

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Die Vorteile der elektronischen Rechnungsstellung für Europa nutzen“

KOM(2010) 712 endg.

(2011/C 318/17)

Berichterstatter: **Edgardo IOZIA**

Die Europäische Kommission beschloss am 2. Dezember 2010, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Die Vorteile der elektronischen Rechnungsstellung für Europa nutzen“

KOM(2010) 712 endg.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 23. Juni 2011 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 473. Plenartagung am 13./14. Juli 2011 (Sitzung vom 13. Juli) mit 119 Stimmen gegen 1 Stimme bei 3 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt und unterstützt die Kommission und teilt den Inhalt der Mitteilung im Rahmen der Digitalen Agenda. Die Modernisierung der Instrumente zur Abwicklung wirtschaftlicher Beziehungen und die technologische Innovation ermöglichen nicht nur ganz erhebliche Einsparungen, sondern tragen auch zur Verbreitung von Innovation und zum Erreichen der Ziele der Strategie Europa 2020 bei.

1.2 Die Verwirklichung der Digitalen Agenda ist - als Faktor einer nachhaltigen sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung - ein wesentliches Mittel zur Wiederbelebung des Binnenmarkts.

1.3 Der EWSA betont, dass die Vorteile, die aus einer allgemeinen Verbreitung der elektronischen Rechnungsstellung resultieren können, besonders zu berücksichtigen sind. Diese Vorteile müssen allen Unternehmenskategorien zugute kommen, insbesondere den KMU. Besondere Aufmerksamkeit ist ihren spezifischen Bedürfnissen in puncto digitaler Kompetenz und Begrenzung der Kosten für den Zugang zu den digitalen Plattformen und zu Managementsoftware zu widmen.

1.4 Der EWSA fordert die Kommission auf, sich dafür einzusetzen, dass das Rechtsetzungsverfahren in Bezug auf die elektronische Unterschrift weitestgehend beschleunigt wird. Er fragt sich, ob es nicht sinnvoller wäre, dafür eine Verordnung anstatt einer Richtlinie anzunehmen, um unterschiedliche und problematische Umsetzungen zu vermeiden, aufgrund derer die rechtlichen Unterschiede in diesem Bereich auch weiterhin bestehen werden. Bei der Reform des indirekten Besteuerungssystems der MwSt wird bei der Archivierung von Buchhaltung und Rechnungen bereits die Gleichstellung von Belegen in Papierform und elektronischen Belegen erwogen. Die Steuerverwaltungen der Mitgliedstaaten müssten ihre Rechtsvorschriften im Hinblick auf diese voraussichtlich kommende Bestimmung so rasch wie möglich harmonisieren.

1.5 In Bezug auf die KMU empfiehlt der EWSA, deren Interessen im Bereich der MwSt-Entrichtung zu schützen, die zum

Zeitpunkt der Begleichung der elektronischen Rechnung – anstatt zu einem bestimmten Zeitpunkt nach Rechnungsstellung – eingezogen werden sollte. Beim neuen System sollten die Probleme, die den KMU beim Liquiditätsmanagement entstehen können, angemessen berücksichtigt werden.

1.6 Der EWSA tritt für eine weit verbreitete und rasche Annahme der elektronischen Rechnungsstellung ein, die aber eine fakultative Regelung bleiben sollte. Er ist nicht der Auffassung, dass die Bedingungen für eine obligatorische Einführung eines solchen Systems bestehen, wenngleich er die Ziele begrüßt.

1.7 Der EWSA empfiehlt der Kommission, die für die Verwirklichung der festgelegten Ziele erforderlichen Maßnahmen mit Vor- und Umsicht durchzuführen, um den Unternehmen und den Verbrauchern nicht unnötige und kostspielige Probleme zu bereiten.

1.8 Das gleichzeitige Bestehen zweier Regelungen mit gleicher Rechtskraft – der elektronischen Rechnungsstellung und der beleghaften Rechnungen – dürfte es allen ermöglichen, das für die eigenen Bedürfnisse am besten geeignete Modell zu wählen.

1.9 Der EWSA fordert die Kommission auf, globale Standards für die elektronische Rechnungsstellung anzunehmen. Die Normung und die Interoperabilität der Systeme sind von grundlegender Bedeutung für die Verbreitung und den Erfolg der elektronischen Rechnungsstellung (E-Invoicing), da sie die Entwicklung des Binnenmarkts und die Vermehrung der Anzahl der Marktakteure ermöglichen. Die gegenwärtige Lage ist indes gekennzeichnet durch einen aufgesplitterten Markt ohne interne Kommunikation, was die Entwicklung dieses sinnvollen Instruments im grenzüberschreitenden Bereich de facto behindert.

1.10 Das Pilotprojekt PEPPOL sollte allgemein eingeführt werden, um diejenige Gebiete, in denen E-Invoicing bereits Realität ist, dauerhaft miteinander zu verbinden. Die Bedürfnisse der KMU sollten mehr beachtet werden.

1.11 Bezüglich der Empfänger elektronischer Rechnungen werden in der Mitteilung nicht die Bedürfnisse und Interessen der Verbraucher berücksichtigt. Nur mit Informationstechnologien vertraute Personen können auch in den Genuss der Vorteile von E-Invoicing kommen.

1.12 Die mögliche Verbreitung dieses Instruments dürfte einen Tugendkreislauf auslösen: Durchblättern des elektronischen Katalogs, Produktwahl und Kaufauftrag, Zusendung der Ware, Rechnungsstellung, Bezahlung und gleichzeitige Überweisung des der Finanzverwaltung geschuldeten Betrags nach automatischer Berechnung der MwSt gemäß dem anwendbaren Satz je nach Warenkategorie und Wirtschaftsakteur.

1.13 Die Beschleunigung dieser Verfahren führt zu einem erheblichen Zeitgewinn, pünktlicheren Zahlungen und einer Verringerung gefälschter Rechnungen.

1.14 Die von der EU im Bereich des elektronischen Geschäftsverkehrs finanzierten Projekte sollten die Anforderung enthalten, dass KMU bei einem bestimmten Anteil aller Pilotprojekte zu beteiligen sind. Dadurch könnte bereits in den ersten Phasen dieser Initiativen die Aufmerksamkeit auf die Bedürfnisse der KMU gelenkt und vor allem die Entwicklung innovativer Technologien für die KMU beeinflusst werden (dies gilt z.B. für das Projekt PEPPOL).

1.15 Die Europäische Kommission sollte stärker betonen, dass die einzelstaatlichen öffentlichen Verwaltungen den Grundsatz der Gleichbehandlung von Papierrechnungen und elektronischen Rechnungen annehmen und die Hindernisse im grenzüberschreitenden Handel beseitigen müssen. Insbesondere sollte die Verpflichtung, bestimmte, für Papierrechnungen nicht erforderliche technische Lösungen - wie elektronische Unterschriften - zu verwenden, wegfallen, und es sollte die noch in zahlreichen Mitgliedstaaten bestehende Vorschrift, elektronische Rechnungen für Steuerkontrollen auszudrucken, beseitigt werden, wenn alle sonstigen Vorschriften eingehalten werden.

1.16 Mittels spezifischer Programme könnten in Zusammenarbeit mit den lokalen Behörden besondere Anreize für KMU entwickelt werden. Die Einbeziehung der Generaldirektion REGIO muss erwogen werden.

1.17 Der EWSA begrüßt die Einrichtung des „Europäischen Forums für elektronische Rechnungsstellung“ und erklärt sich bereit, an dessen Aktivitäten teilzunehmen.

2. Einleitung

2.1 Die Rechnung ist ein grundlegendes Dokument, das zwischen Wirtschaftsakteuren und zwischen diesen und den Endverbrauchern ausgetauscht wird. Neben ihrer grundlegenden Funktion als Zahlungsaufforderung des Verkäufers an den Käufer für gelieferte Waren oder erbrachte Dienstleistungen ist die Rechnung ein wichtiger Buchungsbeleg und hat möglicherweise rechtliche Folgen für beide Geschäftspartner, da sie ein Vertragsdokument in der Beziehung zwischen Unternehmen und Verbraucher darstellt. In einigen Ländern ist die Rechnung ein zentrales Dokument für die Steuererklärungen, für Erstattungen und für die Vervollständigung der Einfuhr- und Ausfuhrerklärungen.

2.2 Beteiligte Parteien sind der Käufer und Verkäufer. Unter Umständen können - wie z.B. im Falle eines Spediteurs oder Betreibers eines Logistikdiensts - der Lieferant und der Empfänger Dritte sein.

2.3 Die elektronische Rechnungsstellung ist ein automatisierter Vorgang von Ausstellung, Übermittlung, Empfang und Verarbeitung der Rechnungsdaten auf elektronischem Wege. Die elektronische Rechnungsstellung ist aus der Perspektive des Lieferanten Teil vielschichtiger Unternehmensprozesse und Verfahren, die gemeinhin als „Order-to-Cash“-Zyklus bezeichnet werden, und sie ist aus der Sicht des Käufers Teil des Kauf-Bezahlungs-Zyklus.

2.4 Unter den sieben, von der Europäischen Union zur konkreten Umsetzung der Strategie Europa 2020 geförderten „Leitinitiativen“, befasst sich die Initiative „Eine digitale Agenda für Europa“ mit der Entwicklung der Informationstechnologien zur Vereinfachung und Kostensenkung zur Vollendung des Binnenmarkts mittels Anpassung der Rechtsvorschriften. Über hundert Initiativen und mehr als 30 Rechtsvorschriften werden angenommen werden, um in den nächsten zehn Jahren die 13 Ziele für Leistungsindikatoren zu verfolgen.

2.5 Die Kommissionsmitteilung, die nach fünfjähriger Vorbereitungszeit und eingehenden Konsultationen vorgelegt wird, betrifft einen sehr wichtigen Bereich der Agenda: die elektronische Rechnungsstellung. Dabei soll bis 2020 die elektronische Rechnungsstellung zur vorherrschenden Art der Rechnungsstellung werden. Berechnungen zufolge macht die elektronische Rechnungsstellung gegenwärtig nur 5 % aller unternehmerischen Rechnungsstellungsvorgänge aus.

2.6 Die Kommission schätzt die mögliche Einsparung auf 240 Mrd. EUR in einem Zeitraum von sechs Jahren⁽¹⁾. Der Europäische Verband der Corporate Treasurer (EACT) ist zu ähnlichen Ergebnissen gelangt und schätzt, dass die Unternehmen bis zu 80 % der laufenden Kosten für die automatische Verarbeitung der Rechnungsdaten einsparen, den Papierverbrauch senken und den Arbeitsaufwand spürbar verringern könnten. Die Entwicklung des einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraums (SEPA) macht es möglich, die Rechnungsstellung mit den Zahlungen zu verbinden. Dies würde die Integration der Systeme und den Aufbau „interoperabler europäischer E-Invoicing-Systeme“ ermöglichen.

2.7 Folgende Prioritäten wurden ausgemacht:

- „Gewährleistung von Rechtssicherung und klaren technischen Rahmenbedingungen für elektronische Rechnungen, um deren Masseneinführung zu erleichtern;
- Anregung und Förderung der Entwicklung offener und interoperabler E-Invoicing-Lösungen auf der Grundlage eines gemeinsamen Standards mit besonderer Rücksicht auf die Bedürfnisse von KMU;
- Unterstützung der Einführung der elektronischen Rechnungsstellung durch Schaffung organisatorischer Strukturen wie nationaler E-Invoicing-Foren und eines europäischen Stakeholder-Forums“.

⁽¹⁾ Studie von Capgemini, *SEPA potential benefits at stake*, http://ec.europa.eu/internal_market/payments/docs/sepa/sepa-capgemini_study-final_report_en.pdf.

3. Bemerkungen und Empfehlungen des EWSA

3.1 Der EWSA unterstützt die Leitinitiative „Eine digitale Agenda für Europa“ mit Nachdruck und begrüßt die Initiative der Kommission. Der EWSA hat sich bereits in verschiedenen Stellungnahmen⁽²⁾ für die Annahme von Programmen und Rechtsetzungsinitiativen zur Förderung des Einsatzes der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) ausgesprochen.

3.2 In Europa werden über 30 Mrd. Rechnungen ausgestellt. Im Jahr 2011 werden 3 Mrd. Rechnungen per E-Mail versandt werden, nur ein Teil davon sind elektronische Rechnungen. Über 4,5 Mio. Unternehmen und über 75 Mio. Verbraucher verwenden bereits dieses System. Die wichtigsten Akteure dieser Branche, die Dienstleistungen im Bereich der elektronischen Rechnungsstellung erbringen, verdoppeln gegenwärtig in wenigen Monaten ihr Geschäftsvolumen.

3.3 In den von einer Expertengruppe für die Kommission durchgeführten Untersuchungen wird von Einsparungen pro Rechnung von mehreren Euro für den Rechnungssteller ausgegangen. Die elektronische und automatische Übermittlung ermöglicht Einsparungen von bis zu 60-80 % im Vergleich zu herkömmlichen beleghaften Verfahren. Das bedeutet, dass sich im Allgemeinen 1-2 % der Verwaltungskosten einsparen lassen. Die maßgeblichen Experten dieses Bereichs sind der Auffassung, dass sich Investitionen in Projekte der elektronischen Rechnungsstellung erst nach sechs Monaten wirtschaftlich lohnen⁽³⁾.

3.4 Die Kommission bringt in der Mitteilung die Hoffnung zum Ausdruck, dass E-Invoicing zur vorherrschenden Methode wird, gibt aber keine Hinweise darauf, wieso dies so lange dauert. Nach Auffassung des EWSA hingegen müssen nun alle erdenklichen Anstrengungen unternommen werden, damit dieses Ziel möglichst bald erreicht wird.

3.5 Der EWSA unterstreicht nachdrücklich die Bedeutung des Beitrags, den die Entwicklung der elektronischen Rechnungsstellung für die Senkung der CO₂-Emissionen mittels Einsparung von Transportenergie und Verringerung des Papierverbrauchs leisten kann.

3.6 Der EWSA begrüßt die den KMU eingeräumte Priorität und hält die Hinweise, die sie im Rahmen der (von der Expertengruppe im Auftrag der Kommission durchgeführten) Untersuchung gegeben haben, für sehr wichtig.

(2) „Eine Digitale Agenda für Europa“, ABl. C 54 vom 19.2.2011, S. 58; „Ummünzung der digitalen Dividende in sozialen Nutzen und wirtschaftliches Wachstum“, ABl. C 44 vom 11.2.2011, S. 178; ABl. C 255 vom 22.9.2010, S. 116 und ABl. C 77 vom 31.3.2009, S. 60; „Verbesserung von Modellen ‚partizipativer öffentlich-privater Partnerschaften‘ beim Einsatz elektronischer Behördendienste für alle in der EU-27“, ABl. C 48 vom 15.2.2011, S. 72; ABl. C 255 vom 22.9.2010, S. 98; ABl. C 128 vom 18.5.2010, S. 69; ABl. C 317 vom 23.12.2009, S. 84; ABl. C 218 vom 11.9.2009, S. 36; ABl. C 175 vom 28.7.2009, S. 8; ABl. C 175 vom 28.7.2009, S. 92; ABl. C 175 vom 28.7.2009, S. 87; ABl. C 77 vom 31.3.2009, S. 63; ABl. C 224 vom 30.8.2008, S. 61; ABl. C 224 vom 30.8.2008, S. 50; ABl. C 97 vom 28.4.2007, S. 27; ABl. C 97 vom 28.4.2007, S. 21; ABl. C 325 vom 30.12.2006, S. 78; ABl. C 318 vom 23.12.2006, S. 222; ABl. C 110 vom 9.5.2006, S. 83; ABl. C 123 vom 25.4.2001, S. 36.

(3) <http://www.expp-summit.com/marketreport.htm>.

3.7 Der EWSA empfiehlt, alle erdenklichen Maßnahmen zu ergreifen, um eine Vielzahl spezialisierter Akteure zu ermöglichen. Dadurch soll die Entstehung kleiner faktischer Monopole verhindert werden, die eine marktbeherrschende Stellung unausweichlich ausnützen würden.

3.8 Der EWSA fordert die Kommission auf, die erforderlichen Initiativen vorzubereiten, um das von UN/CEFACT⁽⁴⁾ - einer zwischenstaatlichen Organisation des Wirtschaftsrats der UN/ECE - vorbereitete Standardmodell in die Praxis umzusetzen und anzuwenden. Damit sollen die Koordinierung und Zusammenarbeit im Bereich der elektronischen Standards und Erleichterungen des Austauschs zwischen den Unternehmen ins Werk gesetzt werden.

3.9 Der Rat sollte die allgemeine Anwendung der vorbildlichen Praxis einiger Staaten, bei öffentlichen Ausschreibungen E-Invoicing vorzuschreiben, als ein geeignetes Mittel zu dessen Verbreitung fördern. Das von der Kommission unterstützte Projekt PEPPOL (Pan-European Public Procurement Online), ein Pilotprojekt des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) mit weiter Verbreitung, sollte mittels Annahme und Unterstützung entwickelter Standards allgemein eingeführt werden, um die europäischen Gebiete miteinander zu verbinden, in denen e-Beschaffung bereits Realität ist.

3.10 Der EWSA begrüßt diese Initiative, empfiehlt indes, die Verwendung von E-Invoicing auch anderen Akteuren zu ermöglichen und diesen Markt für andere Teilnehmer zu öffnen. Derzeit gibt es über 400 Unternehmen im Bereich des E-Invoicing, die vor allem auf lokaler Ebene tätig sind und eine breite Produktpalette anbieten. Die Interoperabilität der Systeme liegt allerdings noch in weiter Ferne. Der EWSA empfiehlt die Annahme globaler gemeinsamer Standards. Diese sind von zentraler Bedeutung für die beschleunigte Verwirklichung des europäischen Binnenmarkts sowie dafür, dass ihre Vorteile einer Großzahl von Akteuren – insbesondere KMU - zugute kommen, indem ihre Wettbewerbsfähigkeit erhöht wird.

3.11 Der Nutzen einheitlicher E-Invoicing-Modelle liegt auf der Hand. Der Markt ist derzeit zerklüftet und ohne Kommunikation. Der EWSA unterstützt Initiativen mit dem Zweck, zu einer Interoperabilität auf immer stärker integrierten Ebenen zu gelangen, und begrüßt, dass das Modell UN/CEFACT Cross-Industry Invoice (CII) v. 2 als Grundlage zur Entwicklung der ISO 20022 für einen gemeinsamen Standard für elektronische Rechnungen angenommen wurde.

3.12 Bei Auftragsvergabeverfahren sollten immer die entsprechenden globalen Standards berücksichtigt werden, um zu vermeiden, dass die Unternehmen den Rechnungsstellungsprozess unabhängig z.B. von Beschaffungs- oder Bestellvorgängen automatisieren. Dies könnte zu Reibungsverlusten führen. Die Entwicklung der CEN-/ BII-Profile für die gesamte Beschaffungskette sollte gefördert und genau verfolgt werden, da sie die Grundlage für die elektronischen Peppol-Dokumente bilden. Besondere Aufmerksamkeit sollte der sukzessiven Annahme des UBL-Standards in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten und insbesondere seitens des öffentlichen Sektors gewidmet werden. Die Annahme solcher globaler Standards ist zu fördern.

(4) *United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business* - Zentrum der Vereinten Nationen für Handelserleichterungen und elektronische Geschäftsprozesse.

3.13 Die Finanzverwaltungen können in Zukunft, wenn sich die elektronische Rechnungsstellung allgemein durchgesetzt hat, zweifellos von diesem System profitieren, da die entsprechende MwSt zum Zeitpunkt der Rechnungsbegleichung entrichtet wird. Durch die Verknüpfung mit dem einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraum kann eine größere Effizienz des Erhebungssystems erreicht werden. Um negative Folgen für KMU - insbesondere mit Blick auf das Liquiditätsmanagement - zu vermeiden, legt der EWSA der Kommission nahe, diese Problematik zu berücksichtigen.

3.14 Einsparungen werden vor allem bei der Verwaltung von Steuererklärungen und bei den Kosten automatischer Zahlungen erzielt werden. Im Allgemeinen stellt die Senkung der Kosten bei Erfassung, Kontrolle und Verwaltung für die Steuerbehörden ein Modernisierungs- und Verbesserungsziel für das gesamte Wirtschaftssystem dar. Die Verringerung der Steuerhinterziehung, die der Automatisierungsprozess mit sich bringen kann, wird dem System dabei helfen, weitere Ressourcen zu finden, die sich zwecks Unterstützung wirtschaftlicher und produktiver Aktivitäten reinvestieren lassen.

3.15 Der EWSA ist der Auffassung, dass eine rasche Überprüfung der Richtlinie 1999/93/EG über die elektronische Unterschrift notwendig ist, um ein Rechtssystem für die europäische Anerkennung und die Interoperabilität einer sicheren und garantierten elektronischen Unterschrift einzuführen. Er fordert die Kommission auf, gegenüber Rat und Parlament zu betonen,

dass eine unverzügliche Verabschiedung der Maßnahmen notwendig ist. Die Unterschiede bei der Umsetzung der Richtlinie und die obligatorische Verwendung des Systems in einigen Mitgliedstaaten haben gravierende Probleme verursacht – insbesondere für KMU, die elektronische Unterschriften für eines der größten und unnötigen Hindernisse bei der Einführung der elektronischen Rechnungsstellung halten. In Bezug auf die Wahl des Rechtsmittels fragt sich der EWSA, ob es nicht an der Zeit sei, mittels Verabschiedung einer Verordnung endlich einheitliche Vorschriften zu schaffen, die den mit der Binnenmarktakte geübten Erwartungen entsprechen.

3.16 Die Unionsbürger nehmen aufgrund von Grenzen, bürokratischen Schranken und Verwaltungsaufgaben nicht die Chancen wahr, die der Binnenmarkt bietet. Die Verbraucher sind noch nicht in den Genuss der lautstark angekündigten Vorteile gekommen - wie z.B. im Finanzwesen und im Energiesektor, für die nur in der europäischen Gesetzgebung verbraucherfreundliche Vorschriften erlassen wurden (Drittes Energiepaket, SEPA, Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (MiFID) usw.).

3.17 Der EWSA ist der Auffassung, dass die in der Kommissionsmitteilung enthaltenen Vorschläge in die richtige Richtung gehen und hofft auf eine Beschleunigung aller Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse des Projekts, damit die Arbeitnehmer, Bürger und Unternehmen in den Genuss eines harmonisierten Rechtsrahmens bzw. einer einheitlichen Regulierung kommen.

Brüssel, den 13. Juli 2011

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON
