



Stellungnahme

der Clearingstelle Mittelstand zum

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes
Nordrhein-Westfalen**

für das

**Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie
des Landes Nordrhein-Westfalen**

Düsseldorf, 25. Januar 2018

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	3
1.1. Ausgangslage	3
1.2. Gesetzesentwurf zur Änderung des E-Government-Gesetzes NRW	3
1.3. Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand	4
2. Stellungnahmen der Beteiligten	5
2.1. Grundsätzliche Positionen der Beteiligten	5
2.2. Mittelstandsrelevanz.....	7
2.3. Mittelstandsrelevante Einzelaspekte	8
3. Votum	13

1. Einleitung

1.1. Ausgangslage

Am 16. April 2014 haben das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union die Richtlinie 2014/55/EU über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen erlassen. Ziel der EU-Richtlinie ist es, Marktzutrittsschranken abzubauen, die aus der mangelnden Interoperabilität der in den Mitgliedstaaten im Einsatz befindlichen Systeme und Standards zur elektronischen Rechnungsstellung resultieren. Wesentlicher Regelungskern der E-Rechnungsrichtlinie ist eine Verpflichtung aller Auftraggeber zur Stellung, Annahme und Weiterverarbeitung elektronischer Rechnungen ausschließlich für den sogenannten überschwelligen Vergabebereich.

Innerhalb der Europäischen Union soll die elektronische Abrechnung als vorherrschende Methode bis 2020 etabliert werden.

Vor diesem Hintergrund hat das Landeskabinett Nordrhein-Westfalen am 19. Dezember 2017 den vorliegenden Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes Nordrhein-Westfalen als Teil des Entfesselungspaketes II gebilligt. Mit dem Gesetzesentwurf werden die europarechtlichen Vorgaben der E-Rechnungsrichtlinie verbindlich umgesetzt. Mit der elektronischen Rechnung soll für die Wirtschaft und Verwaltung ein durchgängig medienbruchfreier Prozess von der Auftragsvergabe bis zur Bezahlung geschaffen werden.

1.2. Gesetzesentwurf zur Änderung des E-Government-Gesetzes NRW

Der Clearingstelle Mittelstand liegt der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes Nordrhein-Westfalen vor. Der Gesetzesentwurf zielt auf die Schaffung einer für alle öffentlichen Auftraggeber im Land Nordrhein-Westfalen, Sektorenauftraggeber sowie für mit Zahlungen verbundene Konzessionsverträge gleichermaßen verbindliche Rechtsgrundlage zum Empfang elektronischer Rechnungen, die der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung entsprechen, ab.

Die wesentlichen Kernregelungen betreffen:

- Umsetzung der aus der E-Rechnungsrichtlinie folgenden materiellen Verpflichtungen zum Empfang elektronischer Rechnungen durch Auftraggeber im EGovG NRW.
- Festlegung des Anwendungsbereichs für alle öffentlichen Auftraggeber des Landes Nordrhein-Westfalen sowie für die betroffenen Sektorenauftraggeber und Konzessionsgeber nach Maßgabe der in § 159 Absatz 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen getroffenen Abgrenzung.
- Definition des Begriffs „elektronische Rechnung“, indem klargestellt wird, dass lediglich solche Regelungen erfasst werden, die in einem strukturierten elektronischen Format ausgestellt, übermittelt und empfangen werden, das ihre automatische und elektronische Verarbeitung ermöglicht.

- Definition des Begriffs „hybride Formate“, indem klargestellt wird, dass es sich hierbei um Rechnungen handelt, die sowohl ein strukturiertes elektronisches Format als auch ein menschenlesbares Abbild der Rechnung enthalten.
- Abgrenzung des Begriffs „elektronische Rechnung“ vom Begriff „hybride Formate“, indem klargestellt wird, dass Rechnungen, die sowohl ein strukturiertes elektronisches Format als auch ein Abbild der Rechnung enthalten, keine elektronische Rechnung im Sinne dieses Gesetzes darstellen.
- Schaffung einer Übergangsfrist zur Annahme von Rechnungen, die in einem hybriden Format erstellt werden.
- Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung, die besondere Vorschriften über die von den elektronischen Rechnungen zu erfüllenden Voraussetzungen, über die Einzelheiten der Verarbeitung sowie über die Ausnahmen für sicherheitsrelevante Aufträge enthält.

1.3. Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand

Das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen ist mit Schreiben vom 21. Dezember 2017 an die Clearingstelle Mittelstand mit der Bitte herangetreten, den Entwurf des Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes Nordrhein-Westfalen im Wege eines förmlichen Clearingverfahrens (§ 6 Abs. 3 MFG NRW, § 3 Abs. 3 MFGVO) auf seine Mittelstandsverträglichkeit zu überprüfen und eine gutachterliche Stellungnahme zu erarbeiten.

Die Clearingstelle Mittelstand hat die nach dem Mittelstandsförderungsgesetz an Clearingverfahren beteiligten Institutionen über den Überprüfungsauftrag informiert.

Die beteiligten Organisationen sind:

- IHK NRW - Die Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen
- Handwerk.NRW (Nordrhein-Westfälischer Handwerkstag)
- Westdeutscher Handwerkskammertag (WHKT)
- unternehmer nrw – Landesvereinigung der Unternehmensverbände Nordrhein-Westfalen e.V.
- Verband Freier Berufe im Lande Nordrhein-Westfalen e.V. (VFB NW)
- Städtetag Nordrhein-Westfalen
- Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen
- Landkreistag Nordrhein-Westfalen
- Deutscher Gewerkschaftsbund Bezirk Nordrhein-Westfalen (DGB NRW)

Mit Schreiben vom 21. Dezember 2017 wurden alle Beteiligten um eine Stellungnahme zu dem o.g. Gesetzesentwurf gebeten.

Folgende Stellungnahmen liegen der Clearingstelle Mittelstand vor:

- Stellungnahme von IHK NRW
- Stellungnahme von unternehmer nrw
- Stellungnahme vom VFB NW
- Gemeinsame Stellungnahme von Handwerk.NRW und NWHT

Die kommunalen Spitzenverbände und der DGB NRW haben aufgrund der parallel laufenden Verbändeanhörung im Rahmen des Clearingverfahrens keine Stellungnahme abgegeben.

Unternehmer nrw wertet die parallele Durchführung des Clearingverfahrens zur Verbändeanhörung kritisch. Die Tatsache, dass die Frist zur Abgabe der Stellungnahme in der Verbändeanhörung erst am 25. Januar 2018 abläuft, erschwere die Positionierung im Rahmen des Clearingverfahrens und beeinträchtige zudem die Akzeptanz des Verfahrens im Kreis ihrer Mitgliedsverbände. Derartige Konstellationen sollten aus Sicht von unternehmer nrw daher zukünftig vermieden werden.

Die Clearingstelle Mittelstand hat die eingegangenen Stellungnahmen ausgewertet und gebündelt. Auf dieser Basis hat sie für das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie NRW eine Beratungsvorlage mit einem Gesamtvotum zum Entwurf des E-Government-Gesetzes NRW erstellt.

2. Stellungnahmen der Beteiligten

In den folgenden Abschnitten werden die Positionen der Beteiligten zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes NRW dargestellt.

Einleitend werden die allgemeinen Positionen der Beteiligten zum Gesetzesentwurf gebündelt wiedergegeben. Anschließend werden die Hinweise zur Mittelstandsrelevanz des Vorhabens sowie nachfolgend die Anmerkungen zu einzelnen Punkten und Regelungsinhalten zusammengefasst.

2.1. Grundsätzliche Positionen der Beteiligten

Die beteiligten Dachverbände stehen der Änderung des E-Government-Gesetzes NRW zur Einführung der elektronischen Rechnungsstellung grundsätzlich positiv gegenüber. Gleichzeitig weisen sie auf entscheidende Punkte hin, die im Rahmen der Ausgestaltung zu beachten sind.

IHK NRW begrüßt die Einführung der elektronischen Rechnungslegung ausdrücklich. Sie geht davon aus, dass mittelfristig die E-Rechnung zum Regelbezahlsystem in der Wirtschaft

wird. Mit der zunehmenden Digitalisierung aller Geschäftsprozesse würden sich im B2B-Bereich elektronische Bezahlssysteme durchsetzen. Eine wirtschaftsfreundliche Verwaltung sei daher ebenfalls auf ein leistungsfähiges und modernes Bezahlssystem angewiesen, das sich an den Lösungen des Marktes orientiere und in die unternehmerischen Prozesse eingebunden werden könne.

Um die Akzeptanz der Verfahren zu erhöhen, ist es laut IHK NRW in der Wirtschaft wie auch bei der öffentlichen Hand wichtig, einheitliche Standards zu setzen. Eine Vielzahl unterschiedlicher elektronischer Verfahren bei den jeweiligen Auftraggebern würde demnach die Integration in unternehmerische Prozesse erschweren und zusätzliche Bürokratie schaffen. Daher begrüßt sie es, dass die Landesregierung ein bundeseinheitliches Vorgehen für zwingend geboten ansieht und dieses mit der noch zu erarbeitenden Rechtsverordnung anstrebt. Ein medienbruchfreies Verfahren für alle öffentlichen Aufträge könne laut IHK NRW die elektronischen Vergabeverfahren im Gesamtprozess vereinfachen. Vielfach gäbe es noch Vorbehalte gegenüber elektronischen Vergabeverfahren. Mit der Einführung der E-Rechnung sollte daher aus ihrer Sicht geprüft werden, wie die Anwendung elektronischer Vergabeverfahren weiter mittelstandsfreundlicher gestaltet werden kann.

Unternehmer nrw begrüßt, dass sich die Landesregierung im Koalitionsvertrag das klare Ziel gesetzt hat, die Digitalisierung der Verwaltung zu beschleunigen und mit dem Gesetzesentwurf zum E-Government-Gesetz NRW einen ersten wichtigen Schritt in diese Richtung unternimmt. Zwar sei das Gesetz eine wichtige Grundlage für den Ausbau des E-Governments in NRW, allerdings hätten die Verwaltungen und der Gesetzgeber noch einen weiten Weg vor sich. Die Möglichkeiten des E-Governments müssten in NRW noch besser genutzt werden, zumal sie vielfältige Vorteile bieten würden: Zum einen könne ein leistungsstarkes E-Government die Digitalisierung in NRW unterstützen und vorantreiben. Zum anderen könne E-Government zum Bürokratieabbau beitragen und Verwaltungsverfahren vereinfachen und beschleunigen. Beides sei wichtig für die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit des Standortes NRW. Hohe Priorität müsse bei der Umsetzung die Nutzerfreundlichkeit der E-Government-Angebote haben, um die Akzeptanz von Nutzern, insbesondere KMU, zu sichern. Hierzu gehörten vor allem einheitliche Standards sowie eine niederschwellige Umsetzung und Handhabbarkeit. Wichtig sei zudem auch, die Mitarbeiter in den Behörden entsprechend zu schulen und die Unternehmen, vor allem auch die KMU, sachgerecht über die neuen Möglichkeiten und Chancen zu informieren.

Der VFB NW macht darauf aufmerksam, dass durch die vorgesehene Einführung der elektronischen Rechnung mit § 7a Artikel 1 Ziff. 2 des Änderungsgesetzes die Freien Berufe in Nordrhein-Westfalen, insbesondere sowohl die von der Ingenieurkammer-Bau NRW vertretenen Ingenieurinnen und Ingenieure als auch die Mitglieder der Architektenkammer NRW, mittel- und langfristige bei öffentlichen Aufträgen, insbesondere bei Vergabeverfahren, betroffen sein würden, und zwar unabhängig von der Größenordnung des Auftrags.

Befürchtet wird von Seiten des VFB NW, dass kleine Unternehmen einen Wettbewerbsnachteil gegenüber anderen in Vergabeverfahren haben könnten. Da die genannten Berufsgruppen ihrer Mitgliedsunternehmen überwiegend in kleinen Büros tätig seien, erwartet der Verband einen erheblichen Umstellungsaufwand für diese zur Erfüllung der Anforderungen mit der Anschaffung entsprechender Hard- und Software sowie für Personalschulungen. Der finanzielle Aufwand sei auch abhängig von der Ausgestaltung der Rechtsverordnung. Dies

müsse aus Sicht der planenden Berufe bei Erlass der entsprechenden Verordnung berücksichtigt werden.

Neben anderen öffentlichen Stellen werden laut dem VFB NW und den Handwerksorganisationen auch die Kammern selbst vom Geltungsbereich des Gesetzes erfasst. Als Körperschaften des öffentlichen Rechts würden insbesondere die Baukammern gemeinsam mit anderen öffentlichen Auftraggebern zum Datum des Inkrafttretens der Gesetzesänderung dazu verpflichtet, elektronische Rechnungen, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen, anzunehmen und zu verarbeiten. Auch diese seien durch die neuen Anforderungen mit einem Erfüllungsaufwand konfrontiert.

Die Dachorganisationen des Handwerks begrüßen grundsätzlich die weitere Umstellung auf digitale Verfahren, da digitale Prozesse die Effizienzsteigerung der Abläufe unterstützen und letztlich zu Einsparungen beitragen können. Die angemessene Zeitschiene zum Übergang und insbesondere die Wirkungen auf kleinere Unternehmen seien dabei jedoch unbedingt zu berücksichtigen. Das Handwerk kritisiert mit Blick auf den Gesetzesentwurf, dass dieser in wesentlichen Punkten über eine 1:1-Umsetzung der Richtlinie hinausgeht. Dies betreffe vor allem die Ausdehnung des Anwendungsbereichs auf den Unterschwellenbereich und die Möglichkeit der Auftraggeber, die Ausstellung elektronischer Rechnungen verlangen zu können. Die Kombination dieser beiden Regelungen berge gerade für kleine Unternehmen negative Folgen, da insbesondere ihnen die infrastrukturellen, technischen und organisatorischen Voraussetzungen für einen schnellen Übergang zur verpflichtenden elektronischen Rechnungsstellung fehlten.

2.2. Mittelstandsrelevanz

Nach Aussagen von IHK NRW bieten elektronische Verfahren bei den Unternehmen mittelfristig Potenziale zur Kostenreduktion. In der Einstellungsphase werde die E-Rechnung jedoch zu steigenden Kosten bei den Unternehmen führen, da in der Regel neue oder eine Anpassung der in den Unternehmen vorhandenen Rechnungssysteme erforderlich werde. Nach der Umstellung könne die elektronische Rechnungslegung bei den Unternehmen den Bearbeitungsaufwand verringern, da Tätigkeiten wie das Ausdrucken, Kuvertieren und Frankieren von Papierrechnungen wegfallen.

IHK NRW und die Handwerksorganisationen sehen die technischen, infrastrukturellen und organisatorischen Voraussetzungen für einen schnellen Übergang zur verpflichtenden elektronischen Rechnungslegung als noch nicht gegeben.

Derzeit verwenden laut IHK NRW insbesondere kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) – sofern sie überhaupt E-Rechnungen nutzen – eher Bilddateien, vielfach aber auch schon Hybridformate, während die Nutzung rein strukturierter Datenformate noch die Ausnahme sei. Grundsätzlich sollten aus ihrer Sicht alle Möglichkeiten genutzt werden, kleinen und mittleren Unternehmen den Einstieg zu erleichtern.

Der VFB NW sieht eine starke Betroffenheit seiner Mitgliedsunternehmen. Abhängig von der Ausgestaltung der Rechtsverordnung würden die Architektenschaft und im Bauwesen tätige Ingenieurinnen und Ingenieure in erheblichem Maße von der Einführung der elektronischen Rechnungslegung betroffen sein, und zwar unabhängig von der Größenordnung des Auf-

trags. Demnach würden kleine Büros durch die Einführung der Möglichkeit der elektronischen Rechnungstellung Wettbewerbsnachteile in Bezug auf die Übernahme öffentlicher Aufträge bzw. die Beteiligung an Vergabeverfahren oder Planungswettbewerben haben.

Der Verband führt aus, dass sowohl die im Bauwesen tätigen Ingenieurinnen und Ingenieure in Nordrhein-Westfalen als auch die Architektinnen und Architekten, Innenarchitektinnen und Innenarchitekten, Landschaftsarchitektinnen und Landschaftsarchitekten sowie Stadtplanerinnen und Stadtplaner überwiegend in kleineren Büros organisiert sind. Die entsprechende Infrastruktur für die elektronische Rechnungslegung sei bislang nicht flächendeckend in allen Büros bereits verbreitet. Selbst wenn ein Entlastungspotential durch die Nutzung der elektronischen Form durch Zeitersparnis und Sachkosten (Porto, Papier und Druck) vorhanden ist, wird durch die Einführung des Verfahrens ein erheblicher Umstellungsaufwand mit der Anschaffung entsprechender Hard- und Software sowie für Personalschulungen anfallen, vermutet der VFB NW. Eine genauere Bezifferung des Erfüllungsaufwands für die klein- und mittelständischen Büros sei aus Sicht der Kammern derzeit nicht möglich.

Auch der genaue Erfüllungsaufwand, der den Kammern selbst für die Einführung des elektronischen Rechnungsempfangs gemäß Gesetzentwurf der Landesregierung entstehe, könne gegenwärtig nicht genau beziffert werden.

2.3. Mittelstandsrelevante Einzelaspekte

- Übergangsfrist

IHK NRW begrüßt, dass die Landesregierung die Übergangsfrist ausschöpft. Die Förderung des Mittelstandes sei ein wesentlicher Grundsatz im Vergaberecht. In vielen Branchen wie dem Baubereich oder auch im Dienstleistungssektor werde der Markt von öffentlichen Auftraggebern dominiert. Hier seien gerade kleine und kleinste Unternehmen auf Angebote der öffentlichen Hand angewiesen. Daher sollte ihnen eine Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen nicht unverhältnismäßig erschwert werden, empfiehlt IHK NRW. Durch die Übergangsfrist solle es den Unternehmen möglich werden, die durch die E-Rechnung zu tätigen Investitionen für IT-Infrastruktur oder IT-Systeme im Rahmen der anstehenden Investitionszyklen vorzunehmen. Wichtig sei darüber hinaus, dass durch die elektronische Übertragung von Rechnungsdaten Fehlerquellen reduziert und die Verfahren beschleunigt würden, da durchgängige sowie konsistente Prozesse von der Bestellung bis zur Bezahlung geschaffen würden.

Auch der VFB NW und das Handwerk plädieren dafür, dass eine entsprechende Rechtsverordnung zur Ausgestaltung des elektronischen Rechtsverkehrs nach § 7a EGovG NRW mit ausreichend langen Einführungsfristen erlassen wird, damit die betroffenen Büros sich auf entsprechende Investitionen ausreichend vorbereiten können. Dies ist aus Sicht des Verbandes wichtig aufgrund der für kleine Büros zu erwartenden Wettbewerbsnachteile durch die Einführung der elektronischen Rechnungstellung in Bezug auf die Übernahme öffentlicher Aufträge bzw. die Beteiligung an Vergabeverfahren oder Planungswettbewerben.

- Verpflichtung

IHK NRW findet es richtig, dass im Entwurf eine generelle Verpflichtung der Unternehmen zur Abgabe elektronischer Rechnungen nicht vorgesehen ist. Eine Verpflichtung könne sich für kleine und kleinste Unternehmen als Hürde darstellen und gerade im Unterschwellenbereich oder bei Kleinstaufträgen zu unnötiger und unverhältnismäßiger Bürokratie führen. Vorgesehen sei jedoch nach § 7 a Abs. 1, Satz 2, dass öffentliche Auftraggeber Unternehmen zur Abgabe einer elektronischen Rechnung verpflichten könnten. Diese Verpflichtung sei der Begründung folgend an eine vorherige Würdigung des Bieterkreises und des Auftragsgegenstandes gebunden. Ein Anspruch der Unternehmen auf Abgabe einer nicht elektronischen Rechnung bei Bagatellaufträgen fehle allerdings.

Sinnvoll wäre aus Sicht von IHK NRW, die Ausnahmen der RVO des Bundes mit ihrem Ausnahmetatbestand für Bagatellaufträge oder für Direktaufträge im Sinne von § 14 Unterschwellenvergabeverordnung zu übernehmen. Da noch nicht absehbar sei, wie schnell sich strukturierte, elektronische Rechnungssysteme auch bei kleinen und kleinsten Unternehmen durchsetzen, solle nach 2020 erneut geprüft werden, ob diese Verpflichtung im Unterschwellenbereich zu Benachteiligung kleiner und solcher Unternehmen führt, die sich nur selten oder nur im geringen Auftragswert an öffentlichen Ausschreibungen beteiligen.

Mit Blick auf die Verpflichtung zur Ausstellung einer elektronischen Rechnung laut § 7a Abs. 1 Satz 3 wertet unternehmer nrw den in der Gesetzesbegründung (S. 12/13) formulierten Hinweis, dass dabei u.a. die „technischen Möglichkeiten des potentiellen Bieterkreises in die Ermessensentscheidung einzubeziehen und sachgerecht zu würdigen“ sind, als richtig und wichtig. Denn es dürften keine grundsätzlich geeigneten Bieter – gerade KMU – ausgeschlossen werden, nur, weil ihnen (noch) die technischen Voraussetzungen für das Ausstellen einer elektronischen Rechnung fehlten.

Der VFB NW weist darauf hin, dass mit der vorgesehenen gesetzlichen Regelung eine verbindliche Rechtsgrundlage zum Empfang elektronischer Rechnungen geschaffen wird, da die Neuregelung des § 7a EGovG NRW zur elektronischen Rechnung unabhängig vom Auftragswert und vom Betrag der Rechnung gelten soll. Damit würden die europarechtlichen Vorgaben der E-Rechnungsrichtlinie verbindlich umgesetzt.

Zwar schaffe die zum 1. April 2020 in Kraft tretende Neuregelung des § 7a EGovG NRW keine Verpflichtung der Rechnungssteller zur Einreichung elektronischer Rechnungen, sondern eröffne zunächst lediglich den Auftraggebern die Möglichkeit, die Ausstellung elektronischer Rechnungen zu verlangen. Eine solche Verpflichtung könne im Rahmen von Verträgen oder im Rahmen der Bedingungen für ein Vergabeverfahren jedoch verpflichtend durch den öffentlichen Auftraggeber verlangt werden.

Die Dachorganisationen des Handwerks gehen davon aus, dass die im nordrhein-westfälischen Gesetzesentwurf zur Umsetzung der Richtlinie 2014/55/EU vorgesehene Regelung, dass Auftraggeber die Ausstellung elektronischer Rechnungen verlangen können, negative Folgen gerade für kleine Unternehmen bergen kann. Bei kleineren Aufträgen und im Hinblick auf kleine und mittlere Unternehmen seien sowohl infrastrukturell, als auch technisch und organisatorisch die Voraussetzungen für einen schnellen Übergang zur verpflichtenden elektronischen Rechnungsstellung noch nicht überall gegeben.

- Unterschwellenbereich

Grundsätzlich unterstützt IHK NRW das Ziel, die E-Rechnung auch unabhängig vom Auftragswert für öffentliche Aufträge und Konzessionen einzuführen, also auch für Aufträge deren Auftrags- oder Vertragswert den jeweils geltenden EU-Schwellenwert nicht erreichen. Der weit überwiegende Teil der öffentlichen Aufträge werde im Unterschwellenbereich vergeben. Entsprechend würden Verfahrenserleichterungen im Unterschwellenbereich die größte Wirkung erzielen, wenn gleich auch damit die Zahl der betroffenen kleinen und mittleren Unternehmen deutlich ansteige. Letztlich werde die Akzeptanz der E-Rechnung bei Auftragnehmer und Auftraggeber auch von der Breite des Einsatzgebietes abhängen. Eine Einschränkung des Einsatzes auf eine bestimmte Auftragshöhe würde demnach zu aufwändigen Prüfungen und nicht sachgerechten Abwägungen bei der Beschreibung des Auftrags führen. Zudem erschwerten schon heute die vielen unterschiedlichen Schwellenwerte und Verfahren im Vergaberecht insbesondere für kleinere Unternehmen die Orientierung und den Zugang zu öffentlichen Aufträgen. Daher sollte es aus Sicht von IHK NRW das Ziel sein, möglichst einheitliche Verfahren zu schaffen.

Die Dachorganisationen des Handwerks bemerken, dass der Anwendungsbereich der Richtlinie 2014/55/EU an die europäischen Vergaberichtlinien gekoppelt ist. Demgegenüber sehe der nordrhein-westfälische Gesetzesentwurf zur Umsetzung der Richtlinie vor, dass die Vorgaben zur elektronischen Rechnung unabhängig vom Auftragswert und dem Wert der Rechnung gelten würden. Dadurch sei der Anwendungsbereich auf den Unterschwellenbereich ausgedehnt. Dies berge gerade für kleine Unternehmen negative Folgen.

- Rechnungsmerkmale

Der Schlüssel für die Akzeptanz der E-Rechnung liegt nach Ansicht von IHK NRW in den technischen Anforderungen und an den zu erfüllenden Standards. Grundsätzlich gelte, dass nur über einheitliche Formate die E-Rechnung die erhofften Effizienzgewinne und Vereinfachungen bspw. im grenzüberschreitenden Geschäft erzielen könne.

Eine effektive Kosteneinsparung bei Sendern und Empfängern von elektronischen Rechnungen gelingt demnach dann, wenn die Rechnungen elektronisch weiterverarbeitet werden können. Daher sei es wesentlich, dass das Gesetz die Anforderungen an elektronische Rechnungen klar bestimmt und im Rahmen der bundes- und europarechtlichen zu einer Vereinheitlichung beiträgt.

Grundsätzlich soll die E-Rechnung aus Sicht von IHK NRW so ausgestaltet werden, dass Unternehmen sie im Zahlungsverkehr untereinander auch nutzen können, etwa indem Rechnungen von Nachunternehmern an den öffentlichen Auftraggeber als „rechnungsbegründende Unterlagen“ weitergeleitet werden können. Um dies zu ermöglichen, sollten ihres Erachtens die Festlegung des Datenmodells in enger Abstimmung mit der Wirtschaft vorgenommen werden. Denn zum einen stammten nahezu alle Rechnungen, die an die öffentliche Verwaltung gestellt werden, aus dem privatwirtschaftlichen Bereich, zum anderen hätten viele Unternehmen bereits Investitionen in den Einsatz von E-Rechnungen getätigt.

IHK NRW weist zudem darauf hin, dass in der Gesetzesbegründung davon ausgegangen werde, dass dies nicht mit hybriden Formaten, sondern nur über das Format „X-Rechnung“

als alleiniger Standard für die elektronische Rechnungsstellung zu erreichen sei. Mit dieser Festlegung schaffe die NRW-Regelung über die bundesrechtlichen Vorgaben hinaus neue Anforderungen. Grundsätzlich seien von Seiten des Bundes auch hybride Rechnungsstandards wie der Standard „ZUGFeRD“ zugelassen, insofern sie die Vorgaben der CEN-Norm zur elektronischen Rechnungsstellung erfüllten. Zu erwarten sei, dass auch andere Bundesländer hybride Verfahren akzeptieren werden. Den europarechtlichen Vorgaben folgend seien zudem im Oberschwellenbereich Auftraggeber verpflichtet, CENkonforme Datenaustauschstandards zu akzeptieren.

Derzeit würden hybride Formate bspw. in Frankreich, Österreich oder Portugal eingesetzt. Um eine einheitliche Rechtsanwendung zu ermöglichen, setzt sich IHK NRW daher für eine Öffnung der NRW-Regelung zumindest für hybride, klar definierte Formate wie „ZUGFeRD“ ein. Der Standard „ZUGFeRD“ habe den zusätzlichen Vorteil, dass er bereits vielfach von der Wirtschaft genutzt werde. Daher lägen bereits praktische Erfahrungen vor, von denen auch die Einführung der elektronischen Rechnung bei den öffentlichen Auftraggebern profitieren könne. Vor allem könne er ohne zusätzliche Kosten von den Unternehmen auch im Geschäftsverkehr mit der öffentlichen Verwaltung eingesetzt werden. Für die öffentliche Verwaltung schaffe der Standard keine zusätzlichen Kosten. Daher setzt sich IHK NRW sehr nachdrücklich dafür ein, dass in der NRW-Regelung die Öffnung für hybride Format wie „ZUGFeRD“ erfolgt.

Die Dachorganisationen des Handwerks sehen die nicht vorgesehene Zulassung hybrider Formate als kritisch an. Es erscheine dringend geboten, eine in Bund und Ländern einheitliche Anwendung zulässiger Formate sicherzustellen. Anderenfalls sei zu befürchten, dass die Rechnungsaussteller sich je nach Rechnungsempfänger auf verschiedene Formate einstellen müssten.

- Portallösung

Positiv wertet IHK NRW die im Entwurf eröffnete Möglichkeit, ein einheitliches Webportal für alle öffentlichen Auftraggeber einzurichten, in dem die Unternehmen ihre Rechnungsdaten erfassen und im Anschluss daran die Daten auf Seiten der Verwaltung digital verarbeitet werden können. Ein solches Webportal könne öffentlichen Auftraggebern und Unternehmen die Umstellung erleichtern und gleichzeitig die Durchsetzung der E-Rechnung beschleunigen, indem es Prozesse vereinheitlichen und vereinfachen könne. Auch könne sie dem Schutzgedanken im Bereich der IT-Sicherheit Rechnung tragen und sicherstellen, dass gerade in der Umstellungsphase alle erforderlichen Schutzmaßnahmen ergriffen werden sowie gleichzeitig sicherstellen, dass bei einer Abweisung durch den Rechnungsempfänger eine automatisierte Information und ein technischer Support erfolgen kann. Um den bürokratischen Aufwand zu begrenzen, sollte aus ihrer Sicht die Registrierung der Rechnungssender bereits als Teil der Auftragsvergabe erfolgen und keinen eigenen Verwaltungsakt erfordern. Weiter könne eine zentrale Registrierungsmöglichkeit geschaffen werden, so dass Unternehmen nicht für jeden öffentlichen Auftraggeber eine eigene Verifikation vornehmen müssten.

- Rechtsverordnung

Unternehmer nrw weist darauf hin, dass die in § 23 Absatz 1 vorgesehene neue Ausgestaltung des elektronischen Rechnungverkehrs unter anderem hinsichtlich der Anforderungen an die elektronische Rechnungslegung durch Rechtsverordnung zügig umgesetzt werden

müsse. Nur so könnten sich die Nutzer, gerade KMU, rechtzeitig darauf vorbereiten und die Einführung könne möglichst fiktionsfrei erfolgen. Der Erlass müsse zudem mit klaren und nutzerfreundlichen Informationen insbesondere zu den technischen Anforderungen an die elektronische Rechnungsstellung einhergehen.

Unternehmer nrw führt aus, dass in der Gesetzesbegründung (Gesetzesvorblatt S. 2; Gesetzentwurf S. 15) zu Recht auf ein bundesweit abgestimmtes, einheitliches Vorgehen und einen bundesweit einheitlichen Zugang zur elektronischen Rechnungsstellung abgestellt werde. Die nach § 23 Abs. 1 neue Fassung zu schaffende Rechtsverordnung solle Regelungen zur Herstellung von Interoperabilität auf allen Ebenen enthalten. Dies sei – sowohl zwischen den Ländern als auch zwischen Bund und Ländern – unbedingt sicherzustellen, um überregional tätige Unternehmen nicht mit verschiedenen Verfahren und Anforderungen zu konfrontieren und zu belasten. Die Regelungen zu erlaubten Formaten und Standards sollten möglichst einheitlich sein. Ansonsten wäre ihres Erachtens die Akzeptanz für solche Verfahren gerade bei KMU erheblich gefährdet.

- Infrastruktur und Datennetze

Um die Einrichtung der Infrastruktur für die elektronische Rechnungslegung sicherzustellen und die E-Rechnung tatsächlich nutzen zu können, sollte aus Sicht von IHK NRW und VFB NW sichergestellt werden, dass flächendeckend, insbesondere im ländlichen Bereich, die technischen Voraussetzungen etwa in Form einer ausreichenden Breitbandversorgung zur Verfügung gestellt werden.

3. Votum

Die Clearingstelle Mittelstand hat den Entwurf des Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes Nordrhein-Westfalen einem förmlichen Clearingverfahren mit Blick auf die Belange des Mittelstandes unterzogen.

Sie begrüßt grundsätzlich die Einführung der elektronischen Rechnung, mit der für Wirtschaft und Verwaltung ein durchgängig medienbruchfreier Prozess von der Auftragsvergabe bis zur Bezahlung geschaffen werden soll.

Durch elektronische Prozesse lassen sich Verfahrensabläufe effizienter gestalten, vereinfachen, Bürokratie abbauen sowie langfristig Kostenvorteile sowohl für die Unternehmen als auch die Verwaltung generieren. Neben einer ausreichenden Breitbandinfrastruktur sind dies entscheidende Voraussetzungen für die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit des Standortes NRW.

Die Clearingstelle Mittelstand empfiehlt ein wesentliches Augenmerk auf die benutzer- und mittelstandsfreundliche Ausgestaltung zu legen. Diese bildet den Grundstein für die Akzeptanz elektronischer Verfahren.

Entscheidender Punkt für die Effektivität ist insbesondere, wenn neben der Weiterverarbeitung elektronischer Rechnungsformate durch öffentliche Auftraggeber diese auch im Zahlungsverkehr zwischen den Unternehmen nutzbar sind. Dies steigert die Umstellungs- und Investitionsbereitschaft der mittelständischen Unternehmen, die derzeit noch nicht über die erforderlichen technischen und organisatorischen Voraussetzungen verfügen.

Aus Sicht der Clearingstelle gilt es bei der Ausgestaltung der elektronischen Rechnungsstellung zudem zu verhindern, dass kleine und mittelständische Unternehmen aufgrund der bislang fehlenden Voraussetzungen von Vergabeverfahren ausgeschlossen werden bzw. Wettbewerbsnachteile erfahren.

Vor diesem Hintergrund begrüßt die Clearingstelle Mittelstand den im Entwurf vorgesehenen Verzicht auf eine generelle Verpflichtung der Unternehmen zur Abgabe elektronischer Rechnungen. Kritisch sieht sie dagegen die in § 7 a Abs. 1 Satz 2 enthaltene Möglichkeit der öffentlichen Auftraggeber, Unternehmen nach Würdigung des Bieterkreises und des Auftragsgegenstandes zur Abgabe einer elektronischen Rechnung verpflichtet zu können. Zur Vermeidung von Ausschlüssen und Nachteilen für kleine und mittelständische Unternehmen empfiehlt sie insbesondere für Bagatell- und Unterschwellenaufträge Ausnahmetatbestände, wie in der Rechtsverordnung des Bundes vorgesehen, zu schaffen.

Sie spricht sich zudem ausdrücklich für die Normierung ausreichend langer Einführungsfristen zur Schaffung der technischen Voraussetzungen in der zu erlassenen Rechtsverordnung aus.

Um einen bundesweiten Gleichklang sowie eine Akzeptanzsteigerung herbeizuführen, hält die Clearingstelle Mittelstand die Schaffung bundesweiter und länderübergreifender Regelungen und technischer Standards für unerlässlich. Dies beugt Wettbewerbsnachteilen vor und erleichtert auch für überregional agierende Unternehmen die Handhabung der Regelungen.

Daher plädiert sie dafür, klar definierte hybride Formate als elektronische Rechnungen zuzulassen, da Unternehmen bereits bestimmte hybride Formate nutzen. Durch den Ausschluss

dieser Formate wie derzeit im Entwurf vorgesehen, durchbricht NRW die Einheitlichkeit der Entwicklungen auf EU- und Bundesebene sowie in anderen Bundesländern. Dies läuft nicht zuletzt über eine 1:1 Umsetzung der europäischen Richtlinie hinaus.

Sie empfiehlt im Sinne einer mittelstandsfreundlichen Ausgestaltung die Festlegung des Datenmodells in enger Abstimmung mit der Wirtschaft vorzunehmen.

Positiv bewertet sie die im Entwurf vorgesehene Einrichtung eines Webportals für alle öffentlichen Auftraggeber.