

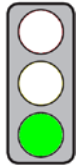
E-RECHNUNG UND DURCHGÄNGIGE E-VERGABE ÖFFENTLICHER AUFTRÄGE

cepAnalyse Nr. 02/2014

KERNPUNKTE

Ziel der Richtlinie und der Mitteilung: Die Kommission strebt an, dass alle Phasen der öffentlichen Auftragsvergabe durchgängig elektronisch erfolgen und hierfür die Software-Systeme EU-weit kompatibel sind. Speziell für die elektronische Rechnungsstellung soll eine verbindliche europäische Norm entwickelt werden.

Betroffene: Öffentliche Auftraggeber und Vergabestellen, Unternehmen als Auftragnehmer.



Pro: (1) Europäische Normen für die Software der durchgängigen e-Vergabe erleichtern Anbietern aus anderen EU-Staaten die Teilnahme an der öffentlichen Auftragsvergabe. Dadurch können sich für die Auftraggeber bessere und kostengünstigere Angebote ergeben.

(2) Eine europäische Norm für die e-Rechnung verhindert, dass ausländische Auftragnehmer höhere Kosten haben als inländische.

(3) Die Empfehlung der Kommission, dass Auftraggeber ausschließlich e-Rechnungen akzeptieren sollen, beschleunigt deren Verbreitung auch im privaten Rechnungsverkehr zwischen Unternehmen. Dadurch können alle Beteiligten Kosten sparen.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2013) 449 vom 26. Juni 2013 für eine **Richtlinie** des europäischen Parlaments und des Rates über die **elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen**

Mitteilung COM(2013) 453 vom 26. Juni 2013: **Durchgängige elektronische Vergabe öffentlicher Aufträge** zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung

Kurzdarstellung

Hinweis: Die Seitenangaben beziehen sich auf die Mitteilung COM(2013) 453, Artikelangaben und Erwägungsgründe auf den Richtlinienvorschlag COM(2013) 449.

► Hintergrund

- Bei der öffentlichen Auftragsvergabe erwerben Auftraggeber wie Behörden Bauleistungen, Waren oder Dienstleistungen von Unternehmen („Anbieter“).
- Die Vergabe eines öffentlichen Auftrags erfolgt in sechs Phasen. Die Kommission will, dass alle sechs Phasen elektronisch erfolgen („durchgängige e-Vergabe“; vgl. auch Mitteilung COM(2012) 179).
 - Die „e-Vergabe“ (e-procurement) ist die elektronische Durchführung der ersten drei Phasen. Dies sind
 - die elektronische Bekanntmachung des öffentlichen Auftrags durch den Auftraggeber (e-notification),
 - die elektronische Bereitstellung der Auftragsunterlagen durch den Auftraggeber (e-access) und
 - die elektronische Angebotsabgabe durch den Anbieter (e-submission).
 - Die „durchgängige e-Vergabe“ ist die elektronische Durchführung aller sechs Phasen der öffentlichen Auftragsvergabe. Dies sind neben den drei Phasen der e-Vergabe außerdem
 - die elektronische Bestellung durch den Auftraggeber (e-ordering),
 - die elektronische Rechnungsstellung durch den Anbieter (e-invoicing) und
 - die elektronische Bezahlung durch den Auftraggeber (e-payment).
- In der Mitteilung erläutert die Kommission den Stand der Umsetzung der durchgängigen e-Vergabe sowie Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten und die Kommission zur weiteren Umsetzung treffen sollen.
- Mit der Richtlinie will die Kommission die elektronische Rechnungsstellung (Phase 5) zur Standardmethode bei öffentlichen Aufträgen machen.

► Ziele der durchgängigen e-Vergabe

- Die durchgängige e-Vergabe soll
 - Kosten für den Auftraggeber und den Anbieter einsparen (S. 5),
 - die elektronische Durchführung anderer Verwaltungsabläufe fördern (S. 4) sowie
 - es dem Anbieter erleichtern, sich grenzüberschreitend für Aufträge zu bewerben (S. 10); dafür soll die Software, die sowohl für den Auftraggeber als auch für den Anbieter den gesamten Vergabeprozess durchführt („Software-System“), EU-weit ohne Informationsverluste den Datenaustausch ermöglichen; das kann beispielsweise durch einheitliche Dateiformate und Netzwerkprotokolle erreicht werden; Netzwerkprotokolle sind Regeln für den Datenaustausch zwischen Computern.

- Die durchgängige e-Vergabe soll nur bei öffentlichen Aufträgen vorgenommen werden, bei denen der geschätzte Auftragswert die Schwellenwerte der Vergaberichtlinien [KOM(2011) 895 (s. [cepAnalyse](#)), KOM(2011) 896 (s. [cepAnalyse](#)) und RL 2009/81/EG] überschreitet. Die Schwellenwerte liegen je nach Auftragsart zwischen 130.000 Euro und 5,15 Mio. Euro.
- ▶ **Bisherige legislative Maßnahmen zur Umsetzung der durchgängigen e-Vergabe**
 - Die Richtlinienvorschläge zur Modernisierung der öffentlichen Auftragsvergabe [KOM(2011) 895 und KOM(2011) 896] regeln die e-Vergabe (Phasen 1–3). Sie sollen Anfang 2014 verabschiedet werden und kurz danach in Kraft treten. Sie sehen vor:
 - Die Phasen 1 und 2 – Bekanntmachung des Auftrags und Bereitstellung der Auftragsunterlagen – müssen spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten (auch) elektronisch erfolgen. Die Papierform bleibt (ergänzend) zulässig.
 - Die Phasen 1–3 dürfen spätestens viereinhalb Jahre nach Inkrafttreten nur noch elektronisch erfolgen (zwingende e-Vergabe); für zentrale Beschaffungsstellen, die Aufträge für andere Auftraggeber vergeben, spätestens drei Jahre nach dem Inkrafttreten.
 - Die elektronische Bestellung (Phase 4) kann erst eingeführt werden, wenn Angebote elektronisch abgegeben werden.
 - Die elektronische Rechnungsstellung (Phase 5) soll der vorliegende Richtlinienvorschlag regeln.
 - Die elektronische Bezahlung (Phase 6) ist bereits durch die Rechtsvorschriften zum einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraum (SEPA; s. [cepAnalyse](#)) möglich.
- ▶ **Europäische Normen für die durchgängige e-Vergabe (Mitteilung)**
 - Das Europäische Komitee für Normung (CEN) soll die bereits begonnene Entwicklung von Normen für die Software zur durchgängigen e-Vergabe fortsetzen (S. 10). [Zur Europäischen Normung vgl. KOM(2011) 315; s. [cepAnalyse](#)]
 - Die Kommission will ein Forum für die durchgängige e-Vergabe einsetzen (S. 13), das insbesondere
 - den grenzüberschreitenden Austausch und Initiativen zur durchgängigen e-Vergabe koordiniert sowie
 - feststellen soll, welche weiteren europäischen Normen für die Software der durchgängigen e-Vergabe erforderlich sind.
 - Die Mitgliedstaaten sollen die Anwendung der europäischen Normen „fördern“ (S. 10).
- ▶ **Entwicklung einer europäischen Norm für eine elektronische Rechnung (Richtlinie)**
 - Das CEN soll eine europäische Norm für die Ausgestaltung einer elektronischen Rechnung („e-Rechnung“) ausarbeiten (Art. 3 Abs. 1 und S. 10). Die Rechnung soll so ausgestaltet sein, dass
 - eine automatische elektronische Zahlung möglich ist (Erwägungsgrund 7),
 - keine elektronische Signatur (s. [cepAnalyse](#)) erforderlich ist (Erwägungsgrund 7),
 - der Schutz personenbezogener Daten gewährleistet ist (Art. 3 Abs. 1),
 - sie unabhängig von der verwendeten Software für die e-Rechnung ohne Informationsverlust übermittelt und geöffnet werden kann (Erwägungsgrund 11) sowie
 - sie nicht von einer bestimmten Hardware oder Software, wie einem bestimmten Betriebssystem, abhängt (Art. 3 Abs. 1); dies soll Wettbewerbsverzerrungen vermeiden (Erwägungsgrund 6).
 - Die europäische Norm soll im Amtsblatt der EU veröffentlicht werden (Art. 3 Abs. 2).
 - Die Auftraggeber müssen Rechnungen annehmen, die dieser Norm entsprechen (Art. 4).
 - Sie dürfen ergänzend auch Rechnungen in Papierform annehmen (Erwägungsgrund 16).
 - Die Kommission empfiehlt den Mitgliedstaaten eine Regelung, dass Auftraggeber, sobald „die notwendige Infrastruktur“ geschaffen ist, nur noch e-Rechnungen akzeptieren dürfen. Die Mitgliedstaaten sollen allerdings gewährleisten, dass dadurch keine „unnötigen“ zusätzlichen Kosten für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) entstehen (S. 10).
 - Die Mitgliedstaaten müssen die Richtlinie spätestens vier Jahre nach ihrem Inkrafttreten umgesetzt haben (Art. 6 Abs. 1).
- ▶ **Weitere Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Umsetzung der durchgängigen e-Vergabe (Mitteilung)**
 - Jeder Mitgliedstaat soll einen Aktionsplan aufstellen, um eine fristgerechte Umsetzung der Vorschriften zur e-Vergabe sowie zur e-Rechnung zu gewährleisten und die durchgängige e-Vergabe zu verwirklichen (S. 11). Der Aktionsplan soll zur Umsetzung der durchgängigen e-Vergabe
 - eine Strategie und Zwischenziele festlegen sowie
 - Kosten und Nutzen der durchgängigen e-Vergabe sowie die Einhaltung der Zwischenziele überwachen.
 - Jeder Mitgliedstaat soll außerdem (S. 12)
 - Schulungen für Anbieter und Auftraggeber durchführen sowie
 - die Entwicklung und Verwendung elektronische Zertifikate fördern; elektronische Zertifikate sind elektronische Dokumente, die wie Ausweispapiere bestätigen können, dass elektronische Informationen von einer bestimmten Person stammen; sie ermöglichen es Anbietern, zertifizierte Dokumente, die für das Vergabeverfahren erforderlich sind, ins Internet zu stellen, so dass Auftraggeber direkt darauf zugreifen können und sie nicht erst von den Anbietern anfordern müssen.
 - Zur Finanzierung von Schulungen und zur Einrichtung der Software-Systeme für die durchgängige e-Vergabe können die Mitgliedstaaten die Strukturfonds der EU in Anspruch nehmen (S. 12).

► Weitere Maßnahmen der Kommission zur Umsetzung der durchgängigen e-Vergabe (Mitteilung)

- Um „mit gutem Beispiel voranzugehen“, will die Kommission bei von ihr vergebenen Aufträgen die e-Vergabe bis Mitte 2015 einführen (S. 13).
- Die Kommission will ihre Software für die e-Rechnung und den Quellcode dieser Software öffentlich zugänglich machen („Open-Source-Software“), um Investitionskosten der Mitgliedstaaten zu senken (S. 13).
- Die Kommission will Leitlinien veröffentlichen, denen die Software-Systeme der Mitgliedstaaten für die durchgängige e-Vergabe entsprechen sollen. Insbesondere soll die Software
 - „leicht“ für KMU und grenzüberschreitende Anbieter zugänglich sein (S. 12) sowie
 - EU-weit ohne Informationsverluste den Datenaustausch ermöglichen.

Wesentliche Änderung zum Status quo

Neu ist, dass Auftraggeber e-Rechnungen annehmen müssen, die einer noch zu entwickelnden europäischen Norm entsprechen.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Unterschiedliche Software-Systeme für die Auftragsvergabe sowie unterschiedliche Anforderungen an die Software für e-Rechnungen in den Mitgliedstaaten erschweren es Anbietern, sich grenzüberschreitend für öffentliche Aufträge zu bewerben.

Politischer Kontext

Die Binnenmarktakte II [Mitteilung COM(2012) 573] setzte das Ziel, für die öffentliche Auftragsvergabe die elektronische Rechnungsstellung bis 2020 zum Standard zu machen. 2011 legte die Kommission ein Gesetzespaket zur Modernisierung der öffentlichen Auftragsvergabe vor. 2012 veröffentlichte sie eine Mitteilung über Strategien zur Umsetzung der e-Vergabe [COM(2012) 179]. Die von ihr eingesetzte Expertengruppe (e-TEG) formulierte 2013 Empfehlungen für die Vereinfachung von e-Vergabe-Systemen (s. [Link](#)). Ebenfalls 2013 veröffentlichte die Kommission einen Bericht, in dem empfehlenswerte Verfahren der e-Vergabe vorgestellt wurden („[Golden Book of e-procurement](#)“). Momentan führt die Kommission Veranstaltungen zur Verbreitung der e-Vergabe durch und macht ihre Software für die e-Vergabe als Open-Source-Software öffentlich zugänglich.

Stand der Gesetzgebung (Richtlinienvorschlag)

26.06.13	Annahme durch Kommission
16.10.13	Stellungnahme Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss
28.11.13	Stellungnahme Ausschuss der Regionen
02.04.14	1. Lesung Europäisches Parlament
Offen	Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten (Richtlinienvorschlag)

Generaldirektionen:	GD Binnenmarkt und Dienstleistungen (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Binnenmarkt und Verbraucherschutz (federführend), Berichterstatter: Birgit Collin-Langen (EVP-Fraktion, D)
Bundesministerien:	Wirtschaft (federführend)
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 260 von 352 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien (Richtlinienvorschlag)

Kompetenznorm:	Art. 114 AEUV (Binnenmarkt)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Bei der Umstellung auf eine durchgängige e-Vergabe besteht die Gefahr, dass in einzelnen Mitgliedstaaten Software eingeführt wird, die mit der Software der anderen Mitgliedstaaten nicht kompatibel ist. Dadurch können ausländische Anbieter benachteiligt werden, weil sie von dem öffentlichen Auftrag schwerer erfahren oder höhere Kosten bei der Bewerbung bzw. Durchführung des Auftrags haben. Infolgedessen kann das Funktionieren des Binnenmarkts beeinträchtigt werden.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Europäische Normen für die Software der durchgängigen e-Vergabe erleichtern Anbietern aus anderen EU-Staaten die Teilnahme an der öffentlichen Auftragsvergabe in einem Mitgliedstaat: Öffentliche Aufträge können besser EU-weit bekannt gemacht werden, weil sichergestellt ist, dass z.B. verschiedene Internetseiten oder Vergabepattformen, auf denen die Aufträge bekannt gemacht werden, Informationen austauschen können. Infolgedessen können sich mehr Anbieter aus der gesamten EU auf den Auftrag bewerben. **Dadurch können sich für die Auftraggeber bessere und kostengünstigere Angebote ergeben.**

Eine europäische Norm für die e-Rechnung sowie die Verpflichtung, dass alle Auftraggeber EU-weit e-Rechnungen akzeptieren müssen, die dieser Norm entsprechen, **verhindert, dass ausländische Auftragnehmer höhere Kosten haben als inländische.** Das droht ohne eine Norm zumindest dann, wenn die Mitgliedstaaten der Empfehlung der Kommission folgen und – sobald die notwendige Infrastruktur geschaffen ist – vorschreiben, dass Auftraggeber nur noch e-Rechnungen akzeptieren dürfen. Mit einer Norm müssen sich die ausländischen Auftragnehmer für die e-Rechnung auch in diesem Fall keine neue Software anschaffen.

Dass die Norm für die e-Rechnung keine elektronische Signatur erfordert, senkt die Kosten für alle Anbieter, weil die Einrichtung einer elektronischen Signatur aufwendig ist. Auch andere Verfahren – z.B. der Abgleich der Rechnungsdaten mit den Daten aus dem Auftrag – können hinreichend sicherstellen, dass die Rechnung von der richtigen Person stammt. Im Übrigen wird auch bei Papierrechnungen keine Unterschrift verlangt.

Die Empfehlung der Kommission, dass die Auftraggeber, sobald die notwendige Infrastruktur geschaffen ist, **ausschließlich e-Rechnungen akzeptieren sollen,** gibt – wenn die Mitgliedstaaten sie umsetzen – den Anbietern vor, dass sie eine entsprechende Software installieren und ihre interne Organisationsstruktur auf e-Rechnungen umstellen müssen. Beispielsweise muss eine elektronische Archivierung eingeführt werden, weil die Originalrechnung nur in elektronischer Form vorliegt; insbesondere gilt ein Ausdruck nicht als Original. Aufgrund der Umstellungskosten lohnt sich die Umstellung für ein Unternehmen auf die e-Rechnung umso eher, je mehr Vertragspartner e-Rechnungen versenden und empfangen. Die ausschließliche Annahme von e-Rechnungen durch Auftraggeber **beschleunigt daher die Verbreitung von e-Rechnungen auch im privaten Rechnungsverkehr zwischen Unternehmen. Dadurch können alle Beteiligten Kosten sparen,** weil sowohl der Zeitaufwand bei elektronischer Weiterverarbeitung als auch die Druck- und Portokosten sinken.

Dass die vierjährige Umsetzungsfrist mit Inkrafttreten der Richtlinie beginnt, führt zu Rechtsunsicherheit. Denn es ist unklar, wie lange das CEN zur Entwicklung der Norm für die e-Rechnung benötigt. Ohne eine solche Norm kann jedoch keine Software für e-Rechnungen entwickelt werden. Es besteht somit die Gefahr, dass den Mitgliedstaaten nicht ausreichend Zeit zur Umsetzung der Richtlinie bleibt. Daher sollte die Frist erst mit Veröffentlichung der Norm im Amtsblatt beginnen.

Dass die Kommission ihre Software für die e-Rechnung für alle Auftraggeber öffentlich zugänglich machen will, senkt die Kosten für diese, weil sich nicht jeder Auftraggeber einzeln eine Software anschaffen muss. Dadurch, dass es sich bei der Software um eine Open-Source-Software handeln soll, kann zum einen jeder Auftraggeber sie an seine Bedürfnisse anpassen, weil der Quellcode öffentlich zugänglich ist und die Software deshalb individuell verändert werden kann. Zum anderen ist es bei Open-Source-Software leichter, untereinander kompatible individuell angepasste Softwareversionen zu entwickeln, da jede individuelle Software auf derselben Ausgangssoftware beruht.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Richtlinie und die in der Mitteilung vorgesehenen Maßnahmen können auf die Kompetenz zur Rechtsangleichung im Binnenmarkt (Art. 114 AEUV) gestützt werden.

Subsidiarität

Unproblematisch. EU-weit einheitliche Vorschriften zur elektronischen Rechnung und zur durchgängigen e-Vergabe können besser auf EU-Ebene geregelt werden.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Bei einer Auftragsvergabe im Rahmen eines von der EU geförderten Projekts kann die EU als Fördermittelgeber von dem Auftraggeber einen Nachweis seiner Ausgaben verlangen. Soweit hierfür eine Rechnung des Auftragnehmers erforderlich ist, sollte sichergestellt werden, dass die EU eine e-Rechnung als Nachweis anerkennt und nicht nur eine Rechnung in Papierform.

Zusammenfassung der Bewertung

Europäische Normen für die Software der durchgängigen e-Vergabe erleichtern Anbietern aus anderen EU-Staaten die Teilnahme an der öffentlichen Auftragsvergabe in einem Mitgliedstaat; dadurch können sich für die Auftraggeber bessere und kostengünstigere Angebote ergeben. Eine europäische Norm für die e-Rechnung verhindert, dass ausländische Auftragnehmer höhere Kosten haben als inländische. Die Empfehlung der Kommission, dass Auftraggeber ausschließlich e-Rechnungen akzeptieren sollen, beschleunigt deren Verbreitung auch im privaten Rechnungsverkehr zwischen Unternehmen. Dadurch können alle Beteiligten Kosten sparen.