

Beate Lohmann/Dr. Stefan Werres, Mag. rer. publ., Bundesministerium des Innern

# Die Richtlinie über E-Rechnungen ist in Kraft getreten

Die Richtlinie über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen (RL) ist am 26.05.2014 in Kraft getreten. Anknüpfungspunkt der RL ist die Beseitigung von Marktzutrittschranken und Hemmnissen für den grenzüberschreitenden Handel. Diese können aus dem Nebeneinander mehrerer rechtlicher Anforderungen sowie technischer Standards für die elektronische Rechnungsstellung und aus der mangelnden Interoperabilität von Rechnungsdatenformaten resultieren<sup>1</sup>.

## Anwendungsbereich der RL

Der Anwendungsbereich der RL erstreckt sich gemäß Art. 1 auf Rechnungen, die aufgrund von Vergaben nach den Vergaberichtlinien<sup>2</sup> 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. Dabei gelten bestimmte Schwellenwerte, die im Einzelnen in Art. 4 der Vergaberichtlinie festgesetzt sind. Dies bedeutet für die nationale Umsetzung zunächst, dass lediglich Rechnungen, die aufgrund eines überschwelligen Vergabeverfahrens gestellt werden, von der Richtlinie erfasst werden. Aus die-

ser 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 RL widersprechen,

Konzessionen ebenfalls vom Anwendungsbereich der RL erfasst werden<sup>3</sup>.

Die Verpflichtung der öffentlichen Verwaltung bezieht sich auf elektronische Rechnungen. Hierunter



*Die europäische Richtlinie über E-Rechnungen wird den elektronischen Rechnungsaustausch auch in Deutschland voranbringen.*

würde man für unterschwellige Vergaben die Möglichkeit einer elektronischen Rechnungsstellung 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

sind gemäß Art. 2 Abs. 1 RL Rechnungen 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.

\* Frau Ministerialdirektorin Beate Lohmann ist Leiterin der Abteilung O – Verwaltungsmodernisierung, Verwaltungsorganisation – im Bundesministerium des Innern. Herr Dr. Stefan Werres ist dort Referent sowie Hochschullehrer an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung.

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

2 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.

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

Zugleich macht der Wortlaut des Art. 7 der RL deutlich, dass sich die Verpflichtung der Verwaltung nicht lediglich auf den Empfang elektronischer 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 Papierausdruck gerichtet sein kann. Der Wortlaut des Art. 7 lässt insoweit Spielraum für beide Auslegungsmöglichkeiten. Unter Zugrundelegung von Sinn und Zweck der 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 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 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 RL nicht nur den elektronischen Empfang, sondern zugleich auch die erfolgreiche Implementierung weitergehender Verfahrenskomponenten (Workflow; elektronische Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen etc.) voraus.

## **Verpflichtung der öffentlichen Verwaltungen**

Den Kern der 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. Den privaten Lieferanten steht es dabei frei, ob sie ihre Rechnungen in digitaler Form oder in Papierform liefern. Freilich bleibt es den Mitgliedstaaten im Rahmen der nationalen Umsetzung der RL unbenommen, die elektronische Rechnungsstellung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vertraglich, gegebenenfalls auch im Rahmen übergreifender Rahmenverträge, zu vereinbaren.

## **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) 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.

## **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 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 entgegen zu wirken<sup>4</sup>;
- 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 Einklang<sup>5</sup>;
- sie ermöglicht die Einrichtung zweckmäßiger, benutzerfreundlicher (insbesondere leicht verständlicher und einfach anzuwendender), flexibler und kosteneffizienter Systeme zur elektronischen Rechnungsstellung;

<sup>4</sup> Vgl. Erwägungsgrund Nr. 20.

<sup>5</sup> Siehe hierzu bereits oben sub 2.

- 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 verfügen<sup>6</sup>;
- 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 entsprechen, 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 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 Ebene Berichtigungen oder Änderungen vorgenommen wurden, die Stellen, die ihre Nachfolger sind. Dies sind im Wesentlichen alle obersten Bundesbehörden.

Alle anderen, nicht in Anhang I 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 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 sind. 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 I zur Richtlinie 2014/24/EU auch Landes- und Kommunalbehörden. Dies hätte bei strenger Auslegung zur Folge, dass sämtliche Landes- und Kommunalbehörden der langen Umsetzungsfrist unterfielen. Inwieweit dies vom Sinn und Zweck der Richtlinie gedeckt ist, erscheint als fraglich. Der Umstand, dass die RL

mit Blick auf die grundgesetzliche 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.

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 öffentliche Verwaltung auf Grundlage von Art. 7 der 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 bestehen. Mit Blick auf die 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 Mitglied-

<sup>6</sup> Vgl. auch Erwägungsgrund Nr. 21.

staaten, 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 können<sup>7</sup>. An anderer Stelle<sup>8</sup> 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 RL sprechen in summa für ein individualisierbares Recht des Rechnungsenders auf Empfang seiner elektronischen Rechnung 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 folgerichtig. 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 Verwaltungsgerichte. 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 darstellt. 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 nehmen. 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 mitgliedschaftlich legitimiert ist. Das widerspräche 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 muss. Vor diesem Hintergrund sollte auch die nationale Umsetzungsmaßnahme zur 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.

<sup>7</sup> Erwägungsgrund Nr. 3.

<sup>8</sup> Erwägungsgrund Nr. 35.