriften ein formalisiertes Verfahren fest, in dem gesetzlich festgelegt ist,

- wie die Richtigkeit der vom Rechnungsteller geltend gemachten Forderungen oder gewährten Gutschriften geprüft wird (sachliche, rechnerische und ggf. fachtechnische Prüfung),
- dass dies durch eine oder ggf. mehrere formgebundene Wissens- und Willenserklärungen bestätigt werden muss (zusammenfassende Feststellungsbescheinigung mit ggf. mehreren Teil-Feststellungsbescheinigungen oder ggf. ergänzender fachtechnischer Bescheinigung),
- wie die Aus- oder Einzahlung gegenüber der Kasse mit förmlichen oder allgemeinen Zahlungsanordnungen angeordnet wird (Inhalte und Form der Zahlungsanordnungen),
- welche Prüfpflichten der Anordnungsbefugte (z.B. Verfügbarkeit Haushaltsmittel, Vorliegen der Feststellungsbescheinigung) und die Kasse hierbei haben (Form der Kassenanordnung und Prüfung auf Unstimmigkeiten, die zu Bedenken Anlass geben) und
- wie beim Zahlungsverkehr das Vier-Augen-Prinzip sichergestellt wird.

Seit Inkrafttreten der KommHV-Kameralistik und der KommHV-Doppik mit Wirkung vom 01.01.2007 sind diese Prozesse bei originär elektronischen Rechnungen oder frühzeitig digitalisierten Papierrechnungen vollständig medienbruchfrei möglich. Dies schließt die elektronische Zahlbarmachung und elektronische Aufbewahrung der Kassenbelege samt zahlungsbegründenden Unterlagen mit ein. Im Übrigen wird auf die ergänzenden Ausführungen in den BKPV-Geschäftsberichten 2011, S. 69 und 2016, S. 67 f., verwiesen.

3.1.2. Steuerrecht

Mit diesen haushaltsrechtlichen Anforderungen ist die grundlegende Verpflichtung des Unternehmers nach § 14 Abs. 1 UStG vergleichbar, die Echtheit der Herkunft der Rechnung, die Unversehrtheit ihres Inhalts und ihre Lesbarkeit zu gewährleisten. In welcher Weise und durch welches innerbetriebliche Kontrollverfahren er dies sicherstellt, kann er selbst festlegen. Allerdings muss das Kontrollverfahren einen verlässlichen Prüfpfad zwischen Rechnung und Leistung schaffen. Diese Verpflichtungen gelten unabhängig vom Format⁵⁰ der Rechnung und für die Dauer der gesetzlichen Aufbewahrungsfristen.

⁵⁰ z.B. PDF, PDF/A, E-Mail, Office- oder Textformat, vgl. BT-Drs. 17/5125, 17/5196, 17/6146 sowie das BMF-Schreiben vom 02.07.2012, Az: IV D 2 – S 7287-a/09/10004:003

Die mit BMF-Schreiben vom 28.11.2019, Az.: IV A 4 – S 0316/19/10003:001, BStBl. I S. 1269, neu gefassten „Grundsätze zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff (GoBD)“ präzisieren diese steuerrechtlichen Verpflichtungen in Bezug auf originär elektronische oder digitalisierte Rechnungen, Buchungsbelege, Geschäftsbriefe und rechnungsbegründende Unterlagen. Diese Grundsätze gelten auch für den öffentlichen Auftraggeber, soweit für diesen steuerliche Buchführungs- und Aufzeichnungspflichten bestehen, die sich sowohl aus der Abgabenordnung als auch aus diversen Einzelsteuergesetzen ergeben können (vgl. Rn. 4 GoBD, z.B. bei Betrieben gewerblicher Art, die im Haushalt mitgeführt werden oder bei Leistungen nach § 2b UStG).

3.1.3. Gemeinsamkeiten

Die in den Kommunalhaushaltsverordnungen vorgegebenen Prüf- und Anordnungsprozesse können als innerbetriebliches (standardisiertes) Kontrollverfahren i.S. von § 14 Abs. 1 Satz 6 UStG gewertet werden, das einen verlässlichen Prüfpfad zwischen Rechnung und Leistung sicherzustellen vermag (BKPV-Geschäftsbericht 2011, S. 68). Auf die Regelung in § 140 AO wird in diesem Zusammenhang verwiesen.

3.2. Überprüfung der Kassenanordnung durch die Kasse

Nach § 49 Abs. 2 KommHV-Kameralistik / § 45 Abs. 2 KommHV-Doppik dürfen Kassenanordnungen, die in der Form nicht den Vorschriften entsprechen oder sonst zu Bedenken Anlass geben, erst ausgeführt werden, wenn die anordnende Stelle die Anordnung berichtigt hat oder sie aufrechterhält.

Inhalt und Umfang der formalen Prüfung durch die Kasse werden in Schreml/Bauer/Westner, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht in Bayern, Stand: 152. Aktualisierung, wie folgt erläutert:⁵¹

„Form und Inhalt:

Hierbei ist wohl besonders auf die Echtheit der Kassenanordnung zu achten (hat die zuständige Stelle die Anordnung erstellt; stimmt die Unterschrift des Anordnungsbefugten mit der bei der Gemeindekasse vorliegenden Unterschriftsprobe überein und hat der Anordnungsbefugte den Rahmen der ihm erteilten Befugnis eingehalten (bereichs- und betragsmäßig?). ...

...

Sachlicher Inhalt:

Den sachlichen Inhalt einer Kassenanordnung hat die Gemeindekasse jedenfalls nicht nachzuprüfen, z.B. ob die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit beachtet wurden, ob die Ausgabe notwendig ist, ob eine Einnahme (z.B. eine kommunale Abgabe) richtig berechnet wurde ...

...

Sonstige Bedenken:

Zu sonstigen Bedenken können Kassenanordnungen z.B. Anlass geben, wenn in Zahlungsanordnungen ausdrücklich Barzahlungen in größerem Umfang vorgesehen sind (§ 47 Abs. 1 KommHV-Kameralistik) oder SEPA-Basislastschriftverfahren (bisher Lastschrifteinzugsverfahren) in ungeeigneten Fällen zugelassen werden sollen (§ 54 KommHV-Kameralistik), oder wenn begründende Unterlagen oder die Bestätigung über das Vorliegen der sachlichen und rechnerischen Feststellung und zusätzliche Hinweise fehlen (§ 39 Abs. 2 KommHV-Kameralistik; VV Nrn. 2 und 3 zu § 38 KommHV a. F. – abgedruckt bei § 39 KommHV-Kameralistik).

Empfänger:

Bestehen Zweifel hinsichtlich der Person des Empfängers (z.B. wegen Todesfalls) oder hat die Kasse Grund zu der Annahme, dass der in der Kassenanordnung bezeichnete oder von ihr ermittelte Empfänger nicht empfangsberechtigt ist (z.B. wegen Insolvenz, Abtretung der Forderung), so ist vor der Auszahlung die Entscheidung der anordnenden Stelle einzuholen.“

⁵¹ Um die textliche Darstellung nicht zu überfrachten, haben wir die besonders relevanten Textpassagen lediglich den Erläuterungen zu § 49 Abs. 2 KommHV-Kameralistik entnommen, weisen aber darauf hin, dass diese Verpflichtungen für doppisch buchende Kommunen entsprechend gelten (vgl. identischer Wortlaut in den Erläuterungen zu § 45 Abs. 2 KommHV-Doppik).



Vor diesem Hintergrund wird klar, dass die formale Prüfung von Kassenanordnungen zwar in weiten Teilen von den systemimmanenten Verfahrens- und Prüfschritten (Plausibilitäts-, Integritäts- und Vollständigkeitskontrollen) der eingesetzten Verfahren (Anordnungsworkflow-System; HKR-Verfahren/ERP- oder Finanzbuchhaltungssystem) übernommen werden kann, z.B. ob

- die eingegebenen Anordnungsdaten vollständig und plausibel sind,
- die für die Zahlung benötigten Haushaltsmittel auf der angegebenen Buchungsstelle vorhanden und nicht gesperrt sind,
- die im Verfahren authentifizierten Benutzer auch feststellungs- bzw. anordnungsbefugt sind,
- die Zuständigkeit (z.B. Anordnungsdienststelle, Buchungsstelle) und der Umfang (z.B. Betragshöhe) der Anordnungsbefugnis bestehen,
- die Signaturen der Feststellungs- und Anordnungsbefugten vorhanden und gültig sind, oder
- die damit signierten Daten nicht verändert wurden,

die Prüfung von Kassenanordnungen auf sonstige Bedenken aber auf technischem Weg schwierig wäre und nur durch komplexe technische und organisatorische Maßnahmen gewährleistet werden könnte (z.B. Datenanalyse mit KI-Unterstützung; hoher Integrationsgrad von Auftrags- oder Bestellwesen, maschinell auswertbare Lieferungs- und Leistungskontrolle, Inventarisierung aller Lieferungen, aktuelle Verwaltung von Finanzadressen und Kreditoren-Stammdaten, zentraler Rechnungseingang und elektronisches Anordnungswesen).

Trotz der Standardisierung und maschinellen Lesbarkeit von E-Rechnungen kommt erschwerend hinzu, dass es auch bei validen E-Rechnungen nicht immer gewährleistet ist, dass die Zahlungsbedingungen und Skontoinformationen in maschinell auswertbarer Form vorliegen. Die von der KoSIT veröffentlichten FAQs, Stand: 02.03.2020, führen dazu Folgendes aus:

„Die strukturierte Übertragung von Skontoinformationen ist in der zugrundeliegenden EN 16931 nicht vorgesehen. XRechnung hat daher eine Möglichkeit zur strukturierten Übermittlung von Skonto in BT-20 Payment terms geschaffen. Details dazu sind im Standard XRechnung beschrieben. Zusätzlich zu der strukturierten Übermittlung von Skonto können auch unstrukturierte Zahlungsbedingungen (wie bspw. Verzugszinsen) übermittelt werden. Gleichzeitige strukturierte und unstrukturierte Übermittlung von Zahlungsbedingungen in BT-20 schließen sich nicht aus.“

Insoweit sehen wir bei den aktuell geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen noch einige technische Hürden, die erst überwunden werden müssen, um die Überprüfung der Kassenanordnungen durch die Kasse vollständig durch maschinelle Prozesse zu ersetzen. Bei entsprechend leistungsfähigen Verfahren kann diese, wie oben skizziert, aber zumindest effizienter gestaltet werden.

3.3. Optionale Visaprüfung durch das Rechnungsprüfungsamt

Bei der Visaprüfung durch das örtliche Rechnungsprüfungsamt (RPA) handelt es sich um eine Prüfung von Kassenanordnungen und des zugrundeliegenden Vorgangs nach der Erteilung und Freigabe durch das Fachamt/Sachgebiet und vor der Überprüfung/Ausführung durch die Kasse.⁵² Für eine solche optionale Visaprüfung kann sich das RPA nach allgemeinen Prüfungskriterien (z.B. Risikogesichtspunkte) entscheiden, sie kann jedoch auch durch einen Prüfungsauftrag eingeführt werden⁵³ oder in ein internes Kontrollsystem eingebettet sein.

Die vorausgehende oder vorgängige Visaprüfung geht über die vorstehend beschriebene formale Überprüfung der Kassenanordnung durch die Kassen hinaus, kann alle in Art. 92 Abs. 1 LKrO genannten Prüffelder umfassen und bei entsprechend leistungsfähigen Workflow-Systemen ebenfalls in den elektronischen Anordnungsworkflow eingebunden werden (z.B. Rolle: Prüfer der Anordnung).

⁵² vgl. Schreml/Bauer/Westner, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht in Bayern, 152. Aktualisierung, Erl. 5 zu Art. 104 GO (Art. 90 LKrO) und Erl. 2 zu § 2 KommPrV

⁵³ vgl. Schreml/Bauer/Westner a.a.O., Erl. 8 zu Art. 104 GO (Art. 90 LKrO)

4. Aufbewahrung von elektronischen Rechnungen

Grundsätzlich gelten auch für die in den Fachbereichen und der Kasse aufbewahrten elektronischen Belege die allgemeinen Bestimmungen zur elektronischen Aktenführung, die in Art. 7 BayEGovG gesetzlich geregelt sind und deren Umsetzung im DMS-Leitfaden⁵⁴ des Bayerischen Landkreistags näher beschrieben ist.

Die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zur Aufbewahrung von Belegen gehen als besondere Rechtsvorschriften diesen allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen vor, soweit sie inhaltsgleiche oder entgegenstehende Bestimmungen enthalten (vgl. Art. 1 Abs. 1 BayEGovG). Das BayEGovG und das Fachrecht sind dagegen nebeneinander anwendbar, soweit das Fachrecht keine dem BayEGovG inhaltlich vergleichbaren, sondern vielmehr hierzu komplementäre Regelungen mit besonderer rechtlicher Zielsetzung enthält.⁵⁵

Daraus resultieren folgende Besonderheiten:

- Die aufzubewahrenden Belege müssen in einer Weise gespeichert werden, die ihre Unveränderbarkeit⁵⁶ nach dem Empfang für die Dauer der Aufbewahrungsfristen gewährleistet (vgl. § 71 Abs. 2 Satz 1 KommHV-Kameralistik / § 67 Abs. 2 Satz 1 KommHV-Doppik).⁵⁷
- Die für die Aufbewahrung von Belegen eingesetzten automatisierten Verfahren müssen die in § 37 Abs. 1 Nrn. 1 bis 10 KommHV-Kameralistik / § 33 Abs. 1 Nrn. 1 bis 10 KommHV-Doppik genannten Sicherheitsanforderungen erfüllen und insbesondere sicherstellen, dass die darin gespeicherten (Meta-)Daten und Belege innerhalb der Aufbewahrungsfristen maschinell auswertbar sind (vgl. § 37 Abs. 1 Nr. 6 i.V. mit § 82 Abs. 4 KommHV-Kameralistik / § 33 Abs. 1 Nr. 6 i.V. mit § 69 Abs. 4 KommHV-Doppik).
- Die elektronisch aufbewahrten Belege müssen nach der zeitlichen und sachlichen Buchung ausgewertet werden können; die elektronische Wiedergabe von digitalisierten Dokumenten muss mit den empfangenen Buchungsbelegen und Unterlagen bildlich übereinstimmen⁵⁸; die XML-Daten von E-Rechnungen und deren Prüfergebnisse müssen in einer für den Menschen lesbaren Form, vollständig und korrekt dargestellt werden (vgl. § 71 Abs. 4 KommHV-Kameralistik / § 67 Abs. 4 KommHV-Doppik).
- Der qualitätsgesicherte Scan-Prozess ist nach dem Stand der Technik zu gestalten (Art. 7 Abs. 3 Satz 3 BayEGovG).
- Gescannte Rechnungen und rechnungsbegründende Unterlagen können nur dann vernichtet werden, wenn keine entgegenstehenden Pflichten zur Rückgabe oder Aufbewahrung bestehen (Art. 7 Abs. 3 Satz 2 BayEGovG).
- Die nicht mehr benötigten Unterlagen sollen nicht vor Abschluss der örtlichen Prüfung der Jahresrechnung vernichtet werden (§ 71 Abs. 2 Satz 2 KommHV-Kameralistik / § 67 Abs. 2 Satz 2 KommHV-Doppik = zeitlich verzögerte Vernichtung von ersetzend gescannten Papierbelegen).
- Für die Recherche muss ein leistungsfähiger Recherchearbeitsplatz zur Verfügung stehen, der im elektronischen Belegarchiv eine effiziente und wahlfreie Suche sowohl nach der zeitlichen als auch sachlichen Buchung ermöglicht und die ordnungsmäßige Wiedergabe von digitalisierten Belegen gewährleistet⁵⁹ (vgl. Art. 92 Abs. 6 Satz 3 LKrO i. V. mit § 1 Abs. 3 KommPrV und § 61 Abs. 2 KommHV-Kameralistik / § 57 Abs. 2 und 4 KommHV-Doppik).

Wenn sich für die Landkreise steuerliche Buchführungs- und Aufzeichnungspflichten aus der Abgabenordnung (z.B. §§ 90 Abs. 3, 141 bis 144 AO) oder aus Einzelsteuergesetzen (z.B. § 22 UStG, § 4 Abs. 3 Satz 5, § 4 Abs. 4a Satz 6, § 4 Abs. 7 und § 41 EStG) ergeben (z.B. bei BgAs oder Leistungen i.S. von § 2b UStG), müssen auch

⁵⁴ Bayerischer Landkreistag (Hrsg.), Leitfaden zur Einführung und zum Einsatz von Dokumenten-Managementsystemen, Stand: Mai 2017

⁵⁵ vgl. Begründung zu Art. 1 Abs. 1 BayEGovG in LT-Drs. 17/7537 vom 14.07.2015

⁵⁶ Die gesetzliche Verpflichtung, hierfür ein WORM-Medium einzusetzen, ist ab 01.09.2018 entfallen; andere technische und organisatorische Maßnahmen sind denkbar, müssen aber zum gleichen Ergebnis führen.

⁵⁷ vgl. BKPV-Geschäftsbericht 2016, Empfang und Aufbewahrung elektronischer Kontoauszüge, S. 59 ff.

⁵⁸ vgl. IMBek. vom 08.02.2008, Az. IB4-1512.5-9, Nr. 3.2 i.V. mit BKPV-Geschäftsbericht 2004, Elektronische Archivierung von Buchungsbelegen in Kommunalkassen, Nr. 3.4.1, S. 43, und Anlage F zur Technischen Richtlinie 03138 des BSI (TR-RESISCAN 2018), Anlage F vom 15.06.2018, Abschn. 6.3

⁵⁹ vgl. IMBek. vom 08.02.2008, a.a.O. i.V. mit BKPV-Geschäftsbericht 2004, Nr. 3.6, S. 54 ff.



die im BMF-Schreiben vom 28.11.2019 festgelegten Grundsätze zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff (GoBD) berücksichtigt werden. Soweit wir dies überblicken können, sind diese in wesentlichen Punkten oftmals deckungsgleich mit den haushaltsrechtlichen Anforderungen. Die Anforderungen an die Verfahrensdokumentation sind dagegen in den GoBD deutlich höher (vgl. Rn. 151 bis 155 GoBD).

Die Notwendigkeit zum Einsatz eines unveränderbaren Speichermediums (WORM-Mediums) ist durch § 1 der Verordnung zur Änderung der Kommunalhaushaltsverordnungen vom 20.07.2018 (GVBl. S. 674) mit Wirkung zum 01.09.2018 entfallen. Diese Änderung soll künftig eine technikneutrale, flexiblere Umsetzung der gesetzlichen Anforderungen ermöglichen und deckt sich insoweit mit den entsprechenden steuerrechtlichen Bestimmungen in § 146 Abs. 4 AO und den Rn. 107, 108, 110, 111, 112 und 119 GoBD.

5. Einführung und Wirtschaftlichkeit von E-Rechnungen und medienbruchfreien Anordnungsprozessen

5.1. Empfang von E-Rechnungen und deren Verarbeitung ohne elektronischen Workflow

Wie bereits in Kapitel 1.2 dargestellt, enthält weder Art. 5 Abs. 2 BayEGovG noch § 6 BayEGovV eine gesetzliche Verpflichtung, empfangene E-Rechnungen nach der erfolgreichen Validierung und Visualisierung der Rechnungsinhalte ausschließlich elektronisch zu verarbeiten.

Die Begründung zu der am 11.02.2020 in Kraft getretenen BayEGovV weist sogar explizit darauf hin, dass mit dem in der Richtlinie 2014/55/EU verwendeten Begriff „Verarbeitung“ nicht die haushalterische Abwicklung (Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit, Zahlungsanweisung, Zahlbarmachung) im Nachgang an den Rechnungsempfang gemeint sei.

Insoweit liegt sowohl die Einführung eines elektronischen Rechnungseingangsbuchs (eREB) als auch eines elektronischen Anordnungsworkflows (eAOW) im pflichtgemäßen Ermessen der jeweiligen Kommune. Diese Entscheidung wird im Ergebnis insbesondere davon abhängen,

- in welchem Umfang künftig E-Rechnungen tatsächlich eingehen (Verbreitungsaspekt)⁶⁰,
- wie die Effizienzpotenziale von E-Rechnungen eingeschätzt und genutzt werden sollen (Wirtschaftlichkeitsaspekt) und
- mit welcher Priorität ihre Prüf-, Anordnungs- und Kontrollprozesse für alle Arten von Rechnungen moderner und effizienter gestalten werden sollen (Digitalisierungsaspekt).

Es stellt sich daher die Frage, wie bis zur Einführung eines medienbruchfreien elektronischen Anordnungswesens die ordnungsmäßige und reversionssichere Verarbeitung von E-Rechnungen sichergestellt werden kann.

5.1.1. Kostenfreies Tool für die Validierung und Visualisierung von E-Rechnungen

Um allen öffentlichen Auftraggebern den Empfang und die Verarbeitung von strukturierten, maschinell lesbaren elektronischen Rechnungen i.S. von Art. 5 Abs. 2 BayEGovG und § 6 BayEGovV zu erleichtern, hat der Freistaat Bayern eine Software zur Validierung und Visualisierung von elektronischen Rechnungen⁶¹ entwickelt. Er stellt

⁶⁰ Für die Rechnungsteller besteht nach den in Bayern geltenden gesetzlichen Bestimmungen (BayEGovG u. BayEGovV) derzeit keine Verpflichtung, E-Rechnungen zu erstellen; sie können daher für die Abrechnung von Lieferungen und Leistungen dem Auftraggeber/Rechnungsempfänger nach wie vor Papierrechnungen zustellen oder PDF-Rechnungen zuleiten, falls der Rechnungsempfänger dafür gem. § 14 UStG einen Zugang eröffnet hat.

⁶¹ Zwischenzeitlich sind am Markt auch andere Lösungen für die Validierung und Visualisierung von E-Rechnungen verfügbar.

dieses webbasierte Tool seit 15.07.2020 kostenfrei für alle öffentlichen Stellen unter der Adresse <https://www.e-rechnung.bayern.de/app/#/upload> zur Verfügung. Nach dem Upload von E-Rechnungen im XRechnung-Format führt das Tool automatisch eine Konformitätsprüfung durch, gibt die Prüfergebnisse (Fehler oder Warnungen) aus und bietet die visualisierten Rechnungsdaten als BildschirmAusgabe (HTML-Format) und als PDF-Datei für den Download an.

Daneben bietet der Freistaat Bayern auf der gleichen Webseite ein Tool an, das dem öffentlichen Auftraggeber (Rechnungsempfänger) die strukturierte Bildung des in § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Buchst. a BayEGovV vorgegebenen Identifikationskennzeichens⁶² erleichtert.

Mit den beiden o.g. Tools sollte der Empfang und die Verarbeitung von E-Rechnungen zumindest technisch kein Problem mehr darstellen, auch wenn daneben noch ein herkömmliches, papiergebundenes Anordnungswesen betrieben wird.⁶³

Nach der Validierung und Visualisierung von empfangenen E-Rechnungen sind die in Kapitel 2.5.1 beschriebenen allgemeinen haushalts- und steuerrechtlichen Rahmenbedingungen zu beachten, die beim Empfang, der Verarbeitung und Aufbewahrung von originär elektronischen Rechnungen und rechnungsbegründenden Unterlagen (z.B. im PDF-Format) gelten.

5.1.2. Ordnungsmäßige und reversionssichere Aufbewahrung von E-Rechnungen

In Kapitel 2.5.1 haben wir bereits die haushalts- und steuerrechtlichen Rahmenbedingungen und Grundsätze dargestellt, die beim Empfang, der Verarbeitung und reversionssicheren Aufbewahrung von allen elektronischen Rechnungen gelten. In Kapitel 4 wurde die Aufbewahrung von eingehenden elektronischen Rechnungen ausführlich dargestellt.

In der Praxis herrscht allerdings oft Unsicherheit, wie diese Anforderungen bei einem papiergebundenen Anordnungsworkflow umzusetzen sind. Nachfolgend möchten wir auf die wesentlichen Aspekte eingehen, die hierbei zu beachten sind:

- Elektronische Rechnungen sind Belege und müssen unabhängig vom praktizierten Anordnungsworkflow in einer Weise gespeichert werden, die deren Unveränderbarkeit während der Dauer der Aufbewahrungsfristen gewährleistet (vgl. § 71 Abs. 2 Satz 1 KommHV-Kameralistik / § 67 Abs. 2 Satz 1 KommHV-Doppik, § 146 Abs. 4 AO i.V. mit RdNrn. 107, 108, 110, 111, 119 GoBD).
- Elektronische Rechnungen sind immer in der Form aufzubewahren, in der sie bei der Kommune eingegangen sind (also im Original); sie dürfen auch bei papiergebundenen Prüf-, Anordnungs- und Kontrollprozessen nicht mehr ausschließlich in ausgedruckter Form (Hilfsbeleg) aufbewahrt werden und müssen maschinell auswertbar sein (vgl. §§ 37, 61 und 71 KommHV-Kameralistik / §§ 33, 57 und 67 KommHV-Doppik, § 147 Abs. 1 und 2 AO i.V. mit RdNrn. 119, 131 GoBD).
- Als Belege müssen elektronische Rechnungen sowohl nach den haushaltsrechtlichen als auch steuerrechtlichen Bestimmungen geordnet aufbewahrt werden; ein zeitnaher Zugriff muss sichergestellt sein (vgl. § 71 Abs. 3 KommHV-Kameralistik / § 67 Abs. 3 KommHV-Doppik, § 147 Abs. 1 und 2 AO i.V. mit RdNr. 117 GoBD).
- Vorstehende Anforderungen müssen auch bei einem Systemwechsel hinaus gewährleistet werden (vgl. § 82 Abs. 4 KommHV-Kameralistik, § 69 Abs. 4 KommHV-Doppik, §§ 145 bis 147 AO i.V. mit Abschn. 9.4 GoBD).

⁶² sog. Leitweg-Identifikationsnummer (Leitweg-ID), die auf den entsprechenden Spezifikationen der Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT) beruht

⁶³ Trotz der vom Verordnungsgeber eingeräumten Umsetzungsfristen wäre es u.E. kaum möglich, dass die Softwarehersteller und IT-Dienstleister der Kommunen alle ihre Kunden zeitnah mit den für einen medienbruchfreien Anordnungsworkflow notwendigen Komponenten (eREB, eAOW und eSignaturen) ausstatten, die Lösungen funktionsbereit vor Ort implementieren und die für eine effiziente Nutzung des Anordnungsworkflows notwendigen Schulungsmaßnahmen erbringen.



Die Ablage von Daten und elektronischen Dokumenten in einem Dateisystem auf normalen Server-Festplatten, NAS- oder SAN-Speichersubsystemen oder in relationalen Datenbankmanagementsystemen erfüllt die Anforderungen der Unveränderbarkeit regelmäßig nicht, wenn nicht zusätzliche technische und organisatorische Schutzmaßnahmen ergriffen werden, die eine Unveränderbarkeit gewährleisten. Insbesondere muss sichergestellt sein, dass elektronisch aufbewahrte Belege nach der Zahlungsanordnung und Buchung nicht nachträglich geändert, gelöscht oder ersetzt werden können.

Die o.g. Verpflichtung kann nach dem Stand der Technik besonders gut mit Festplatten-Speichermedien, die WORM-Eigenschaften besitzen, realisiert werden. Diese Medien können mittels spezieller Soft- und/oder Hardware so konfiguriert werden, dass die dort gespeicherten Dateien für eine vom Administrator oder vom automatisierten Verfahren vorgegebenen Zeitraum (sog. retention time) nicht mehr veränderbar oder löschtbar sind. Zudem ermöglichen Festplattensysteme einen sehr schnellen Zugriff auf die dort abgelegten Belegdokumente. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen kommt für die dauerhafte Aufbewahrung von Belegen im empfangenden E-Mail-System oder der Einsatz optischer Wechselmedien (z.B. CD-ROM oder DVD) nicht in Betracht, da sich beide Varianten in der Praxis nicht bewährt haben und sich insbesondere die Authentizität, Vollständigkeit und Integrität der darin gespeicherten Belege kaum mit vertretbarem Aufwand prüfen lässt.

Nach den seit 01.09.2018 geltenden haushaltsrechtlichen Bestimmungen kommen aber auch andere technische und organisatorische Maßnahmen in Betracht, die eine Unveränderbarkeit der gespeicherten Belegdokumente i.S. der o.g. Anforderungen (objektiv) sicherstellen. Dies ist in der haushaltsrechtlichen Freigabe nach § 37 Abs. 1 Nr. 1 KommHV-Kameralistik oder 33 Abs. 1 Nr. 1 KommHV-Doppik zu bestätigen.

Im Übrigen wird in diesem Zusammenhang insb. auf den BKPV-Geschäftsbericht 2016 „Empfang und Aufbewahrung elektronischer Kontoauszüge“, S. 59 ff. verwiesen, mit dem Hinweis, dass sich die Rechtslage hinsichtlich des Aufbewahrungsmediums seit 01.09.2018 geändert hat.

5.1.3. Prüfungserfahrungen mit friktionsbehafteten papiergebundenen Anordnungsprozessen

In der Vergangenheit haben sich Medienbrüche bei der Verarbeitung von elektronischen Rechnungen als problembehaftet (z.B. Doppelzahlungen, versäumte Skontofristen oder Zahlungsziele) und insbesondere anfälliger gegenüber manipulativen Eingriffen (z.B. elektronische Rechnungen, die vor dem Ausdruck durch Feststellungsbefugte manipuliert wurden) erwiesen, wenn keine zusätzlichen technischen und organisatorischen Maßnahmen ergriffen wurden, die diesen Gefährdungen entgegenwirken. In Einzelfällen haben friktionsbehaftete Prozesse aus den vorstehenden Gründen bereits zu nicht unerheblichen finanziellen Schäden bei betroffenen Kommunen geführt.

Um den vorstehend beschriebenen Risiken zu begegnen, empfehlen wir

- grundsätzlich eine Zentralisierung des Rechnungseingangs,
- auf den ausgedruckten elektronischen Rechnungen jeweils zu dokumentieren, wer, wann und mit welchen Mitteln den Hilfsbeleg erstellt hat,
- den Ausdruck von elektronischen Rechnungen grundsätzlich von den fachlichen Prüfschritten, insb. der sachlichen, rechnerischen und fachtechnischen Prüfung von Rechnungen, zu trennen, wenn ein zentraler Rechnungseingang aus technischen und organisatorischen Gründen nicht möglich ist,
- eine konsequente HÜL-Buchführung bei allen Auftragsvergaben oder Bestellungen,
- der Zahlungsanordnung neben der Rechnung auch die Bestellung, die Bestellbestätigung und den quittierten Lieferschein beizufügen,
- allen Prüf- und Kontrollinstanzen stets auch einen Zugriff auf das unveränderbar gespeicherte elektronische Originaldokument zu ermöglichen.

5.2. Effizienzpotenziale von E-Rechnungen

Auch wenn papiergebundene Anordnungsprozesse weiterhin rechtlich zulässig sind, stellt sich mit Blick auf

- eine zunehmende Verbreitung von E-Rechnungen, die wegen der möglichen „Sogeffekte“ aus der ab 27.11.2020 geltenden gesetzlichen Verpflichtung der Rechnungssteller des Bundes⁶⁴ und spätestens ab 18.04.2022, aufgrund der dann auch für die bayerischen Kommunen und deren Einrichtungen geltenden niedrigeren Wertgrenze⁶⁵, eine neue Dynamik⁶⁶ entfalten dürfte,
- die vielfach beschriebenen Effizienzpotenziale von E-Rechnungen (z.B. maschinell les- und auswertbare strukturierte Daten bis auf Positionsebene, Plausibilisierung der XML-Daten auf formale Korrektheit anhand von Geschäftsregeln und Integritätsbedingungen, Prüfung von Rechnungsdaten mit in der Verwaltung bereits vorhandenen Daten) und
- dem fortwährenden Streben nach einer leistungsfähigen und modernen Verwaltung die Frage nach zeitgemäßen, effizienten und effektiven digitalen Verwaltungsprozessen.

Wie bereits in Kapitel 2.5.2 betont, können die maschinell lesbaren, strukturierten E-Rechnungen nur dann ihre vollen Nutzenpotenziale entfalten, wenn deren Daten

- nach der erfolgreichen Validierung und Visualisierung für die weiteren Prozessschritte (z.B. Anordnungswesen, Vorkontierung, Überwachung von Zahlungs- und Skontofristen) automatisiert ausgelesen und weiterverarbeitet,
- mit bereits vorhandenen Daten (z.B. Auftrags- und Bestellwesen, Haushaltsüberwachung, Finanzadressen oder Kreditoren-Stammdaten) plausibilisiert oder ergänzt und
- auf automatisiertem Wege in Nachfolgesysteme (elektronisch geführte Bestands- und Anlagennachweise, Materialwirtschafts- oder KLR-Systeme) übernommen werden.

Bei einem reinen Ausdruck von validierten E-Rechnungen bleiben die vorstehend beschriebenen Wertschöpfungen leider ungenutzt.

Eine völlig neue Dimension eröffnet sich insbesondere dann, wenn man die Verarbeitung aller Arten von Rechnungen (Papier-, PDF- oder E-Rechnungen) ganzheitlich betrachtet und für die Verarbeitung von Rechnungen ausschließlich einen elektronischen Prüf- und Anordnungsworkflow in Betracht zieht.

In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass die gesetzlichen Bestimmungen (vgl. insb. Art. 7 Abs. 3 BayEGovG) seit einigen Jahren auch die Möglichkeit eröffnen, Papierdokumente unmittelbar nach dem Eingang in ein elektronisches Format zu übertragen und zu speichern sowie anschließend zu vernichten, wenn keine entgegenstehenden Pflichten zur Rückgabe oder Aufbewahrung bestehen (sog. frühes ersetzendes Scannen). Auch das kommunale Haushaltsrecht steht dem nicht entgegen.

Dies eröffnet für Kommunen die Möglichkeit, medienbruchfreie elektronische Workflows zu etablieren, wenn neben den empfangenen, maschinell lesbaren E-Rechnungen

- eingehende Papierrechnungen nach dem Stand der Technik und den haushaltsrechtlichen Qualitätsvorgaben digitalisiert werden,
- die digitalisierten Rechnungen oder bereits in elektronischer Form eingehende PDF-Rechnungen mit Hilfe von OCR angereichert und
- alle elektronischen Rechnungsdokumente, soweit dies technisch möglich ist, mit bereits vorhandenen Daten plausibilisiert oder ergänzt werden (z.B. mit Daten aus dem Auftrags- oder Bestellwesen, dem zentralen FAD-Bestand oder den Kreditoren-Stammdaten).

⁶⁴ ab diesem Zeitpunkt müssen Rechnungsteller gegenüber Rechnungsempfängern des Bundes E-Rechnungen ausstellen und übermitteln

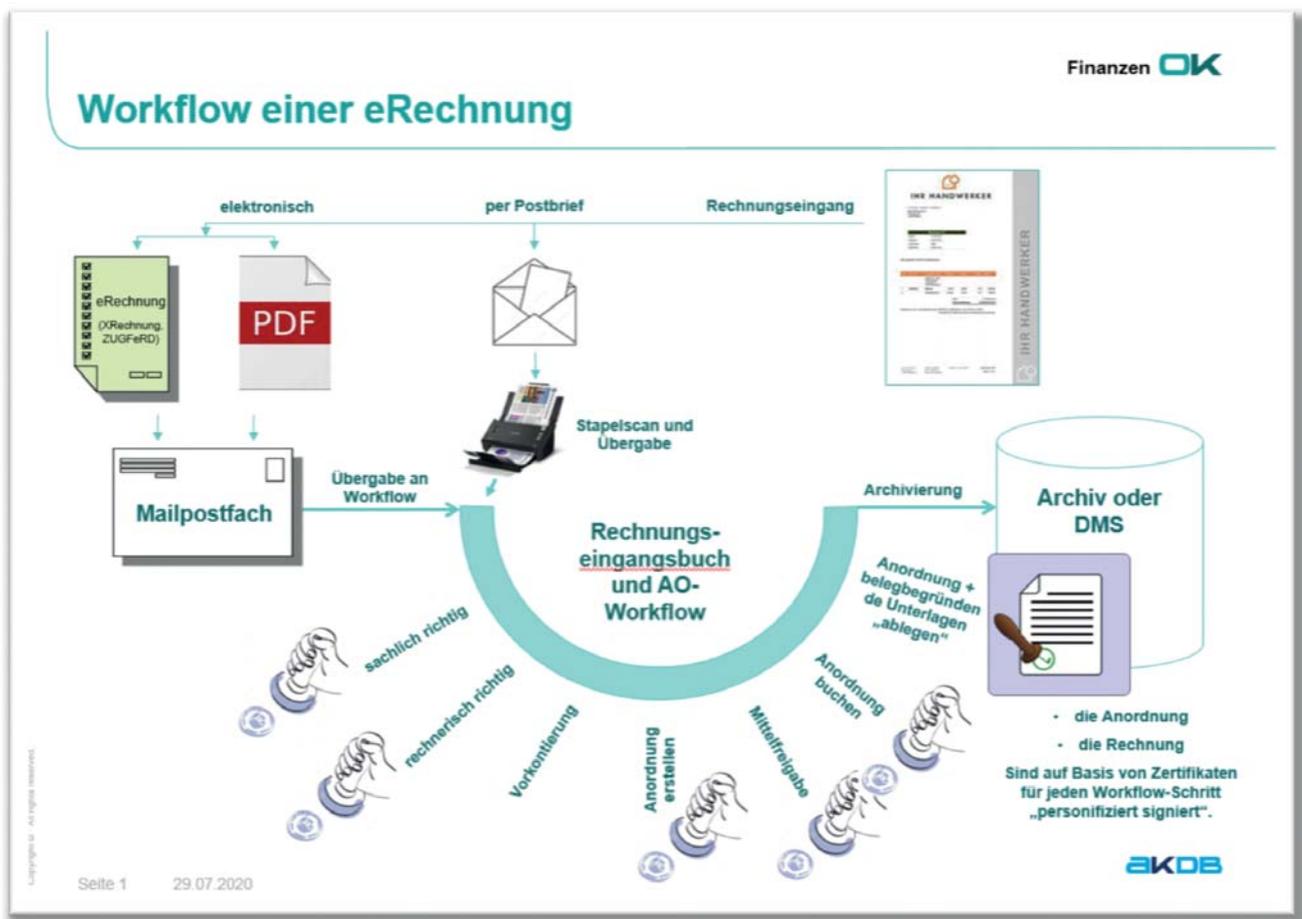
⁶⁵ ab diesem Zeitpunkt gilt die in Art. 5 Absatz 2 Satz 1 Nr. 1 oder 2 BayEGovG geregelte Pflicht zum Empfang und zur Verarbeitung elektronischer Rechnungen, wenn der Wert des vergebenen öffentlichen Auftrags, der Wert des vergebenen Auftrags oder der Vertragswert der vergebenen Konzession den Betrag von 1000 € ohne Umsatzsteuer erreicht oder überschreitet (ausgenommen Baurechnungen)

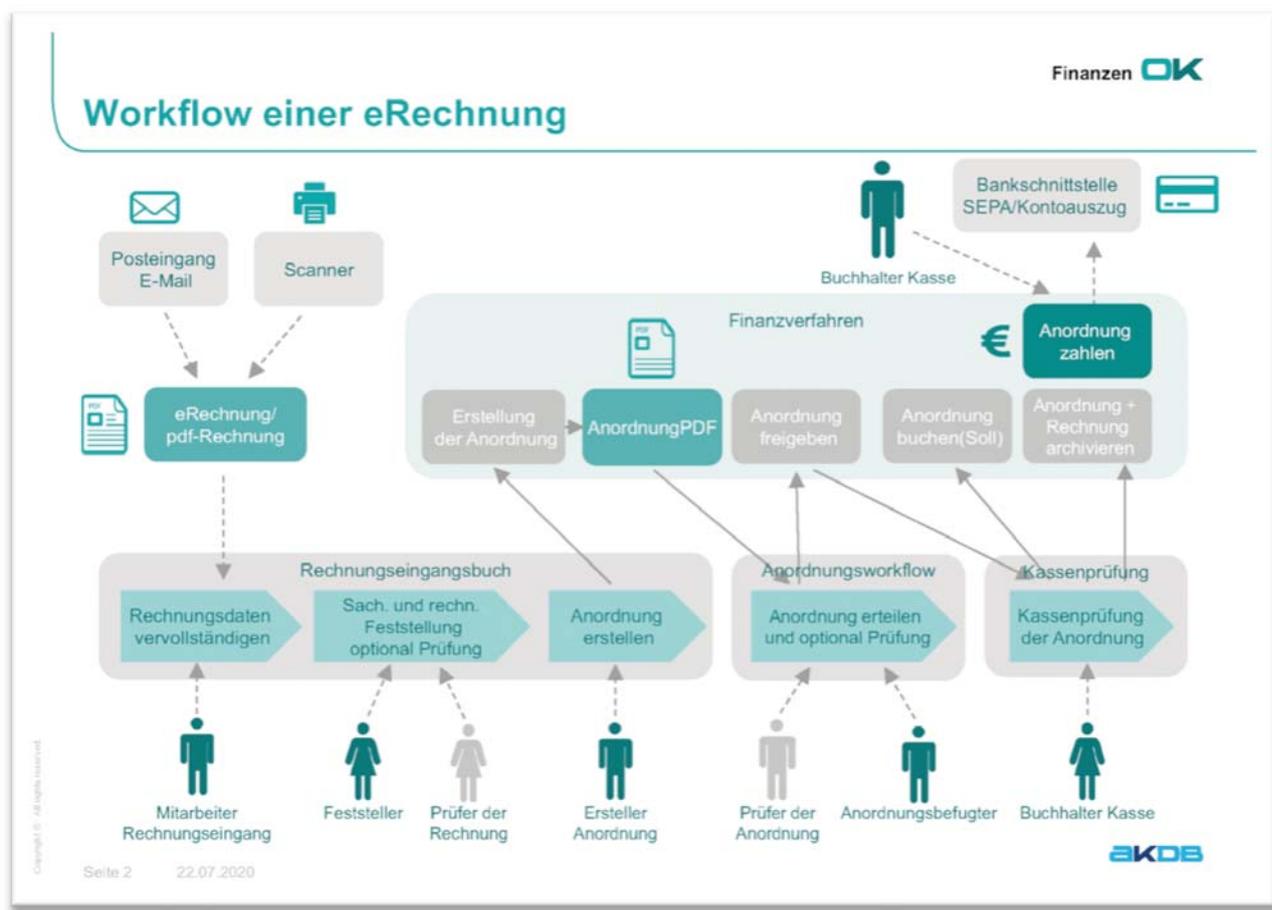
⁶⁶ Nach unseren Erfahrungen betreffen rd. 95 % der bei Kommunen eingehenden Rechnungen öffentliche Aufträge, deren Auftragswerte unterhalb der maßgebenden EU-Schwellenwerte liegen.



Aus den vorstehend dargelegten Gründen empfehlen wir, einen ganzheitlichen Ansatz zu verfolgen, bei dem perspektivisch alle Arten von Rechnungen ausschließlich digital verarbeitet und in einem elektronischen Anordnungsworkflow an die bewirtschaftenden Stellen verteilt, geprüft, zur Zahlung angeordnet und von den haushaltsrechtlich vorgeschriebenen bzw. optionalen Prüfinstanzen (Kasse, Kassenaufsicht, Prüfungsorgane) kontrolliert werden. Wegen der zu erwartenden Synergieeffekte durch gut ausgebildetes Personal und leistungsfähige technische Ressourcen (z.B. leistungsfähige zentrale Scanner, leistungsfähige Capturing- und OCR-Programme, effiziente Bedienung, Automatisierung von Prozessen) spricht viel für eine Zentralisierung des Rechnungseingangs.

Das hierbei zugrundeliegende ganzheitliche Konzept sollen die beiden nachfolgenden Grafiken der AKDB nochmals verdeutlichen:





Gerade die aktuelle COVID-19-Pandemie und deren Auswirkungen zeigen, welche große Bedeutung durchgängig digitalisierte Verwaltungsprozesse und elektronische Kommunikationsmöglichkeiten für eine funktions- und leistungsfähige Verwaltung haben. Auch dies spricht dafür, eine zeitgemäße und leistungsfähige Infrastruktur für alle Arten von Rechnungen zu schaffen.

5.3. Outsourcing des Rechnungseingangs

Der Empfang von elektronischen und allen anderen Rechnungen kann grundsätzlich auch auf eine zentrale Rechnungseingangsstelle (ZRE) oder einen sog. eBilling-Provider verlagert werden.

Die Sammlung von Belegen zählt nach § 42 Abs. 1 Nr. 4 KommHV-Kameralistik / § 38 Abs. 1 Nr. 4 KommHV-Doppik zu den originären Kassengeschäften. Aufgrund der sehr weitreichenden Legaldefinition in § 71 Abs. 1 KommHV-Kameralistik / § 67 Abs. 1 KommHV-Doppik zählen dazu auch alle Unterlagen, aus denen sich der Zahlungsgrund ergibt, also insbesondere auch alle Rechnungen von Lieferanten und Dienstleistern. Die Übertragung von technischen Hilfstätigkeiten, die mit diesen Kassengeschäften einhergehen, ist aus unserer Sicht kommunal- und haushaltsrechtlich zulässig (vgl. Art. 87 LKrO, § 63 KommHV-Kameralistik / § 59 KommHV-Doppik) und schließt auch private Dienstleister mit ein.

Wie bereits in Kapitel 2.3 dargestellt, ist ein zentrales, vom Freistaat Bayern betriebenes E-Rechnungs-Portal, vergleichbar der ZRE des Bundes, aktuell noch nicht verfügbar. Mit einem solchen Portal wäre ebenfalls ein ganzheitlicher Ansatz möglich, bei dem alle Arten von Rechnungen medienbruchfrei in einem elektronischen Workflow verarbeitet werden. Insoweit wäre bei E-Rechnungen der Empfang, die Validierung und Visualisierung lediglich an eine zentrale ZRE ausgelagert. Die von der ZRE empfangenen E-Rechnungen könnten ebenfalls mit den einfachen PDF-Rechnungen und den digitalisierten Rechnungen zusammengeführt werden.

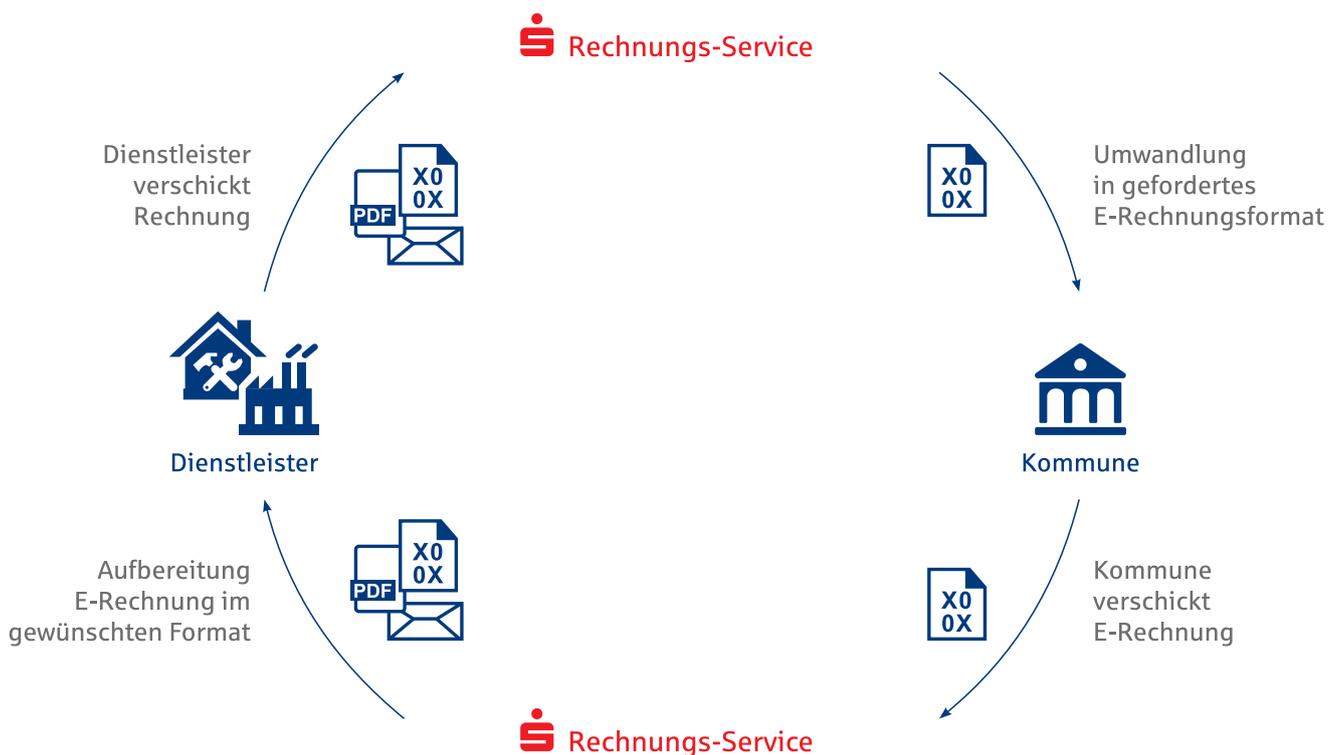


Alternativ könnte der Empfang, die Validierung und Visualisierung von E-Rechnungen und die Digitalisierung von Papierrechnungen unter den in Art. 55 Abs. 2 LKrO genannten Voraussetzungen auch auf einen sog. eBilling-Provider verlagert werden, wenn hierbei die vollständige, ordnungsgemäße, sichere und rechtzeitige Erledigung der Kassengeschäfte und die Prüfung nach den für den Landkreis geltenden Vorschriften gewährleistet sind (vgl. Art. 87 LKrO i.V. mit §§ 42, 56, 63 und 71 KommHV-Kameralistik / §§ 38, 52, 59 und 67 KommHV-Doppik). Die Erfüllung dieser gesetzlichen Anforderungen wäre durch geeignete technische und organisatorische Maßnahmen sicherzustellen.

Die Einbindung eines sog. eBilling-Providers stellt sich am Beispiel des S-Rechnungs-Service der Sparkassen wie folgt dar:

- **Rechnungseingang:** Die Unternehmen (Rechnungssteller) senden dem Landratsamt ihre Rechnungen in Papierform, als PDF oder in einem strukturierten E-Rechnungsformat. Die eingehenden Rechnungen werden vom S-Rechnungs-Service formell überprüft, angereichert und im geforderten E-Rechnungsformat (XRechnung oder ZUGFeRD) zur Verfügung gestellt und können anschließend entsprechend der Empfehlungen in Kapitel 5.2 weiter verarbeitet werden.
- **Rechnungsausgang:** Daneben können vom S-Rechnungs-Service bei Bedarf auch Ausgangsrechnungen validiert, konvertiert und angereichert und in beliebigem Datenformat, z.B. als ZUGFeRD, XRechnung, PDF oder in Papierform an die Empfänger versendet werden. Ist ein Empfänger bereits im S-Rechnungs-Netzwerk hinterlegt, erhält er seine Rechnung direkt im angegebenen Wunschformat.

Das nachfolgende Schaubild stellt den beschriebenen Ablauf nochmals grafisch dar:



Die mit der Verlagerung dieser Hilfstätigkeiten einhergehenden datenschutzrechtlichen Fragen, insbesondere ob der Auftragsverarbeiter hinreichend Garantien dafür bietet, dass geeignete technische und organisatorische Maßnahmen so durchgeführt werden, dass die Verarbeitung im Einklang mit den Anforderungen der DSGVO und des BayDSG erfolgt und den Schutz der Rechte der betroffenen Person gewährleistet (vgl. Art. 28 DSGVO)⁶⁷ sind mit dem behördlichen Datenschutzbeauftragten zu klären (vgl. Kapitel 5.5.3 dieses Leitfadens).

⁶⁷ vgl. dazu die vom BayLfD veröffentlichte Orientierungshilfe zur Auftragsverarbeitung, Version 2.0, Stand 01.04.2019

5.4. Gestaltungsmöglichkeiten bei elektronischen Signaturen

Die mit IMS vom 30.04.2019, Az.: B4-1512-4-17, veröffentlichte neue AFS-HKR enthält zahlreiche Erleichterungen und neue, flexible Gestaltungsmöglichkeiten, die den Einsatz von fortgeschrittenen Signaturen im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen seit 01.05.2019 deutlich vereinfachen.

Die neuen Gestaltungsmöglichkeiten werden nachfolgend kurz dargestellt:

- Neben den fortgeschrittenen Zertifikaten, die vom IT-DLZ des Freistaats Bayern nach der Zertifizierungsrichtlinie der Bayerischen Verwaltungs-PKI ausgestellt werden, sind auch fortgeschrittene Zertifikate anderer Zertifizierungsstellen zugelassen, die einen vergleichbar sicheren Betrieb des Vertrauensdienstes gewährleisten (vgl. Nr. 4 Buchst. a i.V. mit Nr. 10 Buchst. a AFS-HKR).
- Für die Speicherung von Signaturerstellungsdaten und die Erzeugung fortgeschrittener elektronischer Signaturen dürfen neben den bereits bewährten Chipkarten (SmartCards) auch Software-Token (z.B. PKCS#12-Dateien, vergleichbar den Elster-Zertifikaten) oder auch andere Hardware-Token (z.B. Trusted Platform Module [= TPM-Chip auf Motherboard], USB-Token) verwendet werden (vgl. Nr. 10 Buchst. b AFS-HKR).
- Signaturerstellungsdaten können nun auch auf einem zentralen Serversystem (vgl. Nr. 10 Buchst. d AFS-HKR) gespeichert werden; dies erleichtert gerade bei großen Kommunen die Zertifikatsverwaltung deutlich.
- Des Weiteren ist auch der Einsatz von Remote- oder Fernsignatlösungen⁶⁸ möglich (vgl. Nr. 10 Buchst. d AFS-HKR), was u.a. den Einsatz von elektronischen Signaturen im HomeOffice oder bei Dienstreisen und die Einbindung externer Stellen (Schulen, Einrichtungen, Ingenieur- oder Architekturbüros) deutlich erleichtert.
- Die Stapelsignatur von mehreren Kassenanordnungen wurde an den Stand der Technik angepasst (vgl. Begründung der AFS-HKR, S. 11).
- Abhängig vom Anwendungsszenario sind auch Mischformen denkbar (z.B. Software-Token für Beschäftigte der Verwaltung; Fernsignatur für externe Stellen).

Die nachfolgende Grafik soll dies nochmals verdeutlichen:

| | Bisher | Neu | Bemerkungen |
|------------------------------------|-----------------------|---|---|
| CA | IT-DLZ | IT-DLZ oder weitere CA's, die die Mindestanforderungen der TeleTrust EBCA erfüllen | Einhaltung der RFC 3647 erforderlich, um das Sicherheitsniveau der PKI vergleichbar und zumindest auf Policy-Ebene überprüfbar zu machen. |
| RA | Kommunen | Kommunen | Wie bisher |
| Zertifikatsformate | X.509 | X.509 | Int. Standard |
| Containerformat | Chipkarte | Chipkarte oder PKCS#12 archive file format | Int. Standard |
| Zertifikats- und Schlüsselspeicher | Chipkarte | Chipkarte oder USB-Token oder zentraler Signaturserver mit HSM-Modul oder externer Signaturdienst oder OS-Zertifikatsspeicher | Int. Standard |
| Signaturerstellung | Lesegerät Kl. 3 + PIN | Lesegerät Kl. 3 + PIN oder TPM + PIN oder Windows PSE + PIN oder PKCS#12 + PIN oder Fernsignatur + HSM + PIN | Grds. Zwei-Faktor-Authentisierung mit Authentisierungsfaktoren unterschiedlicher Kategorien |

⁶⁸ Die AKDB bietet zwischenzeitlich der öffentlichen Verwaltung in Bayern einen umfassenden Signaturservice an, der Fernsignaturen über einen zentralen Signaturserver ermöglicht (vgl. AKDB, Produktblatt Signaturserver).



5.5. Mitbestimmungs- und Beteiligungsrechte

Vor der Einführung eines elektronischen Anordnungsworkflows müssen auch Mitbestimmungs- und Beteiligungsrechte des Personalrats (Kapitel 5.5.1) berücksichtigt, die fachliche Freigabe des automatisierten Verfahrens (Kapitel 5.5.2) durchgeführt und der behördliche Datenschutzbeauftragte hinsichtlich der datenschutzrechtlich erforderlichen Maßnahmen und Prüfungen (Kapitel 5.5.3) beteiligt werden.

5.5.1. Mitbestimmung des Personalrats/Beteiligung der Mitarbeiter/-innen

Die Einführung eines elektronischen Workflows (eREB, eAOW) mit dem eingehende elektronische Rechnungen verarbeitet werden können, dient primär dazu, Verwaltungsabläufe effizienter durchzuführen und zielt nicht darauf ab, die Leistung und das Verhalten der Beschäftigten zu überwachen. Gleichwohl muss aus dem elektronischen Workflow (wie bei einer papiergebundenen Aktenführung auch) u.a. ersichtlich sein, welche/r Beschäftigte der Verwaltung zu welchem Zeitpunkt welchen Informationsstand hatte/haben konnte und in welchem Umfang an dem Verwaltungshandeln mitgewirkt hat/haben. Unabhängig von seiner anders gelagerten Zielrichtung könnte ein elektronischer Workflow damit theoretisch dazu geeignet sein, die Überwachung von Leistung und Verhalten der Beschäftigte/n zu ermöglichen. Grundsätzlich kann ein elektronischer Workflow deshalb nur mit Zustimmung des Personalrats eingeführt werden (Art. 75a Abs. 1 Nr. 1 i.V. mit Art. 70 Abs. 1 Satz 1 BayPVG). Das gilt auch dann, wenn der elektronische Workflow nur als Versuch oder zur Erprobung eingeführt werden soll (Art. 70 Abs. 1 Satz 2 BayPVG). Im Übrigen kommen Mitwirkungsrechte des Personalrats insbesondere nach Art. 76 Abs. 2 Nrn. 1 bis 3 BayPVG in Betracht.

Unabhängig von den gesetzlich festgelegten Beteiligungs-/Mitwirkungsrechten des Personalrats sollte über die Einführung eines elektronischen Workflows zur Verarbeitung von elektronischen Rechnungen nicht über die Köpfe der Mitarbeiter/-innen hinweg entschieden werden. Vielmehr sollten Personalrat und Mitarbeiter/-innen möglichst frühzeitig informiert und eingebunden werden.

5.5.2. Fachliche Freigabe des elektronischen Workflows nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen

Bei einem elektronischen Workflow, der die Verarbeitung von elektronischen Rechnungen (v.a. die sachliche und rechnerische Prüfung, die Erstellung von Kassenanordnungen und die Kontrolltätigkeiten im Fachbereich oder in der Kasse) unterstützt, handelt es sich um ein automatisiertes Verfahren, das der Ermittlung von Ansprüchen und Zahlungsverpflichtungen sowie der Buchführung dient. Als solches muss es für diese Zwecke geeignet, geprüft und gem. § 37 Abs. 1 Nr. 1 KommHV-Kameralistik, § 33 Abs. 1 Nr. 1 KommHV-Doppik von der durch Dienst-anweisung bestimmten Stelle freigegeben sein (sog. fachliche Freigabe). Bei mehrfach eingesetzten oder bereits geprüften (Standard-)Verfahren genügt in der Regel eine vereinfachte Freigabe, bei der im Wesentlichen die örtlichen Einsatz- und Rahmenbedingungen untersucht werden. Hierzu zählen insbesondere die Zugangs- und Zugriffsberechtigungen, Programmparameter (Plausibilitäts-, Geschäfts- und Verarbeitungsregeln), Eignung und Sicherheit der zugrundeliegenden Datenbanken, Sicherheit und Zuverlässigkeit der Verfahrensschnittstellen, Übergabe- und Austauschverzeichnisse und die organisatorischen Regelungen über den Einsatz automatisierter Verfahren, deren Sicherung und Kontrolle (vgl. BKPV-Geschäftsbericht 1994, S. 30 f.).

Auch bei der Verarbeitung elektronischer Rechnungen sind die haushaltsrechtlichen Bestimmungen in Abschnitt 9 KommHV-Kameralistik und Abschnitt 8 KommHV-Doppik zu beachten. Insoweit unterscheidet sich die ordnungsmäßige Verarbeitung von elektronischen Rechnungen nicht von der Verarbeitung papiergebundener Rechnungen. Bei der Aktenführung und Aufbewahrung ist den Besonderheiten der elektronischen Form Rechnung zu tragen (vgl. Kapitel 4 dieses Leitfadens).



5.5.3. Beteiligung des behördlichen Datenschutzbeauftragten

Mit Inkrafttreten des neuen BayDSG am 25.05.2018 ist die datenschutzrechtliche Freigabe automatisierter Verfahren entfallen. Vor der fachlichen Freigabe eines neuen oder wesentlich geänderten finanzwirksamen Verfahrens und dessen Einsatz im Wirkbetrieb sollte allerdings insbesondere darauf geachtet werden, dass

- bei der Verarbeitung personenbezogener Daten die Verarbeitungstätigkeiten in einem Verarbeitungsverzeichnis dokumentiert sind (vgl. Art. 30 Abs. 1 DSGVO i.V. mit Art. 31 Satz 1 BayDSG) und
- der behördliche Datenschutzbeauftragte vor dem erstmaligen Einsatz oder einer wesentlichen Änderung des automatisierten Verfahrens Gelegenheit zur Stellungnahme erhält (vgl. Art. 12 BayDSG).



Glossar

| | |
|-------------------------------------|--|
| Authentizität | Eindeutige Bestimmung der Quelle der Daten ⁶⁹ |
| Beleg | Kassenanordnung, Auszahlungsnachweis und sonstige Unterlagen, aus denen sich der Zahlungsgrund ergibt und die im HKR-Verfahren, ERP- oder Finanzbuchhaltungssystem nachgewiesenen Buchungen belegt |
| Bidirektionale Schnittstelle | Mittels einer bidirektionalen Schnittstelle können Daten sowohl empfangen als auch gesendet werden. |
| Bildliche Übereinstimmung | Dies setzt voraus, dass nicht nur ein optischer identischer Inhalt gewährleistet wird, sondern der Inhalt des Ursprungsdokumentes, welches eingescannt wurde, sowohl in der Bildwiedergabe, als auch der textlichen Darstellung so wiedergegeben wird, dass das Dokument die gleiche optische Klarheit und Lesbarkeit bietet wie das Original. Immer dann, wenn in den einschlägigen rechtlichen Rahmenbedingungen neben der inhaltlichen auch die bildliche Übereinstimmung zwischen Scanprodukt und Papierdokument fordern, muss die Erfassung in Farbe erfolgen (vgl. hierzu TR-RESISCAN in der jeweils aktuellen Fassung). |
| Dokument | Siehe Erläuterung zum Begriff „Akte“ |
| Dokumentenmanagementsystem | Ein Dokumentenmanagementsystem unterstützt dabei, Dokumente systematisch zu erfassen und zu speichern, zu bearbeiten, bis zu ihrer Aussonderung revisionssicher aufzubewahren und nach Abschluss des Aussonderungsverfahrens zu löschen bzw. zu vernichten. |
| E-Rechnung | Elektronische Rechnung i.S. von Art. 5 Abs. 2 BayEGovG und § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BayEGovV, die der europäischen Norm EN 16931-1:2017 und einer der in dem Anhang zu dem Durchführungsbeschluss (EU) 2017/1870 genannten Syntaxen entspricht und die in § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BayEGovG vorgegebenen Pflichtangaben enthält. |
| Hilfsbeleg | Ist ein aus dem Original erzeugtes Dokument (z.B. Ausdruck einer elektronischen Rechnung oder digitales Abbild einer papiergebundenen Rechnung), das anstelle oder gemeinsam mit dem Original als Grundlage für die Verarbeitung von Rechnungsdaten (Prüfung, Anordnung, Buchung und Zahlbarmachung) verwendet wird. |
| Hybridakte | Unter einer Hybridakte wird eine elektronische Akte verstanden, bei der aus rechtlichen oder praktischen Gründen bestimmte papiergebundene Originale (ggf. mit Original-Datenträgern, z.B. auf CD übermittelte Ausschreibungsunterlagen) parallel zur elektronischen Akte geführt werden (müssen). |
| Integrität | Unversehrtheit der Daten ⁷⁰ |
| Kardinalität | Anzahl der im semantischen Datenmodell vorgesehenen Informationsgruppen und Informationselementen [von .. bis], vgl. dazu die Erläuterungen im Standard XRechnung, Version 1.2.2, S. 18 |
| Langzeitspeicherung | Akten und Vorgänge müssen zum Teil über sehr lange Zeiträume aufbewahrt werden. Bei der elektronischen „Aufbewahrung“ dieser Akten und Vorgänge im Rahmen der elektronischen Aktenführung spricht man deshalb von Langzeitspeicherung. |
| Metadaten | Metadaten sind beschreibende Daten zu den elektronisch verwalteten Akten, Vorgängen und Dokumenten und mit diesen unmittelbar verbunden oder logisch verknüpft (z.B. Aktenzeichen, Betreff, Eingangsdatum, Dokumentendatum oder Aufbewahrungsfrist). Siehe hierzu auch die Erläuterung zum Begriff „Akte“. |

⁶⁹ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.), Handlungsleitfaden zur Aufbewahrung elektronischer und elektronisch signierter Dokumente, S. 15

⁷⁰ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.), Handlungsleitfaden zur Aufbewahrung elektronischer und elektronisch signierter Dokumente, S. 15



| | |
|---------------------------------|---|
| PDF/A-Format | PDF/A-1 ist ein als ISO-Norm (ISO 19005-1:2005) verabschiedeter Standard für die Langzeitarchivierung elektronischer Dokumente. ⁷¹ |
| Proprietäres Dateiformat | Nicht standardisierte Dateiformate, die von Softwarefirmen entwickelt worden sind und die nur mit deren Programmen korrekt und vollständig wiedergegeben werden können. |
| Rechnung | Ist jedes Dokument, mit dem über eine Lieferung oder sonstige Leistung abgerechnet wird, gleichgültig, wie dieses Dokument im Geschäftsverkehr bezeichnet wird (§ 14 Abs. 1 Satz 1 UStG). |
| Rechnungsempfänger | Rechnungsempfänger sind alle öffentlichen Auftraggeber i.S. von § 98 GWB, soweit Art. 5 Abs. 2 BayEGovG und § 6 BayERechV keine abweichenden Bestimmungen enthält. |
| Rechnungssender | Rechnungssender sind alle Unternehmer im Sinne von § 14 Abs. 1 BGB, die eine elektronische Rechnung im Auftrag des Rechnungsstellers ausstellen und übermitteln. |
| Rechnungssteller | Rechnungssteller sind alle Unternehmer im Sinne von § 14 Abs. 1 des BGB, die eine Rechnung an Rechnungsempfänger i.S. von Art. 5 Abs. 2 BayEGovG ausstellen und übermitteln. |
| Original | Original ist die bei der Behörde eingegangene papiergebundene oder elektronische Rechnung, die als Grundlage für die Prüfung von Zahlungsverpflichtungen (z.B. Entgelt für Lieferungen und Leistungen) oder Ansprüchen (z.B. Gutschriften) und Buchführung verwendet wird. Elektronische Rechnungen sind stets im Original aufzubewahren. Papierrechnungen können mit einem qualitätsgesicherten Prozess in ein elektronisches Dokument transformiert werden, das anstelle des Originals verarbeitet und aufbewahrt wird (sog. ersetzendes Scannen). |
| Semantik | Eine strukturierte und logisch verknüpfte Reihe von Begriffen und ihren Bedeutungen, die die Kernelemente einer elektronischen Rechnung wiedergibt. Die Definitionen der Kernelemente einer elektronischen Rechnung sind im XML-Schema-Format; die Geschäftsregeln und Integritätsbedingungen im Schematron-Format abgebildet. |
| Syntax | Maschinenlesbare Sprache, die für die Darstellung der in einer elektronischen Rechnung enthaltenen Datenelemente verwendet wird. Die im Standard XRechnung und in der EN 16931 zugelassenen Syntaxen standardisierten Rechnungsinhalte sind im UBL oder UN/CEFACT-Format abgebildet. |
| Transferfrist | Nach Ablauf der Transferfrist kann die Akte zur kostengünstigeren Langzeitspeicherung in ein Ablagesystem übernommen („transferiert“) werden. |
| Verkehrsfähigkeit | Die Verkehrsfähigkeit bezeichnet die Möglichkeit, Akten, Vorgänge und Dokumente von einem System zu einem anderen übertragen zu können. ⁷² |
| Vorgang | Siehe Erläuterung zum Begriff „Akte“ |
| Workflow | Eine Abfolge von Tätigkeiten, die zur Schaffung eines Produktes dienen und in einem direkten Zusammenhang stehen. In der Ausrichtung auf das Produkt unterscheidet sich die Betrachtung von Geschäftsprozessen von der klassischen Ablauforganisation (engl. ursprünglich Arbeitsfluss). Computergestützte Automatisierung von Geschäftsprozessen oder Vorgängen (daher auch oft als Vorgangsbearbeitung bezeichnet). ⁷³ |
| WORM-Medien | Speichermedien, die ein Überschreiben oder Verändern der auf ihnen abgelegten Informationen ausschließen (WORM = Write Once, Read Multiple – einmal beschreibbar, mehrfach lesbarer Datenträger). |

⁷¹ vgl. Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (Hrsg.), BSI Technische Richtlinie 03125: Beweiserhaltung kryptographisch signierter Dokumente, Anlage TR-ESOR-F: Formate und Protokolle, S. 40

⁷² vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.), Handlungsleitfaden zur Aufbewahrung elektronischer und elektronisch signierter Dokumente, S. 16

⁷³ Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Domea®-Konzept: Organisationskonzept 2.1: Dokumentenmanagement und elektronische Archivierung im IT-gestützten Geschäftsgang, S. 138





Der Bayerische Landkreistag ist einer der vier Kommunalen Spitzenverbände in Bayern.

Neben dem Bayerischen Landkreistag sind dies der Bayerische Gemeindetag, der Bayerische Städtetag und der Bayerische Bezirkstag. Die 71 bayerischen Landkreise haben sich freiwillig zu diesem Kommunalen Spitzenverband zusammengeschlossen, der gleichzeitig eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Dienstherreneigenschaft ist. Wesentliches Ziel des Bayerischen Landkreistags ist es, die kommunale Selbstverwaltung auf der Kreisebene zu sichern und zu stärken: Nach außen, insbesondere gegenüber dem Gesetzgeber und den Ministerien, werden die gemeinsamen Interessen der bayerischen Landkreise vertreten, nach innen werden die Mitglieder informiert und beraten.

Bayerischer Innovationsring für Landratsämter

Im Innovationsring des Bayerischen Landkreistags haben sich 26 Landkreise zusammengeschlossen, um die Landratsämter auf die Herausforderungen der Zukunft vorzubereiten. Zu diesen Herausforderungen zählen insbesondere die demografische Entwicklung, die Anforderungen unserer Informations- und Wissensgesellschaft, die Kommunal Finanzen sowie die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger an den Service und die Qualität von Verwaltungsleistungen. Als praktische Hilfestellungen veröffentlicht der Innovationsring regelmäßig Leitfäden, die von den Projektgruppen „Personal und Führung“, „Betriebswirtschaft“, „Organisation/eGovernment“ sowie „Service- und Kundenorientierung“ erarbeitet werden. Die Projektgruppen bilden die thematischen Schwerpunkte des Bayerischen Innovationsrings ab und verdeutlichen seinen ganzheitlichen Ansatz der Verwaltungsmodernisierung.



**BAYERISCHER
LANDKREISTAG**

Kardinal-Döpfner-Straße 8 - 80333 München
Telefon: +49 (0) 89/286615-0 - Telefax: +49 (0) 89/282821
info@bay-landkreistag.de - www.bay-landkreistag.de