

Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes Nordrhein-Westfalen
Vom X. Monat 2018

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen, das hiermit verkündet wird:

Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes Nordrhein-Westfalen

Artikel 1

Das E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen vom 8. Juli 2016 (GV. NRW. S. 551) wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird nach der Angabe zu § 7 folgende Angabe eingefügt:
„§ 7a Elektronische Rechnung“

2. Nach § 7 wird folgender § 7a eingefügt:

„§ 7a

Elektronische Rechnung

(1) Unabhängig vom Auftragswert und vom Betrag der Rechnung sind elektronische Rechnungen nach Maßgabe einer gemäß § 23 Absatz 1 Nummer 2 erlassenen Rechtsverordnung zu empfangen und zu verarbeiten, wenn sie gegenüber einem öffentlichen Auftraggeber im Sinne von § 98 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245) in der jeweils geltenden Fassung ausgestellt wurden. Diese Verpflichtung gilt unabhängig von dem Geltungsbereich gemäß § 1. Auftraggeber können die Ausstellung elektronischer Rechnungen verlangen.

(2) Eine Rechnung ist elektronisch, wenn sie in einem strukturierten elektronischen Format ausgestellt, übermittelt und empfangen wird, das ihre automatische und elektronische Verarbeitung ermöglicht. Besteht eine Rechnung aus einem strukturierten elektronischen Format und aus einem Abbild der Rechnung, das dabei als Träger für den strukturierten Datensatz dient (hybrides Format), stellt sie keine elektronische Rechnung im Sinne dieses Gesetzes dar.

(3) Rechnungen, die in einem hybriden Format erstellt werden, werden bis zum [einsetzen: Angabe des Tages und Monats des Inkrafttretens dieses Gesetzes sowie der Jahreszahl des dritten auf das Inkrafttreten folgenden Jahres] entgegengenommen.“

3. § 23 Absatz 1 wird wie folgt neu gefasst:

„(1) Das für Informationstechnik zuständige Ministerium wird ermächtigt, im Einvernehmen mit der Ministerpräsidentin oder dem Ministerpräsidenten und den Ministerien durch Rechtsverordnung

1. die behördenübergreifende Bereitstellung und den Betrieb von IT-Infrastrukturkomponenten und Anwendungen zum elektronischen Nachweis der Identität nach § 3 Absatz 3;
2. die Ausgestaltung des elektronischen Rechnungverkehrs nach § 7a insbesondere hinsichtlich
 - a) der Anforderungen an die elektronische Rechnungsstellung, und zwar insbesondere auf die von den elektronischen Rechnungen zu erfüllenden Voraussetzungen, den Schutz personenbezogener Daten, das zu verwendende Rechnungsdatenmodell sowie auf die Verbindlichkeit der elektronischen Form,
 - b) der Art und Weise der Verarbeitung der elektronischen Rechnung, insbesondere die elektronische Verarbeitung,
 - c) von Ausnahmen für sicherheitsspezifische Aufträge im Sinne des § 104 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen;
3. die Nutzung der Daten und Ausgestaltung der Metadaten nach § 16 zu regeln.“

4. § 26 wird wie folgt geändert:

a) Nach Absatz 2 wird folgender Absatz 3 eingefügt:

„(3) § 7a Absätze 1 und 2 treten am 1. April 2020 in Kraft.“

b) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 4.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Düsseldorf, den X. Monat 2018

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Ziel und Gegenstand des Gesetzentwurfes

In Deutschland werden Schätzungen zufolge jährlich rund 32 Mrd. Rechnungen ausgetauscht. Davon empfängt die Landesverwaltung Nordrhein-Westfalen jährlich schätzungsweise bis zu 5 Millionen Rechnungen. Der Anteil elektronischer Rechnungen in strukturierten Datenformaten, die aktuell in der Landesverwaltung empfangen werden, liegt im einstelligen Prozentbereich. Innerhalb der Europäischen Union soll die elektronische Abrechnung als vorherrschende Methode bis 2020 etabliert werden. 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 erlassen (ABl. L 133 vom 6. Mai 2014, S. 1, im Folgenden: E-Rechnungsrichtlinie).

Mit der E-Rechnungsrichtlinie 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 insgesamt gefördert werden. Wesentlicher Regelungskern der E-Rechnungsrichtlinie ist eine Verpflichtung aller Auftraggeber, elektronische Rechnungen, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen, anzunehmen und zu verarbeiten. Die für die Rechnungsannahme zu erfüllenden Voraussetzungen wurden durch das Europäische Komitee für Normung (CEN) im Rahmen einer europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung festgelegt und am 28.06.2017 veröffentlicht. Hierbei handelt es sich um eine europäische Norm im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (VO) Nummer 1025/2012. Die europäische Norm enthält ein semantisches Datenmodell für die Kernelemente einer elektronischen Rechnung. Zudem gibt das europäische Normungsgremium eine Liste mit einer begrenzten Zahl von Syntaxen vor, die der europäischen Norm sowie spezifischen Syntaxvorgaben entsprechen.

Der vorliegende Gesetzentwurf setzt die europarechtlichen Vorgaben der E-Rechnungsrichtlinie verbindlich um. Er schafft eine 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. Mit der elektronischen Rechnung soll entsprechend europäischer Vorgaben für Wirtschaft und Verwaltung ein durchgängig medienbruchfreier Prozess von der Auftragsvergabe bis zur Bezahlung geschaffen werden. Dies entspricht auch der Intention des Gesetzes zur Förderung der Elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen - EGovG NRW), das die durchgehend medienbruchfreie und sichere Kommunikation zwischen Behörden und Bürgerinnen/Bürgern sowie

Unternehmen und die durchgehend elektronische Abwicklung von Prozessen in der Verwaltung als Verpflichtung zu weiterer Binnenmodernisierung und Effizienzsteigerung in den Mittelpunkt stellt.

Da durch die Regelungen der E-Rechnungsrichtlinie des Weiteren Verfahrens- und materielles Haushaltsrecht der Länder und Kommunen berührt wird, wurde durch den Bundesgesetzgeber kein Bundesgesetz zur Umsetzung der Richtlinie erlassen. Es ist daher eine eigenständige Umsetzung durch die Länder geboten. Dies schließt aus Gründen der Sachnähe auch entsprechende Regelungen für die auf Landes- und Kommunalebene angesiedelten Sektorenauftraggeber und Konzessionsgeber (z.B. privatisierte Einrichtungen der Energieversorgung, des öffentlichen Personennahverkehrs sowie der sonstigen Daseinsvorsorge) ein. In diesen Bereichen ist die Umsetzung der E-Rechnungsrichtlinie durch Landesgesetz vorzunehmen. Der vorliegende Gesetzentwurf trifft ausschließlich Regelungen für Stellen des Landes Nordrhein-Westfalen, einschließlich der dem Land Nordrhein-Westfalen zuzurechnenden Aufträge von Sektorenauftraggebern und Konzessionsgebern.

Zur Erreichung der vorgenannten Ziele ist aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ein bundesweit abgestimmtes und einheitliches Vorgehen zwingend geboten. Um diesem Aspekt Rechnung zu tragen, soll die Gestaltung der in der Richtlinie belassenen Einschätzungs- und Gestaltungsspielräume im Sinne einer einheitlichen und föderal übergreifenden Rechtsumsetzung erfolgen. Mit Blick auf die europäische Norm soll zur Gewährleistung der Kommunikation informationstechnischer Systeme im föderalen Mehrebenensystem von den durch Artikel 91c Grundgesetz eingeräumten Befugnissen Gebrauch gemacht werden. Dies soll über die nach Maßgabe der Verordnungsermächtigung zu schaffende Rechtsverordnung erfolgen.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Durch das vorliegende Gesetz wird eine für alle öffentlichen Auftraggeber im Land Nordrhein-Westfalen, Sektorenauftraggeber sowie für Konzessionsgeber gleichermaßen verbindliche Rechtsgrundlage zum Empfang elektronischer Rechnungen geschaffen. Im Einzelnen enthält das Gesetz folgende Kernregelungen:

- Umsetzung der aus der E-Rechnungsrichtlinie folgenden materiellen Verpflichtungen zum Empfang elektronischer Rechnungen durch Auftraggeber im EGovG NRW; dabei sind zur Gewährleistung einer Vereinfachung und Standardisierung des Rechnungsstellungsverfahrens insgesamt sowie der Schaffung der Interoperabilität zwischen verschiedenen Rechnungsstellungs- und Rechnungsbearbeitungssystemen die Verpflichtungen unabhängig vom Auftragswert (das heißt sie gelten auch für Aufträge und Konzessionen, deren Auftrags- oder Vertragswert den jeweils geltenden EU-Schwellenwert nicht erreicht) umzusetzen;

- 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 Rechnungen erfasst werden, die in einem strukturierten elektronischen Format ausgestellt, übermittelt und empfangen werden, welches 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 (zum Beispiel im PDF-Format) 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 Ausnahmen für sicherheitsrelevante Aufträge enthält.

Die folgenden Artikel der E-Rechnungsrichtlinie werden durch die folgenden Bestimmungen des Gesetzentwurfs umgesetzt:

- Artikel 1 durch Artikel 1 Nummer 3 (§ 7a Absatz 1 EGovG NRW);
- Artikel 2 durch Artikel 1 Nummer 3 (§ 7a Absatz 2 EGovG NRW);
- Artikel 7 durch Artikel 1 Nummer 3 (§ 7a Absatz 1 EGovG NRW);
- Artikel 8 durch Artikel 1 Nummer 10 (§ 23 Absatz 1 Nummer 3 EGovG NRW);
- Artikel 11 durch Artikel 1 Nummer 12 (§ 26 Absatz 3 EGovG NRW).

III. Erforderlichkeit

Die Umsetzung der E-Rechnungsrichtlinie in nationales Recht ist europarechtlich bindend vorgegeben. Eine Alternative besteht insoweit nicht.

IV. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Durch die vorgeschlagenen Rechtsänderungen wird gewährleistet, dass Auftraggeber im Land Nordrhein-Westfalen, die unter den Anwendungsbereich der E-Rechnungsrichtlinie fallen, zukünftig entsprechend den europäischen Vorgaben elektronische Rechnungen empfangen und weiterverarbeiten können. Dabei soll der Prozess der Rechnungsstellung bei allen Beteiligten (rechnungsstellender Wirtschaft und Verwaltungsbehörden) durch vermehrten Einsatz elektronischer Verfahren vereinfacht und beschleunigt werden. Durch den Einsatz strukturierter Rechnungsdaten wird ein medienbruchfreier und friktionsloser Prozess vom Rechnungsversand bis zur Bezahlung der aufgetragenen Leistungen ermöglicht. Im Zusammenspiel mit einer elektronischen Auftragsvergabe kann durch die elektronische Rechnungsstellung die bestehende Lücke in einem durchgängigen und konsistenten Prozess von der Auftragsausschreibung bis zur Auszahlung durch die Landeskasse geschlossen werden. Auf diese Weise bildet der elektronische Rechnungsaustausch einen wesentlichen Beitrag zum Ausbau des E-Governments in der Landesverwaltung.

Das Gesetz trägt zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung bei, indem es eine medienbruchfreie elektronische Abwicklung des Fakturierungsprozesses fördert und in der Gesamtschau mit einem elektronischen Verarbeitungsprozess die Digitalisierung der Rechnerkommunikation vom Rechnungsversand bis zur Bezahlung ermöglicht.

2. Erfüllungsaufwand

Das Gesetz zielt darauf, Kosten für die elektronische Rechnungsstellung für ihre Nutzer, insbesondere für kleinere und mittlere Unternehmen, zu minimieren, um ihre Verbreitung zu erleichtern. Da die genaue Ausgestaltung erst mit Erlass einer Rechtsverordnung bestimmt wird, können zurzeit keine genauen Angaben zur Erfüllungsaufwandsänderung gemacht werden. Es ist aber davon auszugehen, dass durch die Vermeidung von Papierrechnungen Porto- und Papierkosten eingespart werden können.

Im Folgenden wird die Einschätzung des Entlastungspotentials durch die Nutzung der elektronischen Form gegenüber der papiergebundenen Form beispielhaft dargestellt. Es wird pro Jahr von ca. 5 Millionen Rechnungsstellungen ausgegangen. Die eigentliche Erstellung der Rechnung würde vermutlich genauso lange dauern wie seither. Nach Berechnungen des Bundes wird jedoch angenommen, dass das Versenden der elektronischen Rechnung und deren Dokumentation eine Zeitersparnis von ca. einer Minute pro Fall mit sich bringen und dass Sachkosten für Porto, Papier und Druck in Höhe von einem Euro pro Fall zukünftig entfallen. Bei einer Fallzahl von 5 Millionen nun elektronisch abgewickelten Rechnungen und einem Lohnsatz von 33,20 Euro pro Stunde (Lohnsatz eines Beschäftigten mit durchschnittlichem Qualifikationsniveau in der Gesamtwirtschaft) ergeben sich rein rechnerische Kostenvorteile in Höhe von ca. 2,76 Millionen Euro. Zuzüglich einer Sachkostensparnis von 5 Millionen Euro pro Jahr ergibt sich eine mögliche

Entlastung von ca. 7,76 Millionen Euro pro Jahr. Fraglich ist, ob durch die Einführung des Verfahrens einmalige Umstellungsaufwände (beispielsweise in Form von Softwarelizenzen oder Personalschulungen) anfallen. Sowohl der jährliche als auch der einmalige Erfüllungsaufwand ist jedoch von der Ausgestaltung der Rechtsverordnung abhängig und muss dementsprechend bei Erlass derselben konkretisiert werden. Da die E-Rechnungsrichtlinie den Empfang und die Weiterverarbeitung von elektronischen Rechnungen verbindlich vorschreibt, ist bei den in den Anwendungsbereich des vorliegenden Gesetzes einbezogenen Stellen mindestens ein elektronischer Rechnungseingang oder eine Anbindung an einen zentralen Rechnungseingang des Landes Nordrhein-Westfalen vorzuhalten.

Den öffentlichen Auftraggebern im Land sowie den Sektorenauftraggebern und den Konzessionsgebern entstehen dabei für die Anpassung von vorhandenen IT-Strukturen Aufwände, die in Abhängigkeit zu den bereichsspezifischen Rechnungsvolumina abzuschätzen sind. Da die vorhandenen IT-Strukturen und der Einsatz von IT-Fachverfahren je nach Behörden- und Auftraggeberbereich unterschiedlich stark ausgeprägt sind, stehen die zu betrachtenden Investitions- und Betriebskosten in Relation zur existierenden IT-Infrastruktur der rechnungsempfangenden Stelle. Dabei lassen sich die Kosten derzeit noch nicht konkret angeben. Eine konkrete Bezifferung des Erfüllungsaufwands setzt voraus, dass jede vom Anwendungsbereich erfasste Stelle zunächst den bereits erreichten Umsetzungsstand erhebt und die noch zu treffenden Maßnahmen sowie die Art und Weise der Durchführung (zentral/dezentral) festlegt. Ebenso ist zu berücksichtigen, dass einige öffentliche Auftraggeber des Landes mit Projekten zur elektronischen Rechnungsverarbeitung bereits begonnen oder diese geplant und die entsprechenden Aufwände bereits in der Finanzplanung berücksichtigt haben. Auch ist wegen der in den Vorschriften vorgesehenen Abweichungsmöglichkeiten nicht jede Behörde von allen Verpflichtungen betroffen.

Im Rahmen der Umsetzung ist zu prüfen, ob für den Empfang elektronischer Rechnungen eine zentrale Eingangsplattform bereitgestellt wird. Diese würde die Annahme elektronischer Rechnungen an zentraler Stelle über verschiedene Eingangskanäle, deren Prüfung auf Normkonformität, Visualisierung, Aufbewahrung und medienbruchfreie Bereitstellung zur weiteren Verarbeitung in den Behörden des Landes ermöglichen. Sofern für den Empfang elektronischer Rechnungen eine zentrale Rechnungseingangsplattform für alle unter den Anwendungsbereich des Gesetzes fallenden Stellen des Landes geschaffen wird, sind ein einmaliger Investitionsaufwand sowie laufende Betriebskosten zu veranschlagen. Bei den Überlegungen soll die Nach- bzw. Mitnutzung bereits bestehender sowie im Aufbau befindlicher E-Government-Basiskomponenten einbezogen werden. So ist die Erweiterung des Vergabeportals des Landes Nordrhein-Westfalen um einen zentralen Rechnungseingang ein denkbarer Weg, da dieses auf Auftragnehmerseite bereits im Hinblick auf die Durchführung der Vergabeverfahren (Veröffentlichung, Bieterkommunikation, Angebotsabgabe) ein bekanntes Zugangstor zur Landesverwaltung darstellt. Weitere Komponenten können hier das Servicekonto NRW zur

Authentifizierung der Einreicher und die Zugangsdrehscheibe zur internen Weiterleitung der elektronischen Rechnungen an die bearbeitenden Stellen sein. Eine Kostenschätzung für die einmaligen Aufwände kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abgegeben werden, da die E-Government-Basiskomponenten sich teilweise selbst noch in der Entwicklung befinden. Nach Schätzungen des Bundes werden dort für den Aufbau der dortigen zentralen Rechnungseingangsplattform (IT-Infrastruktur) Aufwände in Höhe von voraussichtlich 10.550.000 Euro zugrunde gelegt. Die Höhe der Kosten ist u.a. im Aufbau einer zentralen Rechenzentrumsinfrastruktur im Informationstechnikzentrum Bund begründet. In Nordrhein-Westfalen dürften die Aufwände deutlich niedriger sein, da hier diese Strukturen bereits etabliert sind. Die laufenden Betriebskosten für den zentralen Rechnungseingang sind in Höhe von voraussichtlich 500.000 Euro zu veranschlagen.

Die Umsetzung der E-Rechnungsrichtlinie birgt ein Einsparpotential für die Verwaltung. Dieses lässt sich realisieren, wenn die Rechnungsbearbeitung optimiert ist und digitale Rechnungen im Sinne des § 12 EGovG NRW elektronisch empfangen und weiterverarbeitet werden. Hierzu soll in Umsetzung des Gesetzes eine zentrale Lösung für die öffentlichen Auftraggeber des Landes entwickelt und implementiert werden. Die hierfür entstehenden Kosten können noch nicht beziffert werden, da es hierzu einer Betrachtung der rechtlichen, organisatorischen und technischen Aspekte hinsichtlich der nachgelagerten Verarbeitungsprozesse u. a. in Bezug auf das Zusammenspiel mit anderen IT-Verfahren (z. B. Finanzbuchhaltung, ERP-Software, E-Akte), der ordnungsgemäßen Rechnungsbearbeitung (mögliche Schriftformerfordernisse im Freigabeprozesse) sowie mit unterschiedlichen Rechnungstypen einhergehenden Prozessvarianten bedarf. Die Wirtschaftlichkeit der elektronischen Weiterverarbeitung der digitalen Rechnungen ist im Sinne von § 7 LHO im Rahmen der SOLL-Konzeption darzulegen.

3. Konnexität

Konnexitätsaspekte nach den §§ 1, 2 des Gesetzes zur Regelung eines Kostenfolgeabschätzungs- und eines Beteiligungsverfahrens gemäß Artikel 78 Abs. 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Konnexitätsausführungsgesetz - KonnexAG) kommen hier nicht zum Tragen. Die Gemeinden und Gemeindeverbände können zwar nach Artikel 78 Abs. 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (LV NRW) nur durch Gesetz oder Rechtsverordnung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet werden, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Führt die Erfüllung dieser Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Kommunen, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen. Allerdings handelt es sich bei der durch dieses Gesetz bzw. den aufgrund dieses Gesetzes in der noch zu erlassenden Rechtsverordnung übertragenen Aufgaben der Entgegennahme und Behandlung

elektronischer Rechnungen nicht um eine öffentliche Aufgabe i.S. des Artikels 78 Abs. 3 LV NRW.

Zu den öffentlichen Aufgaben gehören alle Tätigkeitsbereiche, deren Ausübung im öffentlichen Interesse liegt und die Außenwirkung entfalten. Zu den Aufgaben der Kommunen interner Natur hingegen gehören grundsätzlich die Organisations- bzw. Existenzaufgaben, deren Wahrnehmung notwendig ist, damit die Kommunen die ihnen obliegenden Sachaufgaben überhaupt erfüllen können. Aus Sinn und Zweck sowie der Systematik und Entstehungsgeschichte des Artikels 78 Abs. 3 LV NRW ergibt sich nach herrschender Meinung in Literatur und Rechtsprechung, dass die Vorschrift allein Sachaufgaben erfasst, nicht jedoch den internen Bereich der Organisations- bzw. Sachaufgaben.

Sinn und Zweck des Konnexitätsprinzips ist der Schutz der Finanzkraft der Kommunen als Kernstück kommunaler Selbstverwaltungsgarantie, wobei die Ausgabenverantwortung der Aufgabenverursachung zugeordnet wird. Geregelt ist jedoch kein allgemeines Verursachungsprinzip in dem Sinne, dass jede Verursachung von Kosten bei den Kommunen durch das Land eine Ausgleichspflicht begründet, sondern nur zusätzliche Aufgabenverpflichtungen.

Dieser Zweck des Konnexitätsprinzips erfasst grundsätzlich keine organisationsrechtlichen Vorgaben. Organisationsaufgaben sind Querschnittsaufgaben, die in der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der Selbstverwaltung angelegt sind und den internen Verwaltungsablauf betreffen. Vorschriften, die einen solchen organisatorischen Inhalt haben, betreffen nur mittelbar Gewichtung und Qualität der Aufgabenerfüllung (vgl. VGH Sachsen, Urt. v. 20.05.2005, LVerFGE 16, 415,440 f; LVG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. vom 26.11.2009, LVerfG 9/08).

Ausgehend von diesen Grundsätzen unterfällt die kommunale Haushalts- und Rechnungsführung nicht dem Begriff der öffentlichen Aufgabe im Sinne des Konnexitätsprinzips, weil es sich hierbei um eine Organisations- bzw. Existenzaufgabe handelt. Abläufe, die der Digitalisierung der Rechnungsentgegennahme und -behandlung dienen, sind nicht anders zu sehen.

Ungeachtet dessen sind vorliegend zudem Entlastungspotentiale zu betrachten, die mittelfristig durch die elektronische Entgegennahme und Bearbeitung elektronischer Rechnungen realisiert werden können. Die workflowbasierte Rechnungsbearbeitung wird durch die Tatsache der Medienbruchfreiheit durchaus zu verschlankten und effizienteren Verwaltungsabläufen führen, die den ersten entstehenden Umstellungsaufwand neutralisieren werden.

4. Weitere Kosten

Der Wirtschaft, einschließlich mittelständischer Unternehmen, entstehen keine direkten weiteren Kosten. Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

5. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Gesetzentwurf steht im Einklang mit dem Leitgedanken der Nachhaltigkeitsstrategie für Nordrhein-Westfalen. Durch die vorgeschlagenen Rechtsänderungen soll der mit der papierbasierten Rechnung verbundene Ressourcenverbrauch insgesamt reduziert werden (Nachhaltigkeitspostulat 8 der Nachhaltigkeitsstrategie für Nordrhein-Westfalen). Nach den Ausführungen des Bundes in der Begründung zum Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/55/EU über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen legen einschlägige wissenschaftliche Studien nahe, dass sich aus ökologischer Sicht eine signifikante Reduktion des durch den Rechnungsbearbeitungsprozess verursachten CO₂-Ausstoßes erzielen lässt.

Eine papierbasiert verarbeitete Rechnung besteht nicht nur aus dem Papier, aus welchem sie (und gegebenenfalls rechnungsbegleitende Unterlagen sowie während des Bearbeitungsprozesses entstandene Dokumente) hergestellt ist, sondern verbraucht auch Energie im Prozess ihrer Bearbeitung. So tragen die vorgeschlagenen Rechtsänderungen zu einer nachhaltigen Entwicklung bei, indem die elektronische Kommunikation zwischen Wirtschaft und Verwaltung dazu beiträgt, die Ressourcen zu schonen (Nachhaltigkeitspostulat 8 der Nachhaltigkeitsstrategie für Nordrhein-Westfalen) und Treibhausgasemissionen (Nachhaltigkeitspostulate 1 und 13) zu senken. Diese Effekte werden sich mittel- bis langfristig durch die voranschreitende Digitalisierung in Wirtschaft und Verwaltung noch steigern.

Der Bund stellt hierzu in der Begründung dem oben genannten Gesetz fest, dass nach einschlägigen wissenschaftliche Erkenntnissen bei einem vollständig elektronifizierten Rechnungsbearbeitungsprozess von einer CO₂-Reduktion pro Rechnung von knapp 50 vom Hundert im Vergleich zu einer papierbasiert bearbeiteten Rechnung ausgegangen wird. Auf dieser Grundlage geht der Bund daher in Relation zum gesamtstaatlichen Rechnungsvolumen von mindestens 124.000.000 Rechnungen p.a. von einer möglichen jährlichen Ausstoßreduktion in Höhe von 5850 Tonnen CO₂ aus.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1

Aufgrund der Einfügung von § 7a ist die Anpassung des Inhaltsverzeichnisses erforderlich geworden.

Zu Nummer 2

Die neu einzufügende Vorschrift des § 7a regelt den Rechnungseingang bei Auftraggebern. Hierdurch werden die Vorgaben der E-Rechnungsrichtlinie auf formell-gesetzlicher Grundlage umgesetzt. Absatz 1 enthält die Grundverpflichtung zum Empfang elektronischer Rechnungen im Sinne der nach Absatz 2 verbindlichen Begriffsdefinition nach Auftragserfüllung. Dabei ist der Begriff der Erfüllung weit auszulegen, so dass auch Teilrechnungen dem Begriff der Erfüllung unterliegen. Den vom Anwendungsbereich der Vorschrift erfassten Auftraggebern bleibt es unbenommen, weitergehende Details für die elektronische Rechnungsstellung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vertraglich, gegebenenfalls auch im Rahmen übergreifender Rahmenverträge, zu vereinbaren. Durch Landesregelung ist sicherzustellen, dass die Verpflichtung zur Annahme elektronischer Rechnungen durch sämtliche von der E-Rechnungsrichtlinie erfassten Stellen gewährleistet wird.

Um den Vorgaben der E-Rechnungsrichtlinie gerecht zu werden, bedarf der Geltungsbereich der Vorschrift einer mit Blick auf § 1 E-GovG NRW erforderlichen bereichsspezifischen Erweiterung und Präzisierung. **Absatz 1** regelt den Geltungsbereich des § 7a für den Empfang und die Verarbeitung elektronischer Rechnungen. Vom Geltungsbereich sind alle öffentlichen Auftraggeber im Land Nordrhein-Westfalen im Sinne des § 99 GWB, Sektorauftraggeber im Sinne des § 100 GWB sowie Konzessionsgeber im Sinne des § 101 GWB mit Sitz in Nordrhein-Westfalen umfasst. Die Regelung geht somit über den Geltungsbereich des § 1 hinaus.

Einrichtungen, die für den Bund im Wege der Organleihe Aufgaben wahrnehmen, unterliegen in Bezug auf den Empfang und die Verarbeitung elektronischer Rechnungen dem E-Government-Gesetz des Bundes, da der in § 4a Absatz 1 E-Government-Gesetz definierte Anwendungsbereich die Organleihe einschließt. § 3 der Verordnung über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen des Bundes (E-Rechnungs-Verordnung – E-Rech-VO) sieht eine Verpflichtung der Rechnungssteller zur elektronischen Rechnungsstellung und – übermittlung gegenüber Rechnungsempfängern vor. Allerdings werden in § 3 Absatz 3 Nummer 3 E-Rechnungs-Verordnung Rechnungen, die in Verfahren der Organleihe auszustellen sind, ausdrücklich von dieser Verpflichtung ausgenommen. Um zu vermeiden, dass in den hiervon betroffenen Stellen im Land Nordrhein-

Westfalen unterschiedliche Formate – zum Einen in Fällen der Organleihe und zum Anderen in Fällen originärer Zuständigkeit für die Durchführung von Vergabeverfahren – angenommen und verarbeitet werden müssen, empfiehlt sich die durchgängige Anwendung von Landesrecht. Die E-Rechnungsrichtlinie regelt die Verpflichtung zur Stellung, Annahme und Weiterverarbeitung elektronischer Rechnungen ausschließlich für den sogenannten überschwelligen Vergabebereich. Insofern besteht eine einschlägige EU-Regelungskompetenz. Da der überschwellige Vergabebereich lediglich einen geringen Teil der von der öffentlichen Hand ausgeschriebenen Aufträge umfasst, ist es angezeigt, die elektronische Rechnungsstellung auch für den unterschwelligen Bereich zu regeln. Daher erstreckt sich der Anwendungsbereich des § 7a auch auf diese Vergaben. Das Ziel, die Rechnungskommunikation im Sinne des Bürokratieabbaus und der verwaltungsinternen Prozessoptimierung zu vereinfachen, zu standardisieren und interoperabel auszugestalten, ließe sich ansonsten nur unzureichend gewährleisten. Insbesondere ist es aus Sicht der rechnungsstellenden Unternehmen nicht praktikabel, die Form der Rechnungsstellung von einer vorherigen Prüfung des Auftragswertes abhängig zu machen. Eine solche Differenzierung der Rechnungsstellung nach ober- 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. Dies würde nicht zu einem Bürokratieabbau, sondern vielmehr zu einem Bürokratiewachstum führen. Die E-Rechnungsrichtlinie verhält sich darüber hinaus nicht ausdrücklich zu Fallgestaltungen, in denen die Ausschreibung eines Rahmenvertrages im Rahmen eines EU-weiten Vergabeverfahrens erfolgt, die nachfolgenden Abrufe im Einzelnen hingegen den Schwellenwert unterschreiten. Auch bei diesen Fallgestaltungen ist es aus Gründen der Rechtsklarheit und Praktikabilität angezeigt, den Anwendungsbereich der Richtlinie für die Umsetzung in Nordrhein-Westfalen zu erweitern. Diese Erweiterung dient dem Sinn und Zweck der E-Rechnungsrichtlinie, den Rechnungsstellungsprozess insgesamt unbürokratisch und einfach handhabbar auszugestalten.

Die E-Rechnungsrichtlinie sieht keine Verpflichtung der Rechnungssteller zur Einreichung elektronischer Rechnungen vor. Entsprechend dem Erwägungsgrund Nummer 35 der E-Rechnungsrichtlinie berührt diese jedoch nicht die Befugnis der Mitgliedstaaten, „vorzuschreiben, dass bei öffentlichen Aufträgen nur elektronische Rechnungen gestellt werden dürfen.“ Eine solche Verpflichtung kann auch in (Rahmen-)Verträgen oder in den Vertragsbedingungen für die Beschaffung enthalten sein. § 7a Absatz 1 eröffnet den Auftraggebern die Möglichkeit, die Ausstellung elektronischer Rechnungen zu verlangen. Hiervon können sie in Ausübung ihres pflichtgemäßen Ermessens Gebrauch machen. Dies wird in der Regel im Rahmen der Erstellung der Vergabeunterlagen erfolgen. Dabei sind insbesondere der Auftragsgegenstand und/oder die technischen Möglichkeiten des potentiellen

Bieterkreises in die Ermessensentscheidung einzubeziehen und sachgerecht zu würdigen.

Die nähere Ausgestaltung des elektronischen Rechnungverkehrs erfolgt nach Maßgabe einer Rechtsverordnung gemäß § 23 Absatz 1 Nummer 2.

Absatz 2 definiert den Begriff der elektronischen Rechnung. Der Begriff der elektronischen Rechnung ist aus technischer Sicht nicht eindeutig und wird im allgemeinen Sprachgebrauch sowohl auf rein bildhafte Darstellungen als auch auf ausschließlich strukturierte Datenformate umfassende Rechnungen bezogen. Die E-Rechnungsrichtlinie stellt 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“. Erwägungsgrund Nummer 7 der Richtlinie führt überdies aus, dass „eine bloße Bilddatei [...] nicht als elektronische Rechnung im Sinne dieser Richtlinie gelten“ sollte. Dieser europarechtlichen Definitionsvorgabe wird durch die vorliegende Vorschrift Rechnung getragen. Aus Gründen der Rechtsklarheit und der Bestimmtheit wurde die entsprechende Definition der Richtlinie auch in die Umsetzungsvorschrift des Bundes aufgenommen. Das europarechtlich – insbesondere durch Erwägungsgrund Nummer 7 der Richtlinie – vorgeprägte Begriffsverständnis wird dadurch nicht berührt.

Grundlegendes Erfordernis ist somit die Ausstellung der Rechnung in einem strukturierten, elektronischen Format. Ein Rechnungsdatensatz ist strukturiert, wenn er in einer formalisierten Struktur vorliegt, auf die automatisiert über programmierte Schnittstellen zugegriffen werden kann. Eine Bilddatei, ein PDF (Portable Document Format) oder eine eingescannte Papierrechnung stellen demzufolge keine rechtswirksame elektronische Rechnung dar, da es sich hierbei um unstrukturierte elektronische Formate handelt. Gleiches gilt für hybride Rechnungsformate, die sowohl einen strukturierten Datensatz als auch ein menschenlesbares Format in einem sogenannten „Trägerdokument“ (z. B. PDF) enthalten. Hybride Rechnungsformate finden in Wirtschaft und Verwaltung bereits vielfach Verwendung.

Potentielle Rechnungssteller, deren Systeme bislang reine PDF-Rechnungen erzeugen, werden ohnehin zum Umstieg auf eine Lösung gezwungen sein, die ein strukturiertes Datenformat unterstützt. Das Anbieten eines hybriden Formats würde den Umstiegsprozess für diese Rechnungseinbringer nicht vereinfachen und vielmehr zusätzliche Aufwände auf Seiten der Verwaltung generieren. Gleiches gilt für Rechnungssteller, die heute Rechnungen in hybriden Formaten erstellen. Die hierin enthaltenen strukturierten Daten entsprechen weder der Norm EN 16931 noch der darauf basierenden nationalen Spezifikation XRechnung. Auch diese Rechnungssteller werden zum Umstieg auf ein normkonformes strukturiertes Datenformat gezwungen sein. Darüber hinaus steigt durch die Nutzung hybrider Dokumentformate die Komplexität der Rechnungsempfangs- und Verarbeitungsprozesse. Diese ziehen steigende Anforderungen an die technische

Umsetzung nach sich. Daher sollte ein Prozess realisiert werden, der den Fokus ausschließlich auf die Verarbeitung eines strukturierten elektronischen Formats legt.

Die Umstellung auf die neuen Anforderungen erfordern Anpassungen auf Seiten der IT-Unterstützung sowohl bei der Rechnungserstellung als auch der Rechnungsverarbeitung auf Auftraggeberseite, sofern dort bereits entsprechende Formate elektronisch verarbeitet werden.

Es ist davon auszugehen, dass sich der mit § 7a angestrebte Rechtszustand nicht sogleich vollständig erreichen lassen wird. Aus diesem Grund sieht **Absatz 3** eine Übergangsfrist vor, innerhalb der eine Annahme hybrider Formate sichergestellt ist.

Zu Nummer 3

Durch die Einführung der neuen Regelung zur E-Rechnung war aus Gründen der Verständlichkeit eine Neuformulierung des gesamten Absatzes erforderlich. Inhaltlich ist jedoch nur eine Regelung zur E-Rechnung hinzugekommen, sodass im Übrigen auf die ursprüngliche Begründung der ersten Fassung des E-GovG NRW verwiesen wird. Hinsichtlich der Aspekte zur E-Rechnung ist zu erklären, dass die Neuregelung dazu ermächtigt, Einzelheiten der elektronischen Rechnungsstellung in einer Rechtsverordnung zu regeln. Da durch das aufgrund der E-Rechnungsrichtlinie erforderliche Umsetzungsvorhaben sowohl materiell-rechtliche Ansprüche der rechnungsstellenden Wirtschaft als auch technische Datenstandards normiert werden müssen, bietet sich aus gesetzgeberischer Sicht ein zweistufiges Verfahren durch den Erlass eines formellen Gesetzes und einer Rechtsverordnung an. In der Rechtsverordnung sind dabei insbesondere die durch das europäische Normungsgremium in Ausführung von Artikel 3 der E-Rechnungsrichtlinie vorgegebenen technischen Details umzusetzen, deren Regelung in einem Gesetz aufgrund ihrer spezifischen Komplexität und ihrer kontinuierlichen Anpassungsbedürftigkeit nicht zielführend ist.

Die zu erlassende Rechtsverordnung soll Regelungen über die von den elektronischen Rechnungen zu erfüllenden Voraussetzungen, Einzelheiten der Verarbeitung sowie Ausnahmen für sicherheitsrelevante Aufträge vorsehen.

Die Rechtsverordnung soll des Weiteren die Verarbeitung und die dabei herzustellende Interoperabilität der zum Einsatz kommenden unterschiedlichen technischen Ebenen regeln. Dadurch werden bestehende Handlungsspielräume und Regelungslücken ausgefüllt. So enthält die E-Rechnungsrichtlinie selbst keine Regelungen über die Visualisierung der Daten. Dies hat zur Folge, dass viele an den Rechnungseingang angrenzende Bereiche von den Regelungen der Richtlinie indirekt betroffen sind, ohne dass die Richtlinie Regelungen bzgl. der dabei auftretenden Regelungsfelder vorgeben würde. Dies betrifft beispielsweise die Archivierung von Rechnungen, das Einreichen von Rechnungen im Steuerbereich, das Vorlegen von Rechnungen bei Betriebsprüfungen etc. In diesen Bereichen kann der Widerspruch entstehen, bei einer ursprünglich elektronisch gestellten Rechnung

im Prüfungsfall eine ausgedruckte Papierversion derselben Rechnung vorlegen zu müssen. Hier soll der Regelungsbereich der Rechtsverordnung mögliche Probleme und Handlungsfelder aufgreifen und gleichzeitig Grenzen der Umsetzung der elektronischen Rechnung ziehen, um die wirtschaftliche Umsetzung der E-Rechnungsrichtlinie zu gewährleisten. Ein Aspekt wird dabei die menschenlesbare Rechnungsrepräsentation sein. Der Verordnungsgeber soll außerdem prüfen, ob ggf. anschließend ein stufenweiser Ausbau der Umsetzung der elektronischen Rechnung erfolgen kann.

Um trotz bestehender verschiedener IT-Fachverfahren und Infrastrukturen im Land Nordrhein-Westfalen Auftragnehmern einen bundesweit einheitlichen Zugang zur elektronischen Rechnungsstellung zu ermöglichen, soll die Rechtsverordnung Regelungen zur Herstellung von Interoperabilität auf allen Ebenen enthalten. Dabei sind grundsätzlich die rechtliche, die organisatorische, die semantische/syntaktische und die technische Ebene einzubeziehen. Die Interoperabilität soll durch einen nationalen Verwaltungsstandard XRechnung hergestellt werden. Dieser Standard wurde im Auftrag des IT-Planungsrats im Rahmen des Steuerungsprojekts E-Rechnung mit dem Ziel erarbeitet, die Umsetzung der europäischen Vorgaben mit Bund und Ländern gemeinsam in einem Vorhaben zu koordinieren. Dabei wurden die durch die Richtlinie eingeräumten Spielräume für die weitere rechtliche, organisatorische und technische Ausgestaltung auf nationaler Ebene ausgefüllt. Die Nutzung dieser Freiheitsgrade bei der Gestaltung entspricht den Vorgaben der Europäischen Richtlinie und der Norm. XRechnung stellt dabei die „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 Norm EN 16931 zulässig sind. Der Standard ist vollständig konform zur Vorgabe zur elektronischen Rechnung auf EU-Ebene. Mit XRechnung wird somit kein neuer, losgelöster Standard erarbeitet, sondern unter Einbeziehung der Expertinnen und Experten aus Bund, Ländern und Kommunen Eindeutigkeit im Rahmen der europäischen Vorgaben hergestellt.

Das gemeinsame Vorgehen von Bund, Ländern und Kommunen ermöglicht es, die von der EU-Kommission eröffneten Freiheitsgrade umfassend in abgestimmter Form unter Beachtung der Interessenslage der öffentlichen Verwaltung zu nutzen. Somit kann einerseits verhindert werden, dass alle betroffenen öffentlichen Auftraggeber sich eigenständig mit den europäischen Vorgaben auseinandersetzen müssen und gegebenenfalls zahlreiche verschiedene Interpretationen der europäischen Norm umgesetzt werden; andererseits können Auftragnehmer trotz heterogener IT-Systeme zur elektronischen Rechnungsstellung bei öffentlichen Auftraggebern auf Basis eines einheitlichen Standards mit der Verwaltung kommunizieren. So kann der papierlose Weg für beide Seiten attraktiver und wirtschaftlicher werden. Da die Ergebnisse des Steuerungsprojektes einheitliche, hersteller- und produktneutrale Spezifikationen sind, die die Europäische Norm umsetzen und als offener Standard frei und unentgeltlich nutzbar und vollständig dokumentiert sind, können Anbieter sie

in ihre entsprechenden Lösungen integrieren. Für öffentliche Auftraggeber werden mit XRechnung darüber hinaus verlässliche Ergebnisse zur Verfügung gestellt, die es ihnen ermöglichen, elektronische Rechnungen in allen von der EU vorgegebenen Syntaxen entgegennehmen und verarbeiten zu können. Lösungsanbieter im Bereich Buchhaltungs-, Finanz- und ERP-Systeme werden diesen Standard sukzessive implementieren, so dass die Begrenzung auf XRechnung keinen Marktteilnehmer von der Erstellung elektronischer Rechnungen ausschließt.

Von der in Artikel 1 eingeräumten Möglichkeit, Ausnahmen vom Anwendungsbereich der elektronischen Rechnungsstellung für den Sicherheits- und Verteidigungsbereich vorzusehen, soll ebenfalls durch die Rechtsverordnung Gebrauch gemacht werden. Diese Ausnahmeregelung ist nach entsprechenden Sicherheitsbereichen vorzusehen. Dabei ist es sachnah, die Ausnahme entweder funktional je nach Sicherheitsbedürftigkeit der in Rede stehenden Aufgabe entsprechend den in der Landesverwaltung üblichen Vertraulichkeitsstufen oder organisatorisch für bestimmte Landesbehörden oder Teile von Landesbehörden vorzunehmen. Für die zu regelnden Ausnahmereiche bleibt es auch unter Geltung dieses Gesetzes bei einer papiergebundenen Fakturierung. Die Ausnahmeregelung ist auf das für die Sicherstellung der Geheimhaltung notwendige Maß zu beschränken.

Zu Nummer 4

§ 26 Absatz 3 regelt das Inkrafttreten. Grundsätzlich sind gemäß Artikel 11 Absatz 1 die Mitgliedstaaten gehalten, die E-Rechnungsrichtlinie bis spätestens 27. November 2018 umzusetzen. Artikel 11 Absatz 2 Satz 2 ermöglicht den Mitgliedstaaten die Anwendung in Bezug auf ihre subzentralen öffentlichen Auftraggeber und Auftraggeber um bis zu höchstens 30 Monate nach Veröffentlichung der Fundstelle der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung im Amtsblatt der Europäischen Union aufzuschieben. Von dieser Möglichkeit wird hier Gebrauch gemacht. Bei den betroffenen öffentlichen Auftraggebern und Auftraggebern im Land Nordrhein-Westfalen handelt es sich um sogenannte subzentrale öffentlichen Auftraggeber im Sinne von Artikel 11 Absatz 2 Satz 2 in Verbindung mit Artikel 2 Absatz 1 Nummer 3 der RL 2014/24/EU. Subzentrale öffentliche Auftraggeber sind mithin alle öffentlichen Auftraggeber, die keine obersten Bundesbehörden sind. Im Übrigen ist auch für alle nicht öffentlichen Auftraggeber die Umsetzungsfrist entsprechend verlängert.