

Gesetzentwurf

der Fraktionen der SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Landesgesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/55/EU über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen (E-Rechnungs-Gesetz Rheinland-Pfalz – ERechGRP)

A. Problem und Regelungsbedürfnis

Mit der Richtlinie 2014/55/EU vom 16. April 2014 über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen (ABl. EU Nr. L 133 S. 1) soll die Verbreitung der elektronischen Rechnungsstellung gefördert werden. Zudem sollen Marktzutrittsschranken abgebaut werden, indem in den Mitgliedstaaten einheitliche Systeme und Standards zur elektronischen Rechnungsstellung implementiert werden. Wesentlicher Regelungskern der Richtlinie ist daher eine Verpflichtung aller Auftraggeber, elektronische Rechnungen, die einer europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung entsprechen, zu empfangen und weiterzuverarbeiten. Die Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben bedarf der nationalen Umsetzung durch verbindliche normative Rechtssetzung.

B. Lösung

Der vorliegende Gesetzentwurf setzt die europarechtlichen Vorgaben der Richtlinie 2014/55/EU verbindlich um.

C. Alternativen

Die Umsetzung der Richtlinie 2014/55/EU in nationales Recht ist europarechtlich bindend vorgegeben. Eine Alternative besteht insoweit nicht.

D. Kosten

I. Land

Um die aus dem Gesetzentwurf resultierende Verpflichtung zum Empfang und zur Weiterverarbeitung elektronischer Rechnungen erfüllen zu können, entwickelt das Land einen zentralen elektronischen Rechnungseingang (ZRE). Hierfür entstehen einmalige Kosten in einer Gesamthöhe von ca. 900 000 Euro sowie jährliche Betriebskosten in Höhe von ca. 240 000 Euro ab dem Jahr 2020. Hinzu kommen jährliche Kosten im Umfang von einem Vollzeitäquivalent für den Betrieb einer Clearingstelle ab dem Jahr 2021. Den Auftraggebern können darüber hinaus Kosten für die erforderlichen Anpassungen vorhandener IT-Strukturen entstehen, die aufgrund der Heterogenität der Strukturen nicht seriös abgeschätzt werden können.

Die Richtlinie 2014/55/EU sieht auch die Weiterverarbeitung elektronischer Rechnungen vor, verpflichtet allerdings nicht zur Digitalisierung der nachgelagerten Rechnungsverarbeitung. Gleichwohl soll dies im Rahmen eines eigenständigen Projekts umgesetzt werden, um das (zeitliche) Einsparpotenzial einer medienbruchfreien Rechnungsverarbeitung heben zu können.

II. Kommunen

Der Gesetzentwurf verursacht keine wesentliche finanzielle Mehrbelastung für die Kommunen gemäß Artikel 49 Abs. 5 der Verfassung für Rheinland-Pfalz in Verbindung mit dem Konnexitätsausführungsgesetz (KonnexAG) vom 2. März 2006 (GVBl. S. 53, BS 2020-5).

Der ZRE wird den Kommunen kostenfrei zur Nutzung zur Verfügung gestellt. Insoweit entstehen den Kommunen weder Entwicklungs-, noch Pflege- oder Betriebskosten. Dessen ungeachtet können den Kommunen Kosten für etwaig erforderliche Anpassungen ihrer IT entstehen. Aufgrund der Heterogenität der Strukturen können diese Kosten – wie auch auf Landesebene – nicht seriös abgeschätzt werden.

Wie auch den Auftraggebern des Landes eröffnet der ZRE den Auftraggebern der Kommunen ein erhebliches Einsparpotential, welches sich aus der Möglichkeit einer medienbruchfreien Rechnungsverarbeitung ergibt. Die Umsetzung eines digitalen Rechnungsverarbeitungsprozesses liegt bei den Kommunen, da weder die Richtlinie 2014/55/EU noch der hiesige Gesetzentwurf insoweit Vorgaben macht.

III. Wirtschaft

Der Gesetzentwurf enthält keine unmittelbaren Verpflichtungen für Unternehmen, welche Kostenfolgen nach sich ziehen.

IV. Bürgerinnen und Bürger

Finanzielle Auswirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger sind nicht zu erwarten.

**Landesgesetz
zur Umsetzung der Richtlinie 2014/55/EU
über die elektronische Rechnungsstellung
bei öffentlichen Aufträgen
(E-Rechnungs-Gesetz Rheinland-Pfalz
– ERechGRP)**

Inhaltsübersicht

- § 1 Zweck
- § 2 Elektronischer Rechnungsempfang
- § 3 Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung
- § 4 Inkrafttreten

**§ 1
Zweck**

Dieses Gesetz dient der Umsetzung der Richtlinie 2014/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen (ABl. EU Nr. L 133 S. 1).

**§ 2
Elektronischer Rechnungsempfang**

(1) ¹Unabhängig vom Auftragswert und vom Betrag der Rechnung stellen Auftraggeber im Sinne des § 98 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in der Fassung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245) in der jeweils geltenden Fassung den Empfang und die Verarbeitung elektronischer Rechnungen sicher. ²Die Verpflichtung des Satzes 1 gilt nur für elektronische Rechnungen, die im Datenaustauschstandard XRechnung vom 29. September 2017 (BAnz AT 10. Oktober 2017 B1) in der jeweils geltenden Fassung oder in einem anderen Datenaustauschstandard, welcher den Anforderungen der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung gemäß Artikel 3 der Richtlinie 2014/55/EU (ABl. EU Nr. L 266 vom 17. Oktober 2017, S. 19) in der jeweils geltenden Fassung entspricht, ausgestellt werden.

(2) Eine Rechnung ist elektronisch, wenn sie in einem strukturierten elektronischen Format ausgestellt, übermittelt und empfangen wird und das Format die automatische und elektronische Verarbeitung der Rechnung ermöglicht.

§ 3**Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung**

Das für die zentrale Steuerung von E-Government und der IT-Angelegenheiten der Landesverwaltung zuständige Ministerium wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung im Einvernehmen mit dem für die allgemeinen Angelegenheiten des Anordnungs-, Kassen- und Rechnungswesens zuständigen Ministerium besondere Vorschriften zum elektronischen Rechnungsempfang nach § 2 Abs. 1 zu erlassen, die sich beziehen können auf

1. die Art und Weise der Verarbeitung der elektronischen Rechnung, insbesondere auf die elektronische Verarbeitung,
2. die Anforderungen an die elektronische Rechnungsstellung, insbesondere auf die von der elektronischen Rechnung zu erfüllenden Voraussetzungen, den Schutz personenbezogener Daten sowie auf die Verbindlichkeit der elektronischen Form,
3. die verpflichtende Ausgestaltung der elektronischen Rechnungsstellung in Vertragsbedingungen für die Beschaffung,
4. Ausnahmen für sicherheitsspezifische Aufträge im Sinne des § 104 GWB sowie
5. Ausnahmen von der Verpflichtung zur Annahme und Weiterverarbeitung elektronischer Rechnungen.

§ 4**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am 17. April 2020 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 114, haben das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union die Richtlinie 2014/55/EU vom 16. April 2014 über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen (ABl. EU Nr. L 133 S. 1) erlassen.

Mit der Richtlinie 2014/55/EU sollen Marktzutrittsschranken abgebaut werden, die aus der mangelnden Interoperabilität der in den Mitgliedstaaten im Einsatz befindlichen Systeme und Standards zur elektronischen Rechnungsstellung resultieren. Außerdem soll die Verbreitung der elektronischen Rechnungsstellung gefördert werden. Wesentlicher Regelungskern der Richtlinie ist eine Verpflichtung aller Auftraggeber, elektronische Rechnungen, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen, anzunehmen und zu verarbeiten. Die einzelnen Voraussetzungen, bei deren Vorliegen die Auftraggeber zum Empfang verpflichtet sein werden, wurden parallel zum Gesetzgebungsverfahren im Rahmen eines privatrechtlichen Normungsverfahrens durch das Europäische Komitee für Normung (CEN) als europäische Norm festgelegt. Die nähere Ausgestaltung der elektronischen Rechnungsstellung soll im Rahmen einer noch zu erlassenden Rechtsverordnung erfolgen.

Die Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben bedarf der nationalen Umsetzung durch verbindliche normative Rechtssetzung. Hierzu dient der vorliegende Gesetzentwurf.

II. Wesentlicher Regelungsinhalt

Durch den Gesetzentwurf wird eine für alle öffentlichen Auftraggeber des Landes, Sektorenauftraggeber sowie für Konzessionsgeber gleichermaßen verbindliche Rechtsgrundlage zum Empfang und zur Verarbeitung elektronischer Rechnungen geschaffen.

Im Einzelnen enthält der Gesetzentwurf folgende Kernregelungen:

- In Umsetzung der materiellen Vorgaben der Richtlinie 2014/55/EU schafft der Gesetzentwurf die Verpflichtung von Auftraggebern elektronische Rechnungen zu empfangen und weiterzuverarbeiten (§ 2 Abs. 1 Satz 1). Spiegelbildlich hierzu wird ein entsprechendes Recht von Rechnungsstellern und Rechnungsendern auf elektronische Rechnungsstellung gegenüber Auftraggebern begründet. Nach der Richtlinie 2014/55/EU gilt die Verpflichtung ausschließlich für den Vergabebereich oberhalb der EU-Schwellenwerte (oberschwelliger Vergabebereich). Darüber hinaus greift die Verpflichtung des § 2 Abs. 1 Satz 1 auch im Vergabebereich unterhalb der EU-Schwellenwerte (unterschwelliger Vergabebereich), um eine Vereinfachung und Standardisierung des Rechnungsstellungsverfahrens insgesamt zu gewährleisten, sowie die Möglichkeit der Interoperabilität zwischen verschiedenen Rechnungsstellungs- und Rechnungsbearbeitungssystemen zu schaffen (vgl. hierzu auch die Begründung zu § 2 Abs. 1 Satz 1);
- Festlegung der zulässigen Datenaustauschstandards, die Voraussetzung für den Empfang und die Verarbeitung elektronischer Rechnungen sind (§ 2 Abs. 1 Satz 2);
- Definition des Begriffs der "elektronischen Rechnung" (§ 2 Abs. 2) in Übereinstimmung mit der Begriffsdefinition der Richtlinie 2014/55/EU;
- Da der Gesetzentwurf lediglich den Rahmen der elektronischen Rechnungsstellung vorgibt, enthält § 3 eine Verordnungsermächtigung, um weitere Einzelheiten, wie bspw. die Art und Weise der Rechnungsverarbeitung oder Ausnahmen von der Verpflichtung zum Empfang und zur Verarbeitung elektronischer Rechnungen, im Rahmen einer Rechtsverordnung festzulegen.

III. Finanzielle Auswirkungen

1. Land

Die Richtlinie 2014/55/EU schreibt den Empfang (hierzu a.) und die Weiterverarbeitung elektronischer Rechnungen (hierzu b.) verbindlich vor.

a. Empfang der elektronischen Rechnung

Im Rahmen der Umsetzung des E-Rechnungs-Gesetzes Rheinland-Pfalz entwickelt das Land einen zentralen elektronischen Rechnungseingang (ZRE) als zentrale Komponente für den Empfang elektronischer Rechnungen. Die hierfür aufzubauende technische Infrastruktur nutzt bereits vorhandene IT-Infrastrukturen nach und trägt dadurch zur Wirtschaftlichkeit derselben bei. Für den Empfang elektronischer Rechnungen wurde daher der Governikus MultiMessenger (GMM) um entsprechende Funktionen, wie bspw. Schema- und Schematronprüfung, eine Verteilfunktion an die jeweiligen Rechnungsadressaten sowie um ein Instrument zur Anzeige elektronischer Rechnungen („Viewer“) erweitert.

Für die Entwicklung des ZRE sind einmalige Kosten in einer Gesamthöhe von ca. 900.000 Euro zu veranschlagen, die bereits im Doppelhaushalt 2019/2020 eingestellt sind. Darüber hinaus sind ab dem Jahr 2020 Betriebskosten in Höhe von

ca. 240.000 Euro pro Jahr zu veranschlagen, die für das Jahr 2020 ebenfalls bereits im Haushalt etatisiert sind. Hinzu kommen jährliche Kosten im Umfang von einem Vollzeitäquivalent für den Betrieb einer Clearingstelle ab dem Jahr 2021. Den durch das Gesetz verpflichteten Auftraggebern des Landes können darüber hinaus Kosten für die Anpassung von vorhandenen IT-Strukturen entstehen, die in Abhängigkeit zu deren existierenden IT-Infrastrukturen stehen. Daher können diese Kosten nicht genau beziffert werden. Aufgrund der Heterogenität der vorhandenen IT-Strukturen würde dies eine Erhebung des IST-Zustandes jeder einzelnen rechnungsempfangenden Stelle sowie einen Abgleich mit der technischen SOLL-Infrastruktur voraussetzen.

b. Weiterverarbeitung der elektronischen Rechnung

Die Richtlinie 2014/55/EU sieht auch die Weiterverarbeitung elektronischer Rechnungen vor, verpflichtet allerdings nicht zur Digitalisierung der nachgelagerten Rechnungsverarbeitung. Gleichwohl ist die Digitalisierung des nachgelagerten Prozesses der Weiterverarbeitung elektronischer Rechnung unabdingbar, um das volle Einsparpotenzial zu heben. Der notwendige neue Rechnungsverarbeitungsworkflow ist in einem eigenen Projekt fachlich und rechtlich zu definieren. Die Kosten und die hierbei entstehenden Entlastungen sind folglich erst in diesem Projekt zu ermitteln. Den Kosten wird voraussichtlich ein größeres Einsparpotenzial gegenüberstehen, das aus der Möglichkeit einer medienbruchfreien, elektronischen Rechnungsverarbeitung hervorgeht. Hierbei können vor allem zeitliche Einsparungen der elektronischen im Vergleich zur manuellen Rechnungsverarbeitung erzielt werden.

2. Kommunen

Der Empfang elektronischer Rechnungen stellt grundsätzlich die gleichen Anforderungen an die kommunalen Gebietskörperschaften wie an das Land. Vor diesem Hintergrund wird der zentrale elektronische Rechnungseingang des Landes (ZRE) den Kommunen kostenfrei zur Nutzung bereitgestellt, sodass den Kommunen für dessen Realisierung weder Entwicklungs-, noch Pflege- oder Betriebskosten entstehen. Vielmehr werden die Kommunen durch die kostenfreie Bereitstellung des ZRE insoweit entlastet. Zur Übermittlung elektronischer Rechnungen an die Kommunen greift der ZRE auf eine einheitliche und auch bereits bei den Kommunen eingerichtete Kommunikationsinfrastruktur (Governikus MultiMessenger bzw. virtuelle Poststelle) zurück, sodass den Kommunen auch insoweit keine Kosten entstehen.

Die kostenfreie Überlassung des ZRE an die Kommunen ist neben der kostenfreien Überlassung weiterer IT-Basisdienste Teil einer Kooperationsvereinbarung zwischen Land und Kommunen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des E-Government.

Den Kommunen können Kosten für etwaig erforderliche Anpassungen ihrer IT, bspw. den Anschluss von Dokumentenmanagement- oder Buchhaltungssystemen, entstehen. Da diese Kosten in Relation zu den vorhandenen IT-Infrastrukturen der jeweiligen rechnungsempfangenden Stelle stehen, wäre eine aufwendige Erhebung von jeder vom Anwendungsbereich dieser Verordnung erfassten Stelle über den IST-Zustand, über die noch zu treffenden Maßnahmen sowie über die Art und Weise der Durchführung (zentral/dezentral) und über den jeweiligen Umsetzungszeitraum erforderlich. Vor diesem Hintergrund ist eine exakte Bezifferung des Erfüllungsaufwands nicht möglich. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass den Kommunen Anpassungsaufwendungen für vorhandene IT-Strukturen auch dann entstehen würden, wenn sie eine eigene technische Lösung zum Empfang elektronischer Rechnungen entwickeln müssten.

Zwar ist die nachgelagerte Weiterverarbeitung elektronischer Rechnungen hiervon unabhängig zu betrachten und kann individuell von jeder kommunalen Gebietskörperschaft ausgestaltet werden. Die Digitalisierung (auch) des Rechnungsverarbeitungsprozesses eröffnet allerdings auch auf kommunaler Seite ein Einsparpotential, welches die entstehenden Anpassungskosten deutlich übersteigen dürfte. Der ZRE eröffnet hierfür die Möglichkeit, da er Rechnungen in einem standardisierten Datenmodell anliefert, welches die vollständige digitale Weiterverarbeitung ermöglicht.

3. Wirtschaft

Der Gesetzentwurf enthält keine unmittelbaren Verpflichtungen für Unternehmen, welche Kostenfolgen nach sich ziehen (vgl. hierzu auch die Ausführungen unter "XIII. Auswirkungen auf die mittelständische Wirtschaft").

4. Bürgerinnen und Bürger

Finanzielle Auswirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger sind nicht zu erwarten.

IV. Konnexität

Der Gesetzentwurf verursacht keine wesentliche finanzielle Mehrbelastung für die Kommunen gemäß Artikel 49 Abs. 5 der Verfassung für Rheinland-Pfalz in Verbindung mit dem Konnexitätsausführungsgesetz (KonnexAG) vom 2. März 2006 (GVBl. S. 53, BS 2020-5).

Die Verpflichtung der Auftraggeber zum Empfang und zur Weiterverarbeitung elektronischer Rechnungen aus öffentlichen Aufträgen, welche die EU-Schwellenwerte erreichen (oberschwelliger Vergabebereich), resultiert unmittelbar aus der Richtlinie 2014/55/EU. Insoweit fehlt es an einem eigenen Gestaltungsspielraum des Landesgesetzgebers (vgl. § 1 Abs. 2 KonnexAG) bzw. an einem Verursachungsbeitrag. Die über die EU-Vorgaben hinausgehende Einbeziehung des Vergabebereichs unterhalb der EU-Schwellenwerte (unterschwelliger Vergabebereich; siehe hierzu auch die Begründung zu § 2 Abs. 1 Satz 1) verursacht keinen erheblichen finanziellen Mehraufwand, da die Kommunen nach der Richtlinie 2014/55/EU ohnehin verpflichtet sind, die Infrastruktur für den Empfang elektronischer Rechnungen aus dem oberschwelligen Vergabebereich bereitzuhalten. Zudem wird das Land einen zentralen elektronischen Rechnungseingang realisieren,

der den Kommunen kostenfrei zur Nutzung zur Verfügung gestellt werden wird. Durch die Ausweitung auf den Unterschwellenbereich sind also unmittelbar keine erheblichen Mehraufwände zu erwarten. Die Verarbeitung im digitalen Workflow sowie die revisionssichere Ablage der elektronischen Rechnungen liegen darüber hinaus weiterhin im Verantwortungsbereich der Kommunen und müssen unabhängig vom Auftragswert eigenverantwortlich sichergestellt werden. Die Ausweitung auf den unterschwelligen Bereich ermöglicht zudem erst, dass die Masse der Rechnungen auf elektronischem Wege eingeht. Kosten, welche für die Infrastruktur zur Entgegennahme und Verarbeitung und gegebenenfalls auch Ausstellung von elektronischen Rechnungen allein für den Oberschwellenbereich entstehen, werden so in ein besseres Verhältnis zum konkreten Nutzen gesetzt und können nachgenutzt werden. Dies bestätigt eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung des Kooperationspartners Bremen, wonach die Ausweitung auf den Unterschwellenbereich ökonomisch deutlich vorzuziehen ist.

Das Ergebnis, dass den Kommunen durch die Erweiterung der Verpflichtung zum Empfang und zur Weiterverarbeitung elektronischer Rechnungen auf den unterschwelligen Vergabebereich keine wesentliche finanzielle Mehrbelastung entsteht, wird gestützt durch eine im Einvernehmen mit dem Ministerium für Finanzen durchgeführte Kostenfolgenabschätzung. Diese ist Gegenstand der bereits laufenden Erarbeitung einer Rechtsverordnung im Sinne des § 3 dieses Gesetzentwurfs. Im Rahmen dessen wird nach den Vorgaben des Konnexitätsausführungsgesetzes eine Erörterung der Kostenfolgenabschätzung mit den Kommunalen Spitzenverbänden erfolgen.

V. Gesetzesfolgenabschätzung

Im Hinblick darauf, dass der Gesetzentwurf im Wesentlichen der Umsetzung europarechtlicher Vorgaben aus der Richtlinie 2014/55/EU dient und insoweit alternativlos ist, wurde von der Durchführung einer gesonderten Gesetzesfolgenabschätzung abgesehen.

VI. Gender Mainstreaming

Der Gender-Mainstreaming-Gedanke ist nicht berührt, da spezifische Auswirkungen auf die Lebenssituation von Frauen und Männern nicht zu erwarten sind.

VII. Demografische Entwicklung

Für die Bevölkerungs- und Altersentwicklung ist der Gesetzentwurf ohne erkennbare Bedeutung.

VIII. Auswirkungen auf die mittelständische Wirtschaft

Der Gesetzentwurf hat auch keine nennenswerten Auswirkungen auf Verwaltungsaufwand und Arbeitsplätze in der mittelständischen Wirtschaft im Sinne des § 5 Abs. 1 des Mittelstandsförderungsgesetzes vom 9. März 2011 (GVBl, S. 66), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. März 2016 (GVBl, S. 180), BS 70-3. Adressaten der Verpflichtung zum Empfang und zur Weiterverarbeitung elektronischer Rechnungen sind die Rechnungsempfänger. Spiegelbildlich hierzu wird den rechnungsstellenden Unternehmen ein Recht auf elektronische Rechnungsstellung eingeräumt.

Soweit die nach § 3 des Gesetzentwurfs vorgesehene Rechtsverordnung etwaige weitergehende Verpflichtungen der (mittelständischen) Wirtschaft zum Gegenstand haben wird (bspw. etwaige technische Vorgaben bei der elektronischen Rechnungsstellung), sind deren mögliche Auswirkungen im Rahmen des dortigen Rechtssetzungsvorhabens gesondert zu betrachten.

IX. Befristung und Evaluation

Eine Befristung ist für die umzusetzenden Vorschriften europarechtlich nicht vorgesehen. Sie erscheint mit Blick auf den Investitionsaufwand und die allgemein zu konstatierende Tendenz zur Digitalisierung des Rechnungsaustauschs auch nicht zielführend. Eine Evaluation erfolgt grundsätzlich bereits allgemein nach Artikel 12 der Richtlinie 2014/55/EU durch die Europäische Kommission.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu § 1 (Zweck)

Die Regelung beschreibt den Zweck des Gesetzes, der in der Umsetzung der Richtlinie 2014/55/EU in nationales Recht liegt.

Zu § 2 (Elektronischer Rechnungsempfang)

Zu Absatz 1

Zu Satz 1

Satz 1 schafft entsprechend der Vorgabe der Richtlinie 2014/55/EU den notwendigen Rechtsrahmen zur verpflichtenden Entgegennahme und Verarbeitung elektronischer Rechnungen durch öffentliche Auftraggeber sowie sonstige dem Land zuzuordnende Auftraggeber (Sektorenauftraggeber und Konzessionsgeber) gemäß § 98 in Verbindung mit den §§ 99 bis 101 GWB.

Die Richtlinie 2014/55/EU regelt die Verpflichtung zur Annahme und Weiterverarbeitung elektronischer Rechnungen ausschließlich für Vergabeverfahren oberhalb der EU-Schwellenwerte (oberschwelliger Vergabebereich), für dessen Regelung eine einschlägige EU-Kompetenz besteht. Da der oberschwellige Vergabebereich lediglich einen geringen Teil der von der öffentlichen Hand ausgeschriebenen Aufträge umfasst, erscheint es angezeigt, die elektronische Rechnungsstellung auch für den unterschwelligen Bereich zu regeln. Dementsprechend erstreckt sich der Anwendungsbereich der Regelung auch auf Vergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte. Das wird in Satz 1 durch die Regelung "unabhängig vom Auftragswert und vom Betrag der Rechnung" ausdrücklich klargestellt. Andernfalls ließe sich das Ziel, die Rechnungskommunikation zu vereinfachen, zu standardisieren und interoperabel auszugestalten, nur unzureichend gewährleisten.

Insbesondere erscheint es aus Sicht der rechnungsstellenden Unternehmen als nicht praktikabel, die Form der Rechnungsstellung von einer vorherigen Prüfung des Auftragswertes abhängig zu machen. Eine solche Differenzierung der Rechnungsstellung nach oberschwelligen und unterschwelligen Aufträgen würde für eine Vielzahl der betroffenen Unternehmen eine Umgestaltung der internen Buchhaltungssysteme erforderlich machen und damit zu einem unverhältnismäßigen Mehraufwand an Prüfpflichten führen. Durch die Vorgaben der Richtlinie 2014/55/EU nicht vorgeprägt sind im Übrigen die Fallgestaltungen, in denen die Ausschreibung eines Rahmenvertrags im oberschwelligen Vergabebereich erfolgt, die nachfolgenden Abrufe hingegen den Schwellenwert für sich betrachtet unterschreiten. Auch in diesen Fällen erscheint es aus Gründen der Rechtsklarheit und Praktikabilität angezeigt, den Anwendungsbereich der Richtlinie für die landesrechtliche Umsetzung zu erweitern. Die Erweiterung hilft, entsprechend der Intention der Richtlinie 2014/55/EU, den Rechnungsstellungsprozess insgesamt unbürokratisch und einfach handhabbar auszugestalten.

Zu Satz 2

Wesentlich für den automatisierten Empfang und die Weiterverarbeitung elektronischer Rechnungen ist die Einführung verbindlicher Standards mit Geltung für die gesamte Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen. Hierzu wurde auf europäischer Ebene in Umsetzung von Artikel 3 der Richtlinie 2014/55/EU die europäische Norm für die elektronische Rechnungsstellung entwickelt. Die Europäische Norm umfasst ein syntaxneutrales, semantisches Datenmodell für die Kernelemente einer elektronischen Rechnung sowie eine Liste von zulässigen Syntaxen. Das heißt, eine elektronische Rechnung im Sinne der Norm muss das entwickelte Datenmodell abbilden und in einer der zulässigen Syntaxen übermittelt werden. Öffentliche Auftraggeber müssen alle von der EU benannten Syntaxen entgegennehmen und verarbeiten können. Das semantische Datenmodell sowie die Liste der Syntaxen bilden gemeinsam die Europäische Norm.

Als nationale Möglichkeit der Spezifizierung, der durch die europäische Norm vorgegebenen Anforderungen, wurde der Rechnungsdatenaustauschstandard XRechnung im Rahmen eines Steuerungsprojekts des IT-Planungsrates entwickelt. XRechnung stellt dabei eine im Rahmen des europäischen Normungsverfahrens erstellte „Core Invoice Usage Specification“ dar, die für die öffentlichen Auftraggeber in Deutschland die Europäische Norm eindeutig abbildet und für die Verwaltung relevante Regelungen präzisiert. Damit bewegt sich XRechnung vollständig im Rahmen der Möglichkeiten, die seitens der europäischen Norm zulässig sind und ist vollständig konform zur Vorgabe zur elektronischen Rechnung auf EU-Ebene. Mit XRechnung wurde somit kein neuer, von der europäischen Norm losgelöster Standard erarbeitet, sondern eine praxisnahe Lösung im Rahmen der europäischen Vorgaben hergestellt.

Dementsprechend sieht Satz 2 vor, dass die Verpflichtung des Satzes 1 zum Empfang und zur Weiterverarbeitung nur für solche Rechnungen gilt, die dem Datenaustauschstandard XRechnung als einer nationalen Spezifikation der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung entsprechen. Die Regelung setzt damit auch den Beschluss des IT-Planungsrats vom 22. Juni 2017 (Entscheidung 2017/22) um, mit dem Bund und Länder im Sinne einer bundesweit einheitlichen Regelung den Standard XRechnung zur Anwendung vorgeben.

Daneben greift die Verpflichtung des Satzes 1 auch für elektronische Rechnungen, die der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung nach Artikel 3 der Richtlinie 2014/55/EU entsprechen. Insoweit werden die Vorgaben des Artikels 7 der Richtlinie 2014/55/EU umgesetzt. Auf diese Weise wird für Rechnungssteller aus dem EU-Ausland die Einlieferung elektronischer Rechnungen und deren Annahme und Verarbeitung auf Seiten der Rechnungsempfänger sichergestellt.

Zu Absatz 2

Der Begriff der elektronischen Rechnung ist aus technischer Sicht nicht eindeutig und wird im allgemeinen Sprachgebrauch sowohl auf rein bildhafte Dateidarstellungen als auch auf ausschließlich strukturierte Datenformate umfassende Rechnungen bezogen. Das Steuervereinfachungsgesetz vom 1. November 2011 (BGBl. I S. 2131) hatte noch eine Regelung im Umsatzsteuergesetz vor dem Hintergrund des allgemeinen Sprachgebrauchs ohne einengende Begriffsdefinition vorgenommen. Die Richtlinie 2014/55/EU stellt in Artikel 2 Nr. 1 demgegenüber nunmehr ausdrücklich fest, dass eine elektronische Rechnung eine Rechnung ist, "die in einem strukturierten elektronischen Format ausgestellt, übermittelt und empfangen wird, das ihre automatische und elektronische Verarbeitung ermöglicht". Aus Gründen der Rechtsklarheit wurde deshalb in Absatz 2 eine entsprechende Begriffsbestimmung aufgenommen. Ein Anspruch des Rechnungsstellers auf Akzeptanz der elektronischen Rechnung durch die öffentlichen Auftraggeber oder sonstigen Auftraggeber des Landes besteht lediglich dann, wenn die Rechnung sämtliche der in Absatz 2 genannten Voraussetzungen erfüllt.

Zu § 3 (Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung)

§ 3 ermächtigt das für die zentrale Steuerung von E-Government und der IT-Angelegenheiten der Landesverwaltung zuständige Ministerium, Einzelheiten der elektronischen Rechnungsstellung sowie der elektronischen Bezahlmöglichkeiten gemäß § 2 Abs. 1 im Einvernehmen mit dem für die allgemeinen Angelegenheiten des Anordnungs-, Kassen- und Rechnungswesens zuständigen Ministerium in einer Rechtsverordnung zu regeln.

Da durch das aufgrund der Richtlinie 2014/55/EU erforderliche Umsetzungsvorhaben sowohl materiell-rechtliche Ansprüche der rechnungsstellenden Wirtschaft als auch technische (Daten-) Standards normiert werden müssen, bietet sich aus gesetzgeberischer Sicht ein zweistufiges Verfahren durch den Erlass eines formellen Gesetzes und einer Rechtsverordnung an.

Die zu erlassende Rechtsverordnung soll gemäß den Nummern 1 und 2 insbesondere die Art und Weise der Verarbeitung der elektronischen Rechnung und die Anforderungen an die elektronische Rechnungsstellung regeln.

Um trotz bestehender verschiedenartiger IT-Fachverfahren und Infrastrukturen im Land Auftragnehmern einen landesweit einheitlichen Zugang zur elektronischen Rechnungsstellung zu ermöglichen, soll die Rechtsverordnung Regelungen zur Herstellung von Interoperabilität auf allen Ebenen enthalten. Dabei sind grundsätzlich vier Ebenen einzubeziehen: die rechtliche, die organisatorische, die semantische/syntaktische und die technische Ebene.

Entsprechend dem Erwägungsgrund Nr. 35 der Richtlinie 2014/55/EU, wonach diese nicht die Befugnis der Mitgliedsstaaten berührt, „vorzuschreiben, dass bei öffentlichen Aufträgen nur elektronische Rechnungen gestellt werden dürfen“, kann laut Nummer 3 auch eine Verpflichtung zur elektronischen Rechnungsstellung in der Rechtsverordnung festgeschrieben werden. Eine solche Verpflichtung kann auch in (Rahmen-)Verträgen oder in den Vertragsbedingungen für die Beschaffung enthalten sein.

Von der in Artikel 1 der Richtlinie 2014/55/EU eingeräumten Möglichkeit, Ausnahmen vom Anwendungsbereich der elektronischen Rechnungsstellung für den Sicherheitsbereich vorzusehen, soll laut Nummer 4 ebenfalls durch die Rechtsverordnung Gebrauch gemacht werden. Diese Ausnahmeregelung ist nach entsprechenden Sicherheitsbereichen vorzusehen. Dabei erscheint es naheliegend, die Ausnahme entweder funktional je nach Sicherheitsbedürftigkeit der in Rede stehenden Aufgabe entsprechend den in der Landesverwaltung üblichen Vertraulichkeitsstufen oder organisatorisch für bestimmte Behörden des Landes oder Teile von Behörden des Landes vorzunehmen. Für die zu regelnden Ausnahmereiche (beispielsweise den Verfassungsschutz) bleibt es bei einer papiergebundenen Fakturierung. Die Ausnahmeregelung ist auf das für die Sicherstellung der Geheimhaltung notwendige Maß zu beschränken.

Darüber hinaus räumt Nummer 5 dem Ordnungsgeber weitergehende Kompetenzen zur Festlegung von Ausnahmen von der Verpflichtung des § 2 Abs. 1 Satz 1 ein. Dies kann etwa Ausnahmen im Bereich von Rechnungen aufgrund von öffentlichen Aufträgen betreffen, welche die in § 106 Abs. 2 GWB festgelegten Schwellenwerte nicht erreichen (Vergabebereich unterhalb der EU-Schwellenwerte). Darüber hinaus sind auch Ausnahmen entsprechend des originären Anwendungsbereichs des Artikels 1 der Richtlinie 2014/55/EU möglich. Hier sind beispielsweise Ausschreibungen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten im Geltungsbereich des § 116 Abs. 1 Nr. 3 GWB von den Vorgaben des Teils 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen ausgenommen. Da die Verpflichtung des § 2 Abs. 1 Satz 1 zur Annahme und Weiterverarbeitung elektronischer Rechnungen an die Eigenschaft als Auftraggeber im Sinne des § 98 GWB und damit an das Vergaberecht anknüpft, kann es sachgerecht sein, einzelne Bereiche, die von der Anwendung des Vergaberechts ausgenommen sind, konsequenterweise auch von der Verpflichtung zur Annahme und Weiterverarbeitung elektronischer Rechnungen auszunehmen. Mit Blick darauf, dass das E-Rechnungs-Gesetz Rheinland-Pfalz den Rahmen für die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen vorgibt und die weitere Ausgestaltung aufgrund der größeren Sachnähe bewusst der Festlegung durch Rechtsverordnung überlässt, soll auch die genauere Betrachtung und Festlegung der in Frage kommenden Ausnahmereiche durch den Ordnungsgeber erfolgen.

Zu 4 (Inkrafttreten)

Die Bestimmung regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Für die Fraktion der SPD:
Martin Haller

Für die Fraktion der FDP:
Marco Weber

Für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:
Pia Schellhammer

