

Neue Vorgaben für die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen

Beate Lohmann/Stefan Werres

Die Richtlinie über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen ist am 26. Mai 2014 in Kraft getreten. Sie verpflichtet öffentliche Auftraggeber und Vergabestellen zur Annahme und Verarbeitung elektronischer Rechnungen. Nach Inkrafttreten der Richtlinie soll innerhalb von 36 Monaten eine neue europäische Norm für die elektronische Rechnungsstellung in Europa eingeführt werden, die die verschiedenen nationalen Standards in Einklang bringt. Nach weiteren 18 Monaten wird die Umsetzung zwingend vorgeschrieben. Mit Blick auf diese ambitionierte Zielsetzung sind die sich stellenden verwaltungsorganisatorischen und -rechtlichen Fragen schnell anzugehen. Der nachfolgende Beitrag möchte hierzu einen ersten Impuls geben.

Einleitung

Das Europaparlament hat am 11. März 2014 die Richtlinie über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen (im Folgenden: E-Rechnungs-RL) mit großer Mehrheit beschlossen. Sie ist am 26. Mai 2014 in Kraft getreten. Der Verabschiedung war ein Abstimmungsverfahren vorausgegangen, das am 26. Juni 2013 mit der Vorlage des Richtlinienentwurfs durch die Kommission begonnen hatte und in einer relativ kurzen Diskussion der Mitgliedstaaten im Rat fortgesetzt wurde. Im Trilogverfahren unter Beteiligung von Parlament, Rat und Kommission kam es schließlich noch zu teilweise erheblichen inhaltlichen Änderungen

im Entwurfstext. Dabei wurde der politische Wille deutlich erkennbar, die E-Rechnungs-RL möglichst gemeinsam mit der großen Vergaberechtsnovellierung vor den Wahlen zum Europaparlament im Mai 2014 in Kraft zu setzen¹.

Der Richtlinienentwurf der Kommission war der vorläufige Endpunkt einer ganzen Reihe von Maßnahmen, die die europäische Kommission bereits seit mehreren Jahren zur Steigerung des elektronischen Rechnungsaufkommens in Europa unternommen hatte. So hatte die Kommission bereits im Dezember 2010 ein Bündel an technischen und rechtlichen Rahmenbedingungen implementiert², um bis zum Jahr 2020 die elektronische Rech-

nung als vorherrschende Fakturierungsmethode zu etablieren und den einfachen Austausch elektronischer Rechnungsdaten, vor allem für kleine und mittlere Unternehmen, zu ermöglichen.

Rechtliche Gleichstellung der eRechnung durch die Mehrwertsteuersystem-Richtlinie

Auf einer ähnlichen Linie lagen darüber hinaus die weitgreifenden mehrwertsteuerrechtlichen Erleichterungen für den elektronischen Rechnungsaustausch, die auf europäischer Ebene getroffen wurden. In diesem Zusammenhang hat der Rat am 13. Juli 2010 die Richtlinie 2010/45/EU³ zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG⁴ über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem – Mehrwertsteuersystemrichtlinie – verabschiedet. Diese Richtlinie, die bis zum 1. Januar 2013 in nationales Recht umzusetzen war, enthält neue Mehrwertsteuerregelungen für die elektronische Rechnungsstellung. Sie räumt Hindernisse für deren Einführung aus, indem sie beleg hafte und elektronische Rechnungen gleichstellt. Zugleich schreibt sie vor, dass für beleg hafte Rechnungen keine Zusatzanforderungen gestellt werden dürfen. Nach dem neuen Artikel 233 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie steht es den Unternehmen frei,



**Beate Lohmann,
Ministerial-
direktorin**

Leiterin der Abteilung
O – Verwaltungs-
modernisierung,
Verwaltungsorga-
nisation – im Bundes-
ministerium des Innern



**Dr. Stefan Werres,
Mag. rer. publ.**

Referent im Bundes-
ministerium des Innern
und Hochschullehrer an
der Fachhochschule des
Bundes für öffentliche
Verwaltung

1 Siehe hierzu Programm des litauischen Vorsitzes im Rat der Europäischen Union, S. 8, 37, 42, http://static.eu2013.lt/uploads/documents/Presidency_Programme_DE.pdf.

2 Siehe hierzu Mitteilung der Kommission vom 2.12.2010 „Die Vorteile der elektronischen Rechnungsstellung für Europa nutzen“ (KOM [2010] 712 endgültig).

3 ABl. EU 2010 L 189 S. 1.

4 ABl. EU 2006 L 347 S. 1.

elektronische Rechnungen zu versenden und entgegenzunehmen, solange sie durch „innerbetriebliche Steuerungsverfahren (...) einen verlässlichen Prüfpfad zwischen einer Rechnung und einer Lieferung oder Dienstleistung schaffen“. Dies kann auf dieselbe Weise geschehen, wie dies heute bei beleghaften Rechnungen üblich ist.

Die Bundesregierung hat die zuvor dargestellten europäischen Vorgaben mit dem Steuervereinfachungsgesetz 2011 vom 1. November 2011⁵ im Wesentlichen durch eine umfassende Änderung von § 14 Abs. 1 und 3 UStG in nationales Recht umgesetzt. Dabei wurde insbesondere das bis dahin bestehende Erfordernis einer elektronischen Signatur für die Übermittlung elektronischer Rechnungen aufgegeben. Zwar besteht auch nach dem neuen Recht das Erfordernis der Echtheit der Herkunft und der Unversehrtheit des Inhalts als abstrakte Voraussetzungen für die umsatzsteuerliche Anerkennung von elektronischen Rechnungen fort. Jedoch legt nunmehr jeder Unternehmer selbst fest, in welcher Weise die Echtheit der Herkunft, die Unversehrtheit des Inhalts und die Lesbarkeit der Rechnung gewährleistet werden. Dies kann durch alle innerbetrieblichen Steuerungsverfahren erreicht werden, die einen verlässlichen Prüfpfad zwischen einer Rechnung und einer Lieferung oder Dienstleistung darstellen. Seither können auch elektronische Rechnungen, die z.B. per E-Mail, als PDF- oder Textdatei (als E-Mail-Anhang oder Web-Download) übermittelt werden, zum Vorsteuerabzug berechtigen, ohne dass es einer elektronischen Signatur bedürfte. Den teilweise entstandenen Auslegungszweifeln bei der Anwendung des neuen Rechts wurde durch das umfassende Rundschreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 2. Juli 2012⁶ Rechnung getragen. Es hat maßgeblich zur Rechtssicherheit im Bereich des Umsatzsteuerrechts bei der Behandlung von elektronischen Rechnungen beigetragen. Mit Blick auf die in der betrieblichen Praxis entstandenen Aufwände und praktischen Schwierigkeiten zur Erstellung einer elektronischen Signatur, die den Versand elektronischer Rechnungen faktisch verhinderten, hat das Steuervereinfachungsgesetz die elektronische Rechnung von einer gravierenden technischen und rechtlichen Last befreit. Auch die E-Rechnungs-RL greift

das Erfordernis einer elektronischen Signierung nicht mehr auf. Vielmehr wird in Erwägungsgrund Nr. 25 ausdrücklich klargestellt, dass die zu entwickelnde europäische Norm für die elektronische Rechnungsstellung keine elektronische Signatur vorschreiben sollte. Dies war auch weitgehend unangefochtene Auffassung aller Beteiligten während des Gesetzgebungsverfahrens.

Wesentliche Regelungsgegenstände der E-Rechnungs-RL

Anknüpfungspunkt der E-Rechnungs-RL ist die Beseitigung von Marktzutrittsschranken und Hemmnissen für den grenzüberschreitenden Handel. Diese können aus dem Nebeneinander mehrerer

kompetenzielle Verankerung in Art. 114 Abs. 1 AEUV. Es handelt sich mithin um eine Rechtsvorschrift, die die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand hat. Dieser Umstand macht zugleich deutlich, dass mit dieser Zielsetzung der Regelungsbereich der Richtlinie seine immanente Grenze findet. Verwaltungsverfahrenrechtliche oder haushaltsrechtliche Regelungen, die ausschließlich in den Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten fallen, können von der E-Rechnungs-RL grundsätzlich nicht getroffen werden. Hieraus resultiert jedoch nicht zwangsläufig, dass binnenorganisatorische Fragestellungen stets völlig außerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinie liegen müssen. Sofern rechtliche Fragen der Verwaltungsorganisation

»Die E-Rechnungs-RL greift das Erfordernis einer elektronischen Signierung nicht mehr auf, vielmehr war es weitgehend unangefochtene Auffassung aller Beteiligten, dass die zu entwickelnde europäische Norm keine elektronische Signatur vorschreiben sollte.«

rechtlicher Anforderungen sowie technischer Standards für die elektronische Rechnungsstellung und aus der mangelnden Interoperabilität von Rechnungsdatenformaten resultieren⁷. So war es in der Vergangenheit ausländischen Unternehmen durch die verbindliche Festlegung auf bestimmte Datenmodelle in einigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union faktisch verwehrt, Angebote für die Erbringung von Sach- oder Dienstleistungen abzugeben. Aufgrund der Zielsetzung, diese Marktzutrittsschranken zu beseitigen, findet die E-Rechnungs-RL ihre

mittelbar die Möglichkeit der elektronischen Rechnungsstellung beeinflussen, insbesondere behindern können, ist der vom Europäischen Gerichtshof in seiner Rechtsprechung in Bezug genommene *effet utile* (Effizienzgrundsatz) zu beachten⁸. Demnach ist bei der Auslegung unionsrechtlicher Vorschriften derjenigen der Vorzug zu geben, die die praktische Wirksamkeit am besten gewährleistet⁹. Unter Berücksichtigung des *effet utile* folgt mit Blick auf die elektronische Rechnungsstellung beispielsweise die Verpflichtung der Verwaltung, ausreichende organisato-

5 BGBl. I S. 2131.

6 Bundesministerium der Finanzen, Rundschreiben vom 2.7.2012, IV D 2 – S 7287-a/09/10004:003.

7 Siehe zu den Zielen der Richtlinie Erwägungsgrund Nr. 44.

8 Siehe hierzu Potacs 2009, S. 465 ff.; zur Kasuistik des EuGH insbesondere S. 467f.; Seyr 2008, S. 14ff.

9 Vgl. EuGH, Rs. C-360/96 (BFI-Holding), Slg. 1998, I-6821, Rdnr. 62; EuGH, Rs. C-434/97 (Frankreich/Kommission), Slg. 2000, I-1129, Rdnr. 21; EuGH, Rs. C-403/99 (Italien ./. Kommission), Slg. 2001, I-6883, Rdnr. 28, 31 f.; EuGH, Rs. C-63/00 (Baden-Württemberg/Schilling), Slg. 2002, I-4483, Rdnr. 24; EuGH, verb. Rs. C-11/06 und C-12/06 (Morgan), Slg. 2007, I-9161, Rdnr. 26.

rische Maßnahmen zu treffen, damit das zu definierende Rechnungsdatenformat insbesondere auch kleinen und mittleren Unternehmen ohne unzumutbare Aufwände jederzeit zu Verfügung gestellt werden kann. Die Erwägungsgründe der E-Rechnungs-RL führen in diesem Zusammenhang aus, dass die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie den Bedürfnissen kleiner und mittlerer Unternehmen sowie kleinerer öffentlicher Auftraggeber und Vergabestellen Rechnung tragen sollen. Öffentliche Auftraggeber, Vergabestellen und Zulieferer sollen bei der Nutzung der europäischen Norm die erforderliche Unterstützung erhalten. Außerdem regt die Richtlinie an, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen Schulungsmaßnahmen vorzusehen¹⁰. Darüber hinaus wird angeregt, dass die Mitgliedstaaten Strukturfondshilfen für öffentliche Auftraggeber, Auftraggeber und kleinen und mittleren Unternehmen bereitstellen. Zur Steigerung der Wirkungsweise der von der E-Rechnungs-RL beabsichtigten Maßnahmen wird schließlich vorgeschlagen, dass die europäische Normungsorganisation Leitfäden zur Interoperabilität der Übermittlung erstellt, um die Verwendung der europäischen Norm zu vereinfachen¹¹. Alle diese genannten Maßnahmen liegen grundsätzlich im binnenorganisatorischen Bereich der Verwaltungen der Mitgliedstaaten. Sie bilden aber eine wesentliche Voraussetzung, um den von der Richtlinie implementierten Maßnahmen zur vollen Gültigkeit zu verhelfen.

Anwendungsbereich der E-Rechnungs-RL

Der Anwendungsbereich der E-Rechnungs-RL erstreckt sich gemäß Art. 1 auf Rechnungen, die aufgrund von Vergaben nach den Vergaberichtlinien¹² gestellt wurden. Dies sind Auftragsvergaben, die den im Wege eines öffentlichen Auftrags erfolgenden Erwerb von Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen durch einen oder mehrere öffentliche Auftraggeber zum Gegenstand haben. Auf den öffentlichen Zweck des Vergabegegenstandes kommt es dabei nicht an (Art. 1 Abs. 2 der Vergaberichtlinie). Dabei gelten bestimmte Schwellenwerte, die im Einzelnen in Art. 4 der Vergaberichtlinie festgesetzt sind. Dies bedeutet für die nationale Umsetzung zunächst, dass lediglich Rech-

nungen, die aufgrund eines überschweligen Vergabeverfahrens gestellt werden, von der Richtlinie erfasst werden. Diese Beschränkung liegt in den europarechtlichen Kompetenzen begründet, die für ein Regelungsbedürfnis das Vorliegen grenzüberschreitender Interessen bei öffentlichen Aufträgen voraussetzen. Hier bedarf es daher einer national übergreifenden Vereinheitlichung. Aus dieser Beschränkung folgt indes keineswegs, dass für unterschwellige Vergaben ein Interesse an elektronischer Rechnungsstellung nicht besteht. Hinsichtlich der hohen Schwellenwerte würde es Sinn und Zweck der E-Rechnungs-RL widersprechen, würde man für unterschwellige Vergaben die Möglichkeit einer elektronischen Rech-

nungen in Bereichen Verteidigung und Sicherheit nach der Richtlinie 2009/81/EG. Dies gilt jedoch lediglich für die Fälle, in denen die Auftragsvergabe und -ausführung nicht für geheim erklärt wurden oder besondere nationale Sicherheitsmaßnahmen unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit den Versand elektronischer Rechnungen ausschließen. Mit dieser Ausnahmemöglichkeit sollte spezifischen Sicherheitsbedenken, die von den Mitgliedstaaten vor allem während der Verhandlungen im Rat vorgebracht wurden, Rechnung getragen werden. Praktische Bedeutung hat diese Regelung insbesondere für Vergaben in militärischen sowie für Vergaben in sicherheitsempfindlichen Bereichen. Die Abgrenzung sollte dabei nicht streng organi-

»Der Anwendungsbereich der E-Rechnungs-RL erstreckt sich auf Rechnungen, die aufgrund von Vergaben nach den Vergaberichtlinien gestellt wurden, d.h. für den Erwerb von Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen durch einen oder mehrere öffentliche Auftraggeber.«

nungsstellung ausschließen. Entsprechende Verpflichtungen der öffentlichen Verwaltung bedürfen aber insoweit einer nationalen Rechtsgrundlage, die im Rahmen der erforderlichen Umsetzung der Richtlinie geschaffen werden sollte. Darüber hinaus bedeutet die Bezugnahme auf die Vergaberichtlinien aber auch, dass Konzessionen ebenfalls vom Anwendungsbereich der E-Rechnungs-RL erfasst werden¹³. Diese Frage war im Verfahren der Richtlinienggebung zwischen den beteiligten Organen und den Mitgliedstaaten durchaus umstritten. Ausweislich des Erwägungsgrundes Nr. 15 stellt die E-Rechnungs-RL indes nunmehr ausdrücklich klar, dass sie auch auf „mit Zahlungen verbundene Konzessionsverträge“ Anwendung findet.

Die E-Rechnungs-RL gilt darüber hinaus grundsätzlich auch für Rechnungen aufgrund von Vergaben bestimmter Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge in den

satorisch, sondern funktional nach den in Rede stehenden Aufgaben vorgenommen werden. Ein Anhaltspunkt für die nationale Auslegung bietet insoweit die Tätigkeitsbeschreibung nach § 1 Abs. 2 SÜG.

Die Verpflichtung der öffentlichen Verwaltung bezieht sich auf elektronische Rechnungen. Hierunter sind gemäß Art. 2 Abs. 1 E-Rechnungs-RL Rechnungen

¹⁰ Siehe hierzu Erwägungsgrund Nr. 41.

¹¹ Siehe hierzu Erwägungsgrund Nr. 27.

¹² Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über die öffentliche Auftragsvergabe vom 26. Februar 2014; Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste vom 26. Februar 2014; Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über die Konzessionsvergabe vom 26. Februar 2014.

¹³ Siehe hierzu Art. 5 Abs. 1 der Konzessionsrichtlinie.

zu verstehen, die in einem strukturierten elektronischen Format ausgestellt, übermittelt und empfangen werden. Dieses muss ihre automatische und elektronische Verarbeitung ermöglichen. Aus Erwägungsgrund Nr. 7 wird deutlich, dass bloße Bilddateien diese Voraussetzungen nicht erfüllen. Die Verwaltung ist daher nicht verpflichtet, diese anzunehmen.

Zugleich macht der Wortlaut des Art. 7 der E-Rechnungs-RL deutlich, dass sich die Verpflichtung der Verwaltung nicht lediglich auf den Empfang elektronischer

papiermäßig weiterverarbeitet wird, würde diese Zielsetzung konterkarieren. Es wäre sogar wegen der bei einem Parallelbetrieb entstehenden Datenredundanz ein technologischer Rückschritt gegenüber einem ausschließlich papierbasierten Verfahren. Vor diesem Hintergrund setzen Sinn und Zweck der E-Rechnungs-RL nicht nur den elektronischen Empfang, sondern zugleich auch die erfolgreiche Implementierung weitergehender Verfahrenskomponenten (Workflow; elektronische Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen etc.) voraus. Diese füh-

ob sie ihre Rechnungen in digitaler Form oder in Papierform liefern. Demgemäß weist die E-Rechnungs-RL in ihren Erwägungsgründen ausdrücklich darauf hin, dass sie nicht das Recht des Absenders der Rechnung berührt, frei zu entscheiden, ob er seine Rechnung nach der europäischen Norm, nach nationalen oder anderen technischen Standards oder im Papierformat stellt¹⁵. Freilich bleibt es den Mitgliedstaaten im Rahmen der nationalen Umsetzung der E-Rechnungs-RL unbenommen, die elektronische Rechnungsstellung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vertraglich, gegebenenfalls auch im Rahmen übergreifender Rahmenverträge, zu vereinbaren. Unter Berücksichtigung der eindeutigen Zielsetzung der E-Rechnungs-RL, den Rechnungsversendern ein Wahlrecht zu belassen, erscheint es hingegen als nicht zulässig, für den Anwendungsbereich der Richtlinie den digitalen Rechnungsversand nach Maßgabe anderer technischer Normen gesetzlich zwingend vorzuschreiben. Eine solche zwingende Vorschrift kommt demgegenüber jedoch außerhalb des Anwendungsbereichs, also insbesondere für unschwellige Vergaben, in Betracht. Im Übrigen können die Mitgliedstaaten den Versand auf Grundlage anderer technischer Normen als der europäischen Norm optional ermöglichen. Insoweit würden die Handlungsmöglichkeiten der privaten Rechnungssteller erweitert, was mit dem Sinn und Zweck der Richtlinie vereinbar wäre.

»Die E-Rechnungs-RL zielt insgesamt darauf, die Vorteile der elektronischen Rechnungsstellung zu maximieren, was lediglich dann erreicht werden kann, wenn Erstellung, Versand, Empfang und Weiterverarbeitung in einem konsistenten, medienbruchfreien und automatisierten Prozess erfolgen.«

Rechnungen bezieht, sondern auch auf deren Verarbeitung. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob hiermit die elektronische Weiterverarbeitung der elektronischen Rechnungsdaten gemeint ist oder lediglich die allgemeine verwaltungsmäßige Vorgangsbearbeitung, die auch auf einen Papiausdruck gerichtet sein kann. Der Wortlaut des Art. 7 lässt insoweit Spielraum für beide Auslegungsmöglichkeiten. Unter Zugrundelegung von Sinn und Zweck der E-Rechnungs-RL und unter Berücksichtigung von Erwägungsgrund Nr. 7 wird hingegen deutlich, dass mit „Verarbeitung“ im Sinne von Art. 7 nur eine elektronische digitale Weiterverarbeitung gemeint sein kann. Die E-Rechnungs-RL zielt insgesamt darauf, die Vorteile der elektronischen Rechnungsstellung zu maximieren. Dies kann aber lediglich dann erreicht werden, wenn Erstellung, Versand, Empfang und Weiterverarbeitung in einem konsistenten, medienbruchfreien und vollständig automatisierten Prozess erfolgen. Ein Verfahren, in dem die Rechnung zwar elektronisch empfangen, danach aber ausgedruckt und

ren im optimalen Fall zu einem durchgängigen elektronischen Beschaffungs- und Haushaltsprozess von der Bestellung bis zur Bezahlung¹⁴.

Verpflichtung der öffentlichen Verwaltungen

Den Kern der E-Rechnungs-RL bildet die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, elektronische Rechnungen durch ihre Verwaltungen entgegenzunehmen und zu verarbeiten, die der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung und einer Syntax entsprechen, die in der von der Kommission veröffentlichten Liste aufgeführt ist (Art. 4 Abs. 1). Dieser Verpflichtung korrespondiert ein Anspruch der rechnungsstellenden Gläubiger der öffentlichen Verwaltung, elektronische Rechnungen, die den Formatvorgaben entsprechen, an die öffentliche Verwaltung versenden zu dürfen. Hieraus wird deutlich, dass alleinige Verpflichtete aus der E-Rechnungs-RL die öffentliche Verwaltung der Mitgliedstaaten ist. Den privaten Lieferanten steht es hingegen frei,

Standardisierungsverfahren

Das semantische Datenmodell, nach welchem Rechnungen erstellt sein müssen, damit die öffentlichen Verwaltungen zur Annahme verpflichtet sind, besteht zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Richtlinie noch nicht. Vielmehr soll die Kommission nach der Konzeption der Richtlinie die zuständige europäische Normungsorganisation erst im Zuge der Umsetzung der Richtlinie mit der Erstellung der Norm beauftragen. Die Vorgaben für die Erstellung eines solchen Normungsauftrages der Kommission ergeben sich insbesondere aus Art. 10 der Verordnung (EU)

¹⁴ In diesem Sinne bereits Bernius et al. 2013; siehe hierzu auch Lohmann/Werres 2012, S. 69ff.

¹⁵ Siehe hierzu Erwägungsgrund Nr. 33.

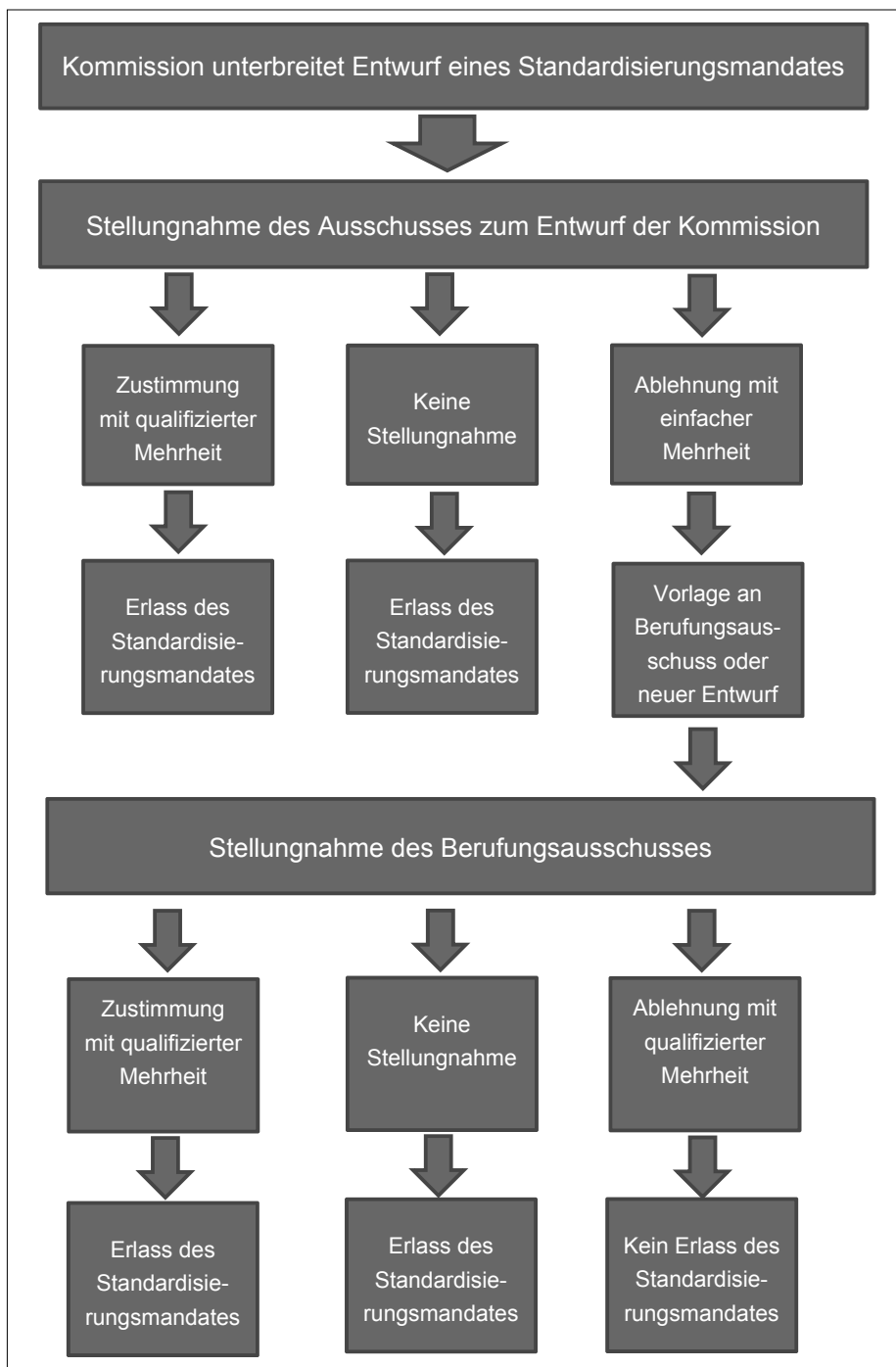


Abb. 1: Prüfverfahren für die Anwendung von Durchführungsrechtsakten

Nr. 1025/2012 (Normungsverordnung). Bzgl. des Entscheidungsverfahrens wird dabei gemäß Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 22 Abs. 3 der Normungsverordnung wiederum auf Art. 5 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 vom 16. Februar 2011 Bezug genommen. Es gilt mithin das sog. Prüfverfahren für die Anwendung von Durchführungsrechtsakten (s. Abb. 1).

Zunächst unterbreitet die Kommission einem aus Vertretern der Mitgliedstaaten bestehenden Ausschuss (vgl. Art. 3 Abs. 2 der VO [EU] Nr. 182/2011) ih-

ren Vorschlag und legt eine Frist für die Stellungnahme des Ausschusses fest. Der Ausschuss stimmt mit qualifizierter Mehrheit (mit doppelter Mehrheit ab dem 1. November 2014) über den Vorschlag ab. Nimmt der Ausschuss den Kommissions-

16 Prinzipiell schreibt Art. 5 Abs. 3 der VO (EU) 182/2011 vor, dass der Ausschuss zur Ablehnung des Entwurfs ebenfalls eine qualifizierte Mehrheit braucht. Kommt diese Mehrheit nicht zustande, kann die Kommission den Durchführungsrechtsakt erlassen. Art. 5 Abs. 4 Unterabs. 2c enthält jedoch eine allgemein anzuwendende Ausnahme, die die Hürde von Art.

entwurf mit qualifizierter Mehrheit an, so kann die Kommission den Durchführungsrechtsakt erlassen. Für die Ablehnung des Entwurfs reicht im Ausschuss prinzipiell eine einfache Mehrheit¹⁶. Wenn weder eine qualifizierte Mehrheit für noch eine einfache Mehrheit gegen den Kommissionsentwurf zustande kommt, so kann die Kommission den Durchführungsrechtsakt erlassen. Weiterhin können der Rat und das Europäische Parlament im Basisrechtsakt ausdrücklich festlegen, dass der Entwurf im Falle einer fehlenden Stellungnahme des Ausschusses nicht erlassen werden darf – somit besteht die Möglichkeit, dass auch eine Sperrminorität ausreichend ist, um den Kommissionsvorschlag zunächst zu blockieren. Es ist anzunehmen, dass der Rat dies in allen Basisrechtsakten einfordern wird, um sich den größtmöglichen Einfluss im Verfahren zu sichern. Das Europäische Parlament würde davon allerdings nicht profitieren, seine Einflussmöglichkeiten bleiben grundsätzlich auf den nicht bindenden Einwand der Kompetenzüberschreitung beschränkt. Mit dieser Klausel wurde ähnlich wie bei den delegierten Rechtsakten eine gewisse Flexibilisierung des Verfahrens geschaffen, die es in den alten Komitologieverfahren nicht gab. Somit wird neben der Frage danach, welches Verfahren (Verfahren nach Art. 290 oder nach Art. 291 AEUV) anzuwenden ist, künftig auch die Frage danach, wie das jeweilige Verfahren anzuwenden ist, eine wesentliche Rolle bei der Erstellung eines Basisrechtsaktes im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren spielen. Falls die Kommission nach dem Votum des Ausschusses ihren Entwurf nicht erlassen kann, hat sie zwei Möglichkeiten: sie kann ihren Entwurf abändern und den neuen Entwurf dem Ausschuss vorlegen oder sie kann den nicht abgeänderten Entwurf dem Berufungsausschuss vorlegen. Der Berufungsausschuss tritt frühestens zwei Wochen und spätestens sechs Wochen nach seiner Befassung mit dem Vorschlag zusammen und hat dann eine Frist von zwei

5 Abs. 3 deutlich senkt: Wenn die Mitglieder des Ausschusses den Entwurf mit einfacher Mehrheit ablehnen, so kann die Kommission den Durchführungsrechtsakt nicht erlassen, sondern muss entweder dem Ausschuss einen neuen Entwurf oder ihren nicht geänderten Entwurf dem Berufungsausschuss vorlegen.

Monaten, seine Stellungnahme abzugeben. Abweichend zum Ausschuss benötigt der Berufungsausschuss nun eine qualifizierte Mehrheit gegen den Kommissionsentwurf. Wird diese Mehrheit nicht erreicht, so kann die Kommission den Durchführungsrechtsakt erlassen. Somit benötigen die Mitgliedstaaten trotz der niedrigeren Schwelle im Prüfausschuss letztlich doch eine qualifizierte Mehrheit gegen den Kommissionsentwurf, um diesen zu Fall zu bringen. Eine einfache ablehnende Mehrheit oder gegebenenfalls eine Sperrminorität im Ausschuss hat nur aufschiebende Wirkung.

Das Entscheidungsverfahren nach Art. 5 der VO (EU) Nr. 182/2011 ist im Einzelnen in Abbildung 1 zusammengefasst.

Inhalte der geplanten Norm

Die Richtlinie beschränkt sich nicht nur darauf, das anzuwendende Verfahren vorzuschreiben, sondern verweist zugleich auf wesentliche inhaltliche Aspekte für die zu entwickelnde Norm. So schreibt Art. 3 Abs. 1 E-Rechnungs-RL vor, dass die europäische Norm mindestens folgenden Kriterien zu genügen hat:

- Sie ist technologieneutral, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden;
- sie ist mit den maßgeblichen internationalen Normen für die elektronische Rechnungsstellung vereinbar, um Hemmnissen im Handel mit Drittstaaten entgegenzuwirken¹⁷;
- sie berücksichtigt den notwendigen Schutz personenbezogener Daten im Sinne der Richtlinie 95/46/EG, das Konzept des Datenschutzes durch Technik sowie die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, der Datenminimierung und der Zweckbegrenzung;
- sie steht mit den einschlägigen Bestimmungen der Mehrwertsteuersystem-RL in Einklang¹⁸;
- sie ermöglicht die Einrichtung zweckmäßiger, benutzerfreundlicher (insbesondere leicht verständlicher und einfach anzuwendender), flexibler und kosteneffizienter Systeme zur elektronischen Rechnungsstellung;
- sie muss die speziellen Bedürfnisse von kleinen und mittleren Unternehmen sowie von subzentralen öffentlichen Auftraggebern und Auftraggebern berücksichtigen, da diese in der Regel über

eingeschränkte sächliche und personelle Ressourcen verfügen¹⁹;

- sie muss sich über den Anwendungsbereich der Richtlinie hinaus auch für die Verwendung im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen eignen.

Herausforderungen für die Umsetzung

Eine besondere Herausforderung für die Umsetzung stellt sich zunächst mit Blick auf die einzuhaltende Umsetzungsfrist. Die Richtlinie setzt unmissverständlich fest, dass nach Ablauf der festgelegten Umsetzungsfristen öffentliche Auftraggeber und Vergabestellen verpflichtet sind, elektronische Rechnungen, die der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung und einer Syntax ent-

Ebene Berichtigungen oder Änderungen vorgenommen wurden, die Stellen, die ihre Nachfolger sind. Dies sind das Auswärtige Amt, das Bundeskanzleramt, das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, das Bundesministerium für Bildung und Forschung, das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, das Bundesministerium der Finanzen, das Bundesministerium des Innern (nur zivile Güter), das Bundesministerium für Gesundheit, das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, das Bundesministerium der Justiz, das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, das Bundesministerium der Verteidigung (kei-

»Eine besondere Herausforderung für die Umsetzung stellt die einzuhaltende Umsetzungsfrist der RL dar – nach deren Ablauf sind öffentliche Auftraggeber verpflichtet, elektronische Rechnungen, die der europäischen Norm entsprechen, entgegenzunehmen.«

sprechen, die in der von der Kommission veröffentlichten Liste aufgeführt ist, entgegenzunehmen und zu verarbeiten. Hierbei gilt für sog. zentrale öffentliche Auftraggeber und Auftraggeber eine Frist von achtzehn Monaten und für sog. subzentrale öffentliche Auftraggeber und Auftraggeber eine Frist von dreißig Monaten nach Bekanntgabe der europäischen Norm.

Zur Bestimmung der subzentralen öffentlichen Auftraggeber verweist die E-Rechnungs-RL auf Art. 2 Absatz 1 Nummer 3 der Richtlinie 2014/24/EU. Demnach sind negativ definiert „subzentrale öffentliche Auftraggeber“ alle öffentlichen Auftraggeber, die keine zentralen Regierungsbehörden sind. Zentrale Regierungsbehörden wiederum sind die in Anhang I der Richtlinie 2014/24/EU aufgeführten Stellen, und, soweit auf innerstaatlicher

ne militärischen Güter) sowie das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit²⁰.

Die Beschränkung für das Bundesministerium des Innern und des Bundesministerium der Verteidigung ist in inhaltlicher Übereinstimmung mit dem Anwendungsbereich von Art. 2 der Richtlinie 2009/81/EG zu sehen. Hier werden besondere Bestimmungen im Bereich der Sicherheit und Verteidigung getroffen. Da die Richtlinie zur elektronischen Rechnungsstellung ausweislich Art. 1 unter bestimmten, weiteren Voraussetzungen nicht für die in den Anwendungsbereich der

¹⁷ Vgl. Erwägungsgrund Nr. 20.

¹⁸ Siehe hierzu bereits oben sub 2.

¹⁹ Vgl. auch Erwägungsgrund Nr. 21.

²⁰ Der Verweis bezieht sich ausdrücklich auf die jeweils aktuell geltende Behördenbezeichnung.

Richtlinie 2009/81/EG fallenden Aufträge gilt, sind auch die entsprechenden Stellen, die solche Aufträge vergeben, von der Anwendung und damit von der Umsetzung der Richtlinie ausgenommen. Hier kann es auch in Zukunft beim Papierversand der Rechnung verbleiben.

Alle anderen, nicht in Anlage 1 genannten Stellen sind subzentrale öffentliche Auftraggeber. Diese schematische Unterteilung nach Maßgabe der genannten Listung erscheint unter Berücksichtigung von Sinn und Zweck der unterschiedlichen Fristsetzungen als nicht geeignet. Sie ist auch insbesondere hinsichtlich des besonderen föderalen Mehrebenensystems in Deutschland zu unspezifisch. So unterlägen nach der vorhandenen Listung sämtliche Oberbehörden des Bundes der längeren Umsetzungsfrist von dreißig Monaten, obwohl hier bereits jetzt – teilweise

frist unterfielen. Inwieweit dies vom Sinn und Zweck der Richtlinie gedeckt ist, erscheint als fraglich. Der Umstand, dass die E-Rechnungs-RL mit Blick auf die grundsätzliche Kompetenzverteilung für den Landesbereich der Schaffung von 16 unterschiedlichen Maßnahmen- und Regelwerken bedarf, wird der Rechtsvereinheitlichung an dieser Stelle sicherlich ebenfalls entgegenwirken. Insoweit wäre eine abgestimmte und konzertierte Vorgehensweise im föderalen Zusammenspiel, auch unter Nutzung der in Art. 91c GG geschaffenen Möglichkeiten, sachlich geboten und wünschenswert.

Der Entwurf des Europäischen Parlamentes enthielt zudem eine Unterausnahme für sog. zentrale Beschaffungsstellen. Für diese sollte die verkürzte Frist zur Anwendung gelangen. Der vom Europäischen Parlament verabschiedete Richtlini-

fentliche Verwaltung auf Grundlage von Art. 7 der E-Rechnungs-RL, erfüllt alle Kriterien der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, um im Falle mangelnder nationaler Umsetzung einen auf die Richtlinie gestützten unmittelbaren unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruch gegen die Mitgliedstaaten zu eröffnen. Nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs sieht das Unionsrecht einen solchen Anspruch unter drei Voraussetzungen vor: Die verletzte Rechtsnorm muss gerade den Schutz der Rechte Einzelner bezwecken, der begangene Verstoß muss hinreichend qualifiziert sein und zwischen dem Verstoß gegen die dem Staat obliegende Verpflichtung und dem entstandenen Schaden muss ein unmittelbarer Kausalzusammenhang bestehen²². Mit Blick auf die E-Rechnungs-RL wäre das Vorliegen individueller Rechte der rechnungsstellenden Unternehmen im Ergebnis zu bejahen. Zwar dient gemäß Erwägungsgrund Nr. 6 die Richtlinie auch dem Allgemeinwohl, da sie „zu erheblichen Vorteilen für die Mitgliedstaaten, die öffentlichen Auftraggeber und Auftraggeber“ führen soll. Zugleich soll die Richtlinie aber auch zu Vorteilen für die (...) „Wirtschaftsteilnehmer führen, was Einsparungen, (...) betrifft.“ Sie möchte überdies den Wirtschaftsteilnehmern helfen, die an grenzüberschreitenden Ausschreibungen teilnehmen und verweist insoweit auf die Einschränkung der Grundfreiheiten, die bei voneinander abweichenden rechtlichen und technischen Anforderungen an die elektronischen Rechnungen entstehen können²³. An anderer Stelle²⁴ ist ausdrücklich die Rede vom „Recht des Absenders der Rechnung (...), frei zu entscheiden, ob er seine Rechnung nach der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung, nach nationalen oder anderen technischen Normen oder im Papierformat stellt.“ Diese wichtigen Zielsetzungen der E-Rechnungs-RL sprechen in summa für ein individualisierbares Recht des Rechnungsversenders auf Empfang seiner elektronischen Rechnung

»Dass die E-Rechnungs-RL für den Landesbereich der Schaffung von 16 unterschiedlichen Maßnahmen- und Regelwerken bedarf, wird der Rechtsvereinheitlichung entgegenwirken – eine abgestimmte Vorgehensweise wäre sachlich geboten und wünschenswert.«

weit fortgeschrittene – Voraussetzungen zum Empfang elektronischer Rechnungen bestehen. Namentlich ist an dieser Stelle das Bundesverwaltungsamt zu erwähnen, dass als Bundesoberbehörde bereits in einem Pilotverfahren den elektronischen Rechnungsempfang seit 2013 pilotiert und dessen vor- und nachgelagerten Beschaffungs- und Haushaltsprozesse bereits elektronisch abgebildet sind²¹. Hingegen sind die Umstellungsaufwände bei den gelisteten obersten Bundesbehörden – nicht zuletzt mit Blick auf ihre Größe – ungleich höher und umfassender. Nicht erfasst werden von der genannten Listung in Anhang 1 zur Richtlinie 2014/24/EU auch Landes- und Kommunalbehörden. Dies hätte bei strenger Auslegung zur Folge, dass sämtliche Landes- und Kommunalbehörden der langen Umsetzungs-

entext enthält diese Rückausnahme nunmehr nicht mehr. Allerdings enthält Art. 2 Absatz 8 der E-Rechnungs-RL nach wie vor eine entsprechende Begriffsbestimmung für die zentralen Beschaffungsstellen. Hierbei handelt es sich um ein offensichtliches Redaktionsversehen. Der Definition kommt mit Blick auf die genannte Streichung keinerlei Bedeutung mehr zu. Der Begriff der zentralen Beschaffungsstelle wird auch im weiteren Verlauf der Richtlinie nicht mehr verwendet.

Die beschriebenen kurzen Umsetzungsfristen werfen naturgemäß die Frage möglicher rechtlicher Folgen im Falle einer nicht fristgerechten Umsetzung auf. Der Anspruch der Gläubiger der öffentlichen Verwaltung auf Empfang ihrer elektronischen Rechnungen durch die öf-

²¹ Siehe hierzu Bernius et al. 2013.

²² Siehe hierzu grundlegend EuGH, verb. Rs. C-46/93 und C-48/93 (Brasserie du pecheur und Factortame), Slg. 1996, I-1029, Rdnr. 51.

²³ Erwägungsgrund Nr. 3.

²⁴ Erwägungsgrund Nr. 35.

durch die öffentliche Verwaltung. Ein solches Recht wäre auch hinsichtlich der mit der elektronischen Rechnungsstellung intendierten erheblichen Einsparpotenziale auf Versender- wie auf Empfängerseite der Sache nach folgerichtig²⁵. Für die etwaige Geltendmachung des unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs wäre der Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten eröffnet (Art. 34 Satz 3 GG in Verbindung mit § 40 Absatz 2 Satz 1 VwGO). Zuständig sind die Landgerichte nach § 71 Abs. 2 Nr. 2 GVG. Für sonstige Rechtsstreitigkeiten zwischen Verwaltung und Lieferanten bietet sich im Übrigen der Verwaltungsrechtsweg an. Dies ist für Streitigkeiten über die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen nach der Rechtsprechung bereits jetzt möglich, nämlich dann, wenn die Vergabe in den Formen des öffentlichen Rechts erfolgt, gehört der Rechtsstreit nach zutreffender, wenngleich nicht unumstrittener Auffassung vor die Verwaltungsgerichte²⁶. Auch Streitigkeiten über die Rechnungsstellung auf Grundlage öffentlich-rechtlicher Verträge sind öffentlich-rechtlicher Art. Für die Rechnungsstellung aufgrund öffentlich-rechtlicher Verträge ist dies ohnehin der Fall, da sich insoweit die Rechnungsstellung als Nebenpflicht aus der öffentlich-rechtlichen Sonderverbindung darstellt²⁷. Aber auch für Rechnungen, die aufgrund zivilrechtlicher Verträge gestellt werden, ist dies im Ergebnis zu bejahen. Insoweit erfolgt zwar die Rechnungsstellung selbst in Umsetzung des zivilrechtlichen Vertrages. Fragen über den Inhalt der Rechnung sind daher zivilrechtlicher Art. Bei der Frage der elektronischen Rechnungsstellung geht es jedoch vorrangig um die Frage des Zugangs zur öffentlichen Verwaltung sowie um die Frage der Übermittlung bestimmter Daten an die Verwaltung. Diese Frage ist öffentlich-rechtlicher Art, da insoweit schwerpunktmäßig Aspekte des öffentlichen Rechts angesprochen werden (Sicherheits- und Zugangsaspekte; Datenschutzrecht etc.). Dies dürfte aber auch für die sonstigen Aufträge gelten.

Resümee und Ausblick

Mit Blick auf die genannten umfassenden und komplexen Umsetzungsmaßnahmen erscheint es angezeigt, die für den nationalen Transfer notwendigen Schritte beherzt und zeitnah in Angriff zu neh-

men. Wenngleich die Richtlinie insofern keine konkreten Vorgaben macht, ist es gleichwohl mit Blick auf die ambitionierte Umsetzungsfrist sachlich geboten, stufenweise vorzugehen. So wäre es aus zeitlicher Sicht sinnvoll, bereits während des auf europäischer Ebene laufenden Standardisierungsverfahrens bereits die notwendigen rechtlichen Grundlagen zu erarbeiten. Hierbei stellt sich insbesondere die Frage, wie die vom europäischen Normungsinstitut zu entwickelnde Norm in das nationale Recht inkorporiert werden kann. Die Rechtsprechung legt für solche Fälle enge Grenzen fest. Verweist der staatliche Normgeber auf Regelungen Dritter (in diesem Fall des europäischen oder des nationalen Normungsinstituts), darf das nicht in einer Weise geschehen, durch die der Bürger schrankenlos einer Normsetzungsgewalt ausgeliefert ist, die ihm gegenüber weder staatlich noch mitgliederschaflich legitimiert ist. Das widerspricht sowohl dem Rechtsstaatsprinzip, wonach Einschränkungen der Freiheit des Bürgers, soweit sie überhaupt zulässig sind, nur durch oder aufgrund staatlicher Gesetze erfolgen dürfen, als auch dem Demokratieprinzip, wonach die Ordnung eines nach dem Grundgesetz staatlicher Regelung offen stehenden Lebensbereichs auf eine Willensentschließung der vom Volke bestellten Gesetzgebungsorgane zurückgeführt werden muss²⁸. Vor diesem Hintergrund sollte auch die nationale Umsetzungsmaßnahme zur E-Rechnungs-RL hinsichtlich der erforderlichen demokratischen Legitimation aus einer formell-gesetzlichen Ermächtigung und einer ausführenden Vorschrift bestehen. Gerade mit Blick auf die in der Richtlinie nicht geregelten Bereiche (unterschwellige Auftragsvergaben, alternative Datenformate etc.) ist auch im Interesse der notwendigen Rechtsbestimmtheit und -klarheit ein gesetzliches Tätigwerden angezeigt. Es ist davon auszugehen, dass die Bundesregierung hierzu zeitnah die erforderlichen Maßnahmen in Angriff nehmen wird.

Literatur

- Bernius, St./Pfaff, D./Werres, St./König, W. (2013): eRechnung – Handlungsempfehlung zur Umsetzung des elektronischen Rechnungsaustauschs mit der öffentlichen Verwaltung.
- Lohmann, B./Werres, St. (2012): Strategien im Beschaffungswesen als Erfolgsfaktor innovativer Verwaltung, in: Eßig, M./Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik (Hrsg.), Exzellente öffentliche Beschaffung, Wiesbaden, S. 69 ff.
- Potacs, M. (2009): Effet utile als Auslegungsgrundsatz, in: Europarecht Nr. 4/2009, S. 465 ff.
- Seyr, S. (2008): Der effet utile in der Rechtsprechung des EuGH, Berlin.

25 Siehe hierzu Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates zum Entwurf der Bundesregierung für ein Steuervereinfachungsgesetz 2011, BT-Drucks. 17/5125, Anlage 2.

26 Vgl. OVG NRW, NZBau 2011, 319 f.

27 Vgl. BGH, Beschluss vom 29.4.2008 – VIII ZB 61/07 – BGHZ 176, 222 ff.

28 So zuletzt BVerwG, Urt. v. 27.6.2013 – 3 C 21.12 – DVBl. 2013, 1393 ff.