

## Diskussionspapier der BStBK zur bundesweiten Einführung von verpflichtenden elektronischen Rechnungsstellungs- und Meldesystemen

I.	Ausgangssituation .....	1
II.	Vorgehensweise in Europa am Beispiel von Italien und Frankreich .....	2
III.	Entwicklung eines Anforderungsprofils elektronischer Rechnungsstellungs- und Meldesysteme .....	3
	1. Einheitliches Rechnungsformat .....	4
	2. Kohärenz mit europäischen Vorgaben .....	5
	3. Dezentrales Übermittlungsmodell unter Einsatz zertifizierter Dienstleister .....	5
	4. Besonderheiten von KMU beachten .....	6
	5. Zu berücksichtigende Aspekte aus umsatzsteuerrechtlicher Sicht .....	7
IV.	Fazit .....	7

### I. Ausgangssituation

Das derzeit geltende europäische Mehrwertsteuersystem löst eine erhebliche Mehrwertsteuerlücke aus. Diese bezeichnet den Unterschied zwischen erwartetem und tatsächlichem Mehrwertsteueraufkommen. Die Unterschiede resultieren dabei bspw. aus Verlusten durch Mehrwertsteuerbetrug, Insolvenzen und Fehlern bei der Steuererhebung. Den europäischen Fisci entgingen dadurch alleine im Jahr 2018 Mehrwertsteuereinnahmen in Höhe von etwa 140 Mrd. €, wobei Deutschland mit seinen fehlenden Umsatzsteuereinnahmen von etwa 22 Mrd. € den dritten Platz in der EU belegte. Im Jahr 2021 hat sich die europaweite Mehrwertsteuerlücke – aufgrund der Covid-19-Pandemie – auf etwa 164 Mrd. € vergrößert.<sup>1</sup> Auch wenn diese Zahlen z. T. angezweifelt werden, geben sie doch eine Richtung an.

Die Digitalisierung stellt nun ein Mittel der Wahl dar, um die Mehrwertsteuerlücke zu schließen und den Umsatzsteuerbetrug bereits präventiv zu verhindern, statt sich – wie bisher – auf die nachträgliche Sanktionierung zu konzentrieren.

Dies soll ausweislich des Koalitionsvertrags durch die Einführung eines bundesweit einheitlichen elektronischen Meldesystems für Rechnungen geschehen. Konkret sieht der

<sup>1</sup> Vgl. E-Clear Redaktion: (19. Februar 2021) „Die Mehrwertsteuerlücke schließen“ in: <https://eclear.com/de/artikel/die-mehrwertsteuerluecke-schliessen/>, [19. April 2022].

Koalitionsvertrag auf Seite 166 f. unter der Rubrik „Bekämpfung Steuerhinterziehung und Steuergestaltung“ die „schnellstmögliche“ Einführung eines bundesweiten elektronischen Systems zur „Erstellung, Prüfung und Weiterleitung von Rechnungen“ (z. B. verpflichtendes E-Invoicing) vor. Das Ziel der neuen Regierung: Die Betrugsanfälligkeit unseres Mehrwertsteuersystems erheblich zu senken. Gleichzeitig soll die Schnittstelle zwischen Verwaltung und Betrieben modernisiert sowie entbürokratisiert und sich auf EU-Ebene für ein endgültiges Mehrwertsteuersystem eingesetzt werden.

Neben der präventiven Betrugsbekämpfung sollten bei der Etablierung eines derartigen Systems insbesondere auch die potenziellen Effizienzgewinne in die Betrachtung einbezogen werden, die sich vor allem in Form von Kosteneinsparungen sowie verbesserten und effizienteren Prozessen widerspiegeln. So bietet ein konsequentes [E-Invoicing](#) insbesondere die Grundlage, strukturierte Daten auszutauschen und hierüber Prozesse sowohl auf Seiten der Wirtschaft als auch auf Seiten der Finanzverwaltung zu automatisieren. Neben enormen zeitlichen Einsparungen vor allem auf der Rechnungseingangsseite, lassen sich dadurch Transaktionsfehler vermeiden und Ressourcen schonen.

Allerdings gilt es, gerade für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) besondere Herausforderungen ins Kalkül zu ziehen. Dies betrifft sowohl die grundsätzliche Art der Ausgestaltung des geplanten Meldesystems als auch die Berücksichtigung von Besonderheiten im IT- und Prozessumfeld. Letztlich darf sich die Einführung einer obligatorischen E-Rechnung nicht zu Lasten der KMU auswirken.

Die BStBK wird die anstehende Diskussion positiv und konstruktiv begleiten und an der Gestaltung eines Modellvorschlags mitwirken, der den Belangen des Fiskus, der Unternehmen und des Berufsstandes gerecht wird.

## **II. Vorgehensweise in Europa am Beispiel von Italien und Frankreich**

Italien hat bereits im Jahr 2019 die verpflichtende elektronische Rechnung mit einem „Clearing-Verfahren“ oder auch „X-Modell“ eingeführt. Dies ist insbesondere dadurch gekennzeichnet, dass sämtlichen Transaktionen zwischen in Italien ansässigen Unternehmen über eine zentrale, vom Staat zur Verfügung gestellte Plattform („Sistema di Interscambio“) abgewickelt werden müssen. Die Resonanz auf Seiten der Unternehmer in Italien ist dem Vernehmen nach durchaus positiv, gehen damit doch auch erhebliche Automatisierungsmöglichkeiten einher. Auch was die Bekämpfung der Mehrwertsteuerlücke angeht, zeigt das italienische Modell

Wirkung, ersten Statistiken zufolge konnte die Mehrwertsteuerlücke um etwa 2 Mrd. € minimiert werden.

In Frankreich soll zwischen Juli 2024 und Januar 2026 schrittweise eine elektronische B2B-Rechnungsstellung (Business-to-Business) als auch eine ergänzende elektronische Meldepflicht eingeführt werden. In Abwandlung zum italienischen Modell sollen neben einer zentralen Plattform „Chorus Pro“ auch zertifizierte Dienstleister zur Rechnungsabwicklung eingesetzt werden. Entsprechend spricht man auch vom sog. Y-Modell. Im Y-Modell erstellen die Unternehmen E-Rechnungen und Buchhaltungsdokumente und senden diese zur Validierung an zertifizierte private Dienstleister. Diese führen alle geforderten Kontrollen durch und stellen die Rechnungen nach ihrer Prüfung den Empfängern zu. Parallel dazu werden die geforderten Steuerinformationen über die zentrale Plattform „Chorus Pro“ (derzeitiges Portal für die E-Rechnung an öffentliche Auftraggeber) an die französische Finanzverwaltung übermittelt.

Das französische Modell erscheint insofern vorteilhaft, als einerseits durch die Einbindung zertifizierter Dienstleister und damit weiterer Einlieferungswege die Fehleranfälligkeit (single point of failure) gegenüber eines (einzig) zentral beim Staat vorgehaltenen Systems deutlich gesenkt wird. Andererseits werden auch etablierte Übertragungswege akzeptiert und auf diese Weise bereits getätigte Investitionen geschützt.

### **III. Entwicklung eines Anforderungsprofils elektronischer Rechnungsstellungs- und Meldesysteme**

Aus Sicht der BStBK ist es essentiell, dass die Implementierung eines elektronischen Meldesystems für Rechnungen in Deutschland auch unter dem Gedanken der weiteren Digitalisierung vorangetrieben wird. So sollten Effizienzgewinne und ein Mehr an Rechtssicherheit für die Wirtschaft und den Berufsstand in den Vordergrund gestellt werden. Die gleichzeitige Bekämpfung von Steuerstraftaten wird durch die BStBK ebenfalls begrüßt, sie sollte jedoch nicht als einzig tragendes Argument gesehen werden.

Neben der IT-Umsetzung ist der Blick auch auf das europäisch harmonisierte Mehrwertsteuersystem zu richten, das keinesfalls durch einen Flickenteppich unterschiedlicher Systeme in den Mitgliedstaaten gefährdet werden darf. Die BStBK hält darum ein einheitliches europäisches Meldesystem zumindest für zwischenstaatliche Umsätze für unabdingbar. Dieses Meldesystem sollte auf den jeweiligen nationalen – wohl kurz- und mittelfristig nicht

harmonisierbaren – Systemen aufsetzen und einheitliche Anforderungen und Workflows haben. Insbesondere sollten aber dennoch mit Blick auf inner- und zwischenstaatliche Umsätze aus Sicht des Unternehmens/Steuerpflichtigen nicht zwei unterschiedliche Kanäle bedient werden müssen, sondern stets nur ein „Knotenpunkt“. Das bedeutet, dass die Differenzierung von evtl. Meldeumfängen und Empfangsstellen selbst nicht Sache des Rechnungsausstellers sein darf, sondern von der späteren Instanz, z. B. dem Kontenpunkt, Clearing-Punkt, etc. abgewickelt werden soll. Um für Unternehmen, die in mehreren europäischen Staaten wirtschaftlich aktiv sind, die Komplexität im Hinblick auf heterogene innerstaatliche Systeme zu reduzieren, sollte dabei zudem ein einheitlicher Datensatz Basis für die E-Rechnung sein (-> CEN-Norm). Die E-Rechnung sollte europaweit verpflichtend sein, weil ansonsten wesentliche Vorteile – auch im Bereich der Digitalisierung – nicht gehoben werden können.

Der Berufsstand und die Wirtschaftsverbände sollten bereits jetzt in den Entwicklungsprozess eines Meldesystems einbezogen werden.

Als Leitgedanken eines Meldesystems in Deutschland sollten nachfolgende Aspekte berücksichtigt werden:

### **1. Einheitliches Rechnungsformat**

Um ein elektronisches Meldesystem für Rechnungen etablieren zu können, müssen zunächst Vorgaben für die elektronische Rechnung erarbeitet bzw. gemacht werden. Hier bedarf es einheitlicher Vorgaben, die die Praxisanforderungen erfüllen und keine Branche etc. außen vorlassen.

Die BStBK regt die Einführung eines einheitlichen Rechnungsformats („Taxonomie“) an. Dies halten wir für zwingend erforderlich, um auf die bereits in den Unternehmen bestehenden Standards wie etwa EDIFACT zurückgreifen zu können und keinen gänzlich neuen Standard aufsetzen zu müssen. Dabei sollten insbesondere auch bereits bestehende Infrastrukturen im B2G-Bereich, Stichwort „XRechnung“, in die Betrachtung einbezogen und idealerweise ressourcenschonend genutzt werden. Mit der CEN-Norm 16931 existiert dazu ein europaweiter technischer Standard, der in Deutschland bereits in vielen ERP-Systemen in Form der XRechnung oder der sog. ZUGFeRD-Rechnung im Einsatz ist.

## 2. Kohärenz mit europäischen Vorgaben

Die europäische Kommission prüft im Rahmen der Initiative „VAT in the Digital Age“ derzeit die Entwicklung und Verwendung europäischer Vorgaben, die einen Beitrag zur Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung leisten sollen. Eine derart „europäische Lösung“ ist nicht nur aus Sicht einer wirkungsvollen Bekämpfung des grenzüberschreitenden Umsatzsteuerbetrugs zu begrüßen, sondern auch aus Perspektive der deutschen Wirtschaft mit starker Exportorientierung positiv zu bewerten. Sie muss aber – wie oben beschrieben – auf den jeweiligen existierenden oder kommenden nationalen Lösungen aufsetzen, so dass aus Sicht der Steuerpflichtigen einheitliche Workflows – speziell für inner- wie zwischenstaatliche Umsätze – existieren (Kompatibilität und Interoperabilität zwischen nationaler und europäischer Lösung).

## 3. Dezentrales Übermittlungsmodell unter Einsatz zertifizierter Dienstleister

Nach dem aktuellen Stand der Diskussion erscheint ein dezentrales Übermittlungsmodell, welches externe zertifizierte Dienstleister einbezieht, sinnvoll. Insbesondere ergeben sich drei wesentliche Vorteile:

- a) Das Risiko eines Komplettausfalls der zentralen staatlichen Instanz und damit des gesamten Meldesystems (sog. „single point of failure“) wird durch die Beteiligung weiterer Akteure erheblich gemildert.
- b) Durch die Trennung zwischen Rechnungsdaten und Meldedaten lassen sich die an den Fiskus übermittelten Daten auf solche reduzieren, die für die Betrugsbekämpfung benötigt werden. Datenschutz und Datensparsamkeit lassen sich damit effizient realisieren.

Ausschließlich die zur Betrugsbekämpfung erforderlichen Rechnungsinhalte wie:

- Identität des Leistenden,
- Identität des Leistungsempfängers,
- Umsatzsteuerbetrag,
- Rechnungsnummer,
- Ausstellungsdatum,
- eventuell Bemessungsgrundlage,

werden dem Meldesystem übermittelt. Damit bleiben die Datenmengen für die Finanzverwaltung organisierbar und prüfbar, mit hoher Abschreckungswirkung, weil effizienter.

- c) Ein dezentrales Modell ermöglicht die Beibehaltung bestehender Übertragungswege und Infrastrukturen und schützt so Investitionen. Dies steigert die Akzeptanz auf Seiten der Wirtschaft und stärkt die Wettbewerbsfähigkeit.

Es gilt jedoch zu berücksichtigen, dass zweckmäßige und angemessene Kriterien und Rahmenbedingungen für die Auswahl und Ausgestaltung von zertifizierten Dienstleistern gefunden und angewendet werden, die u. a. auch wettbewerbsverzerrende Effekte eines kommerzialisierten Plattformmarktes vermeiden. Dazu gehört insbesondere eine Infrastruktur, die zu einer klaren und somit vertrauensbildenden Trennung der Daten, Funktionen, etc. zum Zwecke der Erfüllung der regulatorischen Anforderungen gegenüber anderen Leistungen und Diensten führt (die im Kontext von Rechnungsdaten und begleitenden Mehrwertdiensten grundsätzlich denkbar sind). Mit Blick auf Datenschutz, Datensicherheit, Zertifizierbarkeit und Prüfbarkeit muss eine strikte und ausschließliche Zweckbezogenheit der Lösung sichergestellt werden, so dass ein hohes Vertrauen in den laufenden Betrieb als wichtiges Akzeptanzkriterium gesetzt werden kann und missbräuchliche oder nicht rein zweckbezogene Verwendungen der Daten ausgeschlossen werden können.

#### **4. Besonderheiten von KMU beachten**

Die Einführung von elektronischen Rechnungsstellungs- und Meldesystemen wird zu einem weiteren Digitalisierungsschub einhergehend mit weiteren Automatisierungseffekten in der Wirtschaft führen.

Dabei muss aber grundsätzlich der gesamten Wirtschaft, insbesondere auch der Besonderheiten von KMU Rechnung getragen werden. Denn die Herausforderungen für kleine und mittlere Unternehmen, insbesondere in der Übergangsphase, sind nicht zu unterschätzen. Eine große Aufgabe für KMU stellt die Gewährleistung der digitalen Optimierung des kompletten Beschaffungsprozesses (Stichworte: Purchase-to-Pay bzw. Order-to-Cash) dar. Dazu sind bei Lösungen mit hoher Komplexität die kritische Hinterfragung sowie ggf. ausführliche Testings aller Prozessschritte zwingend notwendig – nur dann ist die Umstellung auf den elektronischen Rechnungsaustausch überhaupt lohnenswert.<sup>2</sup> Erleichterungen für KMU in Form von freiwilligen Testphasen sowie Subventionen und Bereitstellung einer kostenfreien Software sollten bei der Errichtung eines Übermittlungssystems für elektronische Rechnungen unbedingt mitgedacht werden.

---

<sup>2</sup> Vgl. Verband elektronische Rechnung: „Was bringt die Umstellung auf E-Rechnungen“ in: <https://www.verband-e-rechnung.org/tag/kmu/>; [19. April 2022].

Aus Sicht der BStBK ist es in diesem Zusammenhang unabdingbar, dass Steuerberater weiterhin und in gleichem Maße wie die Finanzverwaltung zeitgleichen Zugriff auf die steuerrelevanten Daten erhalten. Ein System, bei dem die Daten erst bei der Finanzverwaltung vorliegen, bevor der Steuerberater Zugriff auf die Daten hat, ist deshalb dringend zu vermeiden.

## **5. Zu berücksichtigende Aspekte aus umsatzsteuerrechtlicher Sicht**

Neben den technischen und wirtschaftlichen Aspekten, die sich durch den Einsatz elektronischer Meldesysteme ergeben, müssen die daraus resultierenden umsatzsteuerlichen Rechtsfragen zwingend einer genaueren Betrachtung unterzogen werden.

Hierbei geht es u. a. um folgende Themenbereiche, die bei der Implementierung eines elektronischen Meldesystems unbedingt berücksichtigt werden müssen:

- Auswirkungen auf die Voraussetzungen des Vorsteuerabzugsrechts,
- Entstehungszeitpunkt der Umsatzsteuer,
- die etwaige Einführung eines Pendantes zu § 14c UStG für elektronisch unrichtig oder unberechtigt ausgewiesene Umsatzsteuer,
- mögliche Anpassung der Anforderungen an die rückwirkende Rechnungsberichtigung.

In die Diskussion umsatzsteuerrechtlicher Problembereiche und die Erarbeitung konkreter Lösungsansätze sollten alle Verfahrensbeteiligten einbezogen werden.

## **IV. Fazit**

Bei der Konzeption einer nationalen Lösung ist auf Kohärenz mit europäischen Vorgaben und auf eine Kompatibilität und Interoperabilität mit Blick auf Formate, Workflows, etc. bei inner- und zwischenstaatlichen Umsätzen zu achten. Ein europäischer Flickenteppich, der insbesondere KMU, Steuerberater und die Wirtschaft sowohl finanziell als auch in organisatorischer Hinsicht zusätzlich belastet, muss verhindert werden.

Die Zielsetzung, die bestehenden Besteuerungsprozesse mit den Möglichkeiten der Digitalisierung weiter auszubauen und betrugsfester zu machen, wird von der BStBK unterstützt.

Ein bundesweit einheitliches elektronisches Meldesystem für Rechnungen muss zwingend auch die Belange der Wirtschaft und des Berufsstandes berücksichtigen. Dies sehen wir am ehesten verwirklicht in einem dezentralen Modell unter Einbeziehung zertifizierter Dienstleister.

Die BStBK verfügt über umfangreiche Kenntnisse und Erfahrungen zum Besteuerungsverfahren sowie den Bedürfnissen von Unternehmen und Berufsstand. Entsprechend möchten wir die weitere Diskussion um die konkrete Ausgestaltung eines künftigen Systems aktiv begleiten und konstruktiv mitgestalten.