

Vorlage (Neufassung) für die Sitzung des Senats am 10. Juli 2018

„Verordnung über die elektronische Rechnung (E-Rechnungs-VO)“

A. Problem

Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) hat am 14. März 2018 das „Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Bremen“ beschlossen.

In § 4 Absatz 2 des Gesetzes ist die Einführung der elektronischen Rechnung (E-Rechnung) grundsätzlich geregelt. Damit wird in Bremen die Richtlinie 2014/55/EU umgesetzt, durch die für europaweit ausgeschriebene öffentliche Aufträge eine Verpflichtung zum Empfang elektronischer Rechnungen eingeführt wird. Darüber hinausgehend wird die Verpflichtung zum Empfang elektronischer Rechnungen auch bei national ausgeschriebenen öffentlichen Aufträgen vorgesehen. Weiter ist in § 4 Absatz 2 des Gesetzes eine Verordnungsermächtigung enthalten, um durch Rechtsverordnung die näheren Einzelheiten der Einführung der E-Rechnung zu regeln (sowie Ausnahmen festzulegen) und eine Verpflichtung der Auftragnehmer zur Ausstellung und Übermittlung elektronischer Rechnungen einzuführen.

B. Lösung

Durch die Verordnung über die elektronische Rechnung sind folgende Punkte zu regeln:

- die Art und Weise der Verarbeitung (Schaffung und Unterhaltung der erforderlichen Infrastruktur),
- die Anforderungen an die Rechnungsstellung (von der Rechnung und dem Transport zu erfüllende formale / technische Voraussetzungen),
- das zu verwendende Rechnungsdatenmodell,
- die Verbindlichkeit der elektronischen Form,
- die Verpflichtung zur Ausstellung und Übermittlung elektronischer Rechnungen
- und bestimmte Ausnahmen.

Die Einführung erfolgt in drei Schritten: Die Verpflichtung zur Annahme elektronischer Rechnungen gilt für den Bereich der Kernverwaltung in Bremen und Bremerhaven ab 27. November 2018, für alle weiteren öffentlichen Auftraggeber ab 27. November 2019. Für die Auftragnehmer besteht ab 27. November 2020 die Verpflichtung zur Einreichung elektronischer Rechnungen an öffentliche Auftraggeber. Damit orientiert sich der Zeitrahmen an der Umsetzung auf Bundesebene.

C. Alternativen

Alternativen zu der Lösung unter B. bestehen nicht. Der Senat hat in der Sitzung am 10. September 2015 die Umsetzung des E-Rechnungs-Projektes beschlossen.

D. Finanzielle und personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Die Verordnung hat keine unmittelbaren finanziellen und personalwirtschaftlichen Auswirkungen. Diese ergeben sich bereits aus dem Senatsbeschluss vom 10. September 2015.

Individuelle Umsetzungskosten für Auftraggeber und Auftragnehmer sind zu erwarten, können aber nicht abstrakt beziffert werden, da sie von den jeweiligen Umständen des Einzelfalls abhängen.

Die Verpflichtung zur Erstellung elektronischer Rechnungen betrifft unabhängig vom Geschlecht alle natürlichen und juristischen Personen, die Leistungen gegenüber der Freien Hansestadt Bremen und ihr zugeordneten Einrichtungen oder anderen öffentlichen Auftraggebern erbringen.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Vorlage ist mit der Senatskanzlei, der Bevollmächtigten der Freien Hansestadt Bremen beim Bund und für Europa, dem Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen, dem Senator für Kultur, der Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz, dem Senator für Inneres, dem Senator für Umwelt, Bau und Verkehr, der Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport, der Senatorin für Kinder und Bildung, der Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau, dem Senator für Justiz und Verfassung und dem Magistrat der Stadt Bremerhaven abgestimmt.

Der Senator für Justiz und Verfassung hat den Entwurf rechtsförmlich geprüft.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Die Vorlage ist für die Öffentlichkeitsarbeit geeignet. Gegen eine Veröffentlichung im zentralen öffentlichen Informationsregister bestehen keine Bedenken.

G. Beschlussvorschlag

Der Senat beschließt entsprechend der Neufassung der Vorlage der Senatorin für Finanzen vom 9. Juli 2018 die Verordnung über die elektronische Rechnung (E-Rechnungs-VO) und ihre Verkündung im Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen.

Verordnung über die elektronische Rechnung (E-Rechnungs-VO)

Vom 10. Juli 2018

Aufgrund des § 4 Absatz 2 Satz 5 und 6 des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Bremen vom 20. März 2018 (BremGBI. S. 44) verordnet der Senat:

§ 1 Geltungsbereich

(1) Diese Verordnung regelt zur Umsetzung der Richtlinie 2014/55/EU die näheren Bestimmungen hinsichtlich der Ausstellung, der Übermittlung, des Empfangs und der Verarbeitung einer elektronischen Rechnung (E-Rechnung) nach § 4 Absatz 2 Satz 4 des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Bremen.

(2) Sie gilt im Waren- und Dienstleistungsverkehr für Rechnungen aufgrund Verträgen über Lieferungen und Leistungen mit Auftraggebern im Sinne des § 4 Absatz 2 Satz 1 des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Bremen für alle Vertragspartner.

(3) Auf Bar- und Sofortzahlungen, bei denen die schuldbefreiende Wirkung mit dem Zahlungsvorgang eintritt, ist diese Verordnung nicht anzuwenden.

§ 2 Elektronische Gutschrift, rechnungsbegründende Unterlagen

(1) Eine elektronische Gutschrift eines Vertragspartners steht einer E-Rechnung gleich.

(2) Der E-Rechnung können zu ihrer Erläuterung erforderliche Unterlagen (rechnungsbegründende Unterlagen) in elektronischer Form unter Beachtung der im Datenaustauschstandard XRechnung vom 10. Oktober 2017 (BAnz AT 10. Oktober 2017 B1) in der jeweils aktuellen Fassung für Anlagen zugelassenen Formate beigelegt werden. Diese Informationen zu den zulässigen Dateiformaten werden durch die Senatorin für Finanzen auf der Internetseite www.e-rechnung.bremen.de bereitgestellt.

§ 3 Verpflichtung zur Ausstellung und Übermittlung von E-Rechnungen

(1) Bei Lieferungen und Leistungen an Auftraggeber nach § 4 Absatz 2 Satz 1 des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Bremen sind die Vertragspartner verpflichtet, E-Rechnungen und elektronische rechnungsbegründende Unterlagen auszustellen.

(2) Die Übermittlung an die in § 4 Absatz 1 Satz 1 genannten Auftraggeber hat vorzugsweise unter Nutzung der Transportinfrastruktur Pan-European Public Procurement OnLine (PEPPOL) zu erfolgen. Alternativ können auch die

Transportwege Weberfassung, Upload, E-Mail oder DE-Mail genutzt werden. Von der Ausstellung elektronischer rechnungsbegründender Unterlagen ist in begründeten Ausnahmefällen abzusehen.

(3) Andere als die in § 4 Absatz 1 Satz 1 genannten öffentlichen Auftraggeber haben nach pflichtgemäßem Ermessen die erforderlichen Vorkehrungen für den Empfang und die Verarbeitung von E-Rechnungen zu treffen.

(4) Die Verpflichtung zur Ausstellung und Übermittlung von E-Rechnungen gilt nicht für

1. Direktaufträge nach der Unterschwellenvergabeordnung,
2. Rechnungsdaten, die gemäß § 5 Absatz 2 Nummer 1 bis 3 des Bremischen Sicherheitsüberprüfungsgesetzes geheimhaltungsbedürftig sind; insoweit besteht auch keine Verpflichtung zum Empfang und zur Verarbeitung elektronischer Rechnungen.

(5) Zur Nutzung der nach § 4 Absatz 1 eingerichteten und zur Verfügung gestellten IT-Infrastruktur hat sich der Vertragspartner vor der erstmaligen Übermittlung einer E-Rechnung erforderlichenfalls zu registrieren. Die Nutzungsbedingungen für die Übermittlung von E-Rechnungen werden durch die Senatorin für Finanzen geregelt und auf der Internetseite www.e-rechnung.bremen.de veröffentlicht.

(6) Ein Vertragspartner kann auf Antrag durch die Senatorin für Finanzen von der Verpflichtung nach Absatz 1 befreit werden, soweit diese Lieferungen und Leistungen für die in § 4 Absatz 1 Satz 1 genannten Empfänger betrifft, wenn die Erfüllung eine unzumutbare Härte darstellt.

§ 4

IT-Infrastruktur und Datenstrukturen

(1) Die Senatorin für Finanzen stellt die IT-Infrastruktur für den Empfang von E-Rechnungen im Land und in den Stadtgemeinden für

1. die Dienststellen einschließlich der Eigenbetriebe,
2. die Sonderhaushalte einschließlich des Studierendenwerks Bremen und Sondervermögen im Sinne der Landeshaushaltsordnung,
3. die Anstalten öffentlichen Rechts und Gesellschaften mit Mehrheitsbeteiligung des Landes oder der Stadtgemeinden

bereit. Sie darf dafür Dienstleister beauftragen.

(2) Die Stellen nach Absatz 1 Satz 1 sind zur Nutzung der bereitgestellten IT-Infrastruktur für den Empfang von E-Rechnungen verpflichtet.

(3) E-Rechnungen sind unter Verwendung des Datenaustauschstandards XRechnung vom 10. Oktober 2017 (BAnz AT 10. Oktober 2017 B1) in der jeweils aktuellen Fassung zu erstellen und zu übermitteln. Soweit abweichend hiervon ein anderer Standard verwendet werden soll, muss dieser den Anforderungen der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung gemäß Artikel 3 der Richtlinie 2014/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 (ABl. L 133 vom 6.5.2014, S. 1) über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen entsprechen. Über Ausnahmen bei dem nach einer nicht EU-weit erfolgten Ausschreibung einer Lieferung oder Leistung für Rechnungen an Empfänger nach § 4 Absatz 1 Satz 1 zu verwendenden Standard entscheidet die Senatorin für Finanzen.

(4) Eine E-Rechnung ist automationsunterstützt abzulehnen, wenn sie formale Fehler, insbesondere Abweichungen von dem Datenaustauschstandard XRechnung, enthält.

In diesem Fall ist der Vertragspartner oder der Rechnungsversender über die Ablehnung zu informieren.

§ 5 Schutz personenbezogener Daten

(1) Personenbezogene Daten, die durch eine E-Rechnung übermittelt und empfangen wurden, dürfen vom Rechnungsempfänger nur zur Erfüllung der Aufgaben nach dieser Rechtsverordnung und zur Erfüllung der haushaltsrechtlichen Vorgaben verarbeitet werden. Unberührt bleibt die Verwendung im Rahmen des Einheitspersonenkontos.

(2) Die Rechnungsempfänger treffen die erforderlichen technischen und organisatorischen Maßnahmen, um die Verfügbarkeit, die Integrität, die Authentizität und die Vertraulichkeit der in ihren Systemen gespeicherten oder abgerufenen Rechnungsdaten entsprechend dem jeweiligen Stand der Technik sicherzustellen. Dabei ist die besondere Schutzbedürftigkeit der in den elektronischen Rechnungen enthaltenen personenbezogenen Daten zu berücksichtigen.

§ 6 Übergangsregelung

Die sich aus dieser Verordnung ergebenden Verpflichtungen finden für die in § 4 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 nicht genannten öffentlichen Auftraggeber sowie für Eigenbetriebe des Landes und der Stadtgemeinden erst ab dem 27. November 2019 Anwendung.

§ 7 Inkrafttreten

(1) Diese Verordnung tritt vorbehaltlich des Absatzes 2 am 27. November 2018 in Kraft.

(2) § 3 Absatz 1 tritt am 27. November 2020 in Kraft.

Bremen, den 10. Juli 2018

Der Senat

Begründung

Allgemeines

Die Verordnung enthält die erforderlichen Regelungen, die sich aus der Einführung der E- Rechnung in § 4 Absatz 2 des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Bremen ergeben.

Im Einzelnen

Zu § 1:

Die Vorschrift definiert sowohl für Rechnungsversender als auch für Rechnungsempfänger den Geltungsbereich der Verordnung. Neben den Auftragnehmern betrifft die Verordnung auch auf deren Veranlassung hin als Rechnungsversender tätig werdende Beauftragte und Bevollmächtigte.

Der Geltungsbereich erstreckt sich auf die Abrechnung für sämtliche öffentlichen Aufträge und Konzessionen über Lieferungen und Leistungen. Ausgenommen sind lediglich Zahlungen, bei denen die schuldbefreiende Wirkung durch Bar- oder Kartenzahlung unmittelbar eintritt.

Inhaltlich sind damit Bargeschäfte, bei denen mit Geld aus einer Handkasse ein Einkauf im Einzelhandel getätigt wird, und der Einsatz dienstlicher Kreditkarten, insbesondere auf Dienstreisen, gemeint. In diesen Fällen wird die Zahlungsverpflichtung durch die Hergabe von Bargeld oder den Einsatz der Kreditkarte erfüllt. Die Rechnung unterliegt lediglich noch einer internen Kontrolle im Rahmen der Mittelverwendung. Ferner ist davon auszugehen, dass es in diesen Situationen auch nicht möglich sein wird, eine elektronische Rechnung zu erhalten. Auf die Angabe eines Höchstbetrages wurde verzichtet, da dieser sich aus dem Bestand einer Handkasse oder dem Limit einer Kreditkarte ergibt.

Auslagen in Rechtssachen fallen nicht in den Geltungsbereich der Verordnung, da die Beauftragung oder Bestellung im Rahmen der sachlichen Unabhängigkeit erfolgt und insoweit keine für den Begriff des Auftraggebers in § 4 Absatz 2 Satz 1 des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Bremen vorausgesetzte Zuständigkeit einer Vergabekammer besteht.

Ebenfalls nicht erfasst werden Vorgänge, bei denen keine Beauftragung einer Lieferung oder Leistung vorliegt. Dazu gehören zum Beispiel Erstattungen verauslagter Reisekosten und Beihilfezahlungen an Angehörige des öffentlichen Dienstes.

Zu § 2:

Absatz 1 enthält eine Begriffsbestimmung. Ferner wird in Absatz 2 die Verwendung rechnungsbegründender Unterlagen geregelt. Um die Liste der zulässigen Dateiformate zeitnah aktuell zu halten, wird sie im Internet gepflegt und veröffentlicht.

Zu § 3:

Absatz 1 regelt auf der Grundlage der Verordnungsermächtigung in § 4 Absatz 2 Satz 6 des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Bremen die Verpflichtung der Rechnungssteller zur Erstellung von E-Rechnungen.

Die zu nutzenden Übermittlungswege, die eine automatisierte Weiterleitung einer technisch fehlerfreien Rechnung zu der bei Empfängern nach § 4 Absatz 1 für die inhaltliche Bearbeitung zuständigen Stelle ermöglichen, werden in Absatz 2 aufgeführt. Dadurch wird eine wirtschaftlich tragfähige Lösung für die öffentlichen Auftraggeber eingeführt und gleichzeitig der Digitalisierungsprozess bei den öffentlichen Auftraggebern und ihren Auftragnehmern beschleunigt. Durch die Bereitstellung der IT-Infrastruktur für den Empfang und die Verarbeitung von E-Rechnungen gemäß § 4 Absatz 1 schafft die Senatorin für Finanzen für die dort genannten Stellen die elektronischen Zugangskanäle.

Mit der Entscheidung 2018/12 vom 16. April 2018 hat der IT-Planungsrat festgestellt, dass mit der PEPPOL-Transportinfrastruktur ein geeigneter Marktstandard im Sinne des § 3 IT-Staatsvertrag zur Verfügung steht, der von Seiten der europäischen Kommission für die Digitalisierung des Beschaffungswesens empfohlen wird und sich als sicherer Webservice für die Übermittlung von elektronischen Rechnungen eignet. Aufgrund der größten Automatisierungs- und Verbreitungspotentiale hat die Einlieferung elektronischer Rechnungen vorzugsweise über die PEPPOL-Transportinfrastruktur zu erfolgen.

Die Verpflichtung zur Verwendung elektronischer Dokumente erstreckt sich grundsätzlich auch auf die rechnungsbegründenden Unterlagen. Im Ausnahmefall ist davon abzusehen, diese insgesamt oder zusammen mit der E-Rechnung elektronisch zu übermitteln. Das kommt zum Beispiel in Betracht, wenn es sich um Unterlagen handelt, die wegen ihres Formates oder ihres Umfangs nicht für einen elektronischen Transport über die zur Verfügung stehenden Transportkanäle geeignet sind.

Absatz 3 betrifft den Empfang und die Bearbeitung von E-Rechnungen durch öffentliche Auftraggeber, die keinen Zugang zu der eingerichteten IT-Infrastruktur haben. Hinsichtlich anderer Empfänger im Geltungsbereich der Verordnung erscheint es sachgerecht, die organisatorischen Entscheidungen über eine Registrierung vor der Übermittlung einer E-Rechnung und den Umgang mit vorgetragenen Härtefällen ihrer eigenen Befassung zu überlassen.

Nach Absatz 4 sind unter Bezugnahme auf die Regelung in § 14 Unterschwellenvergabeordnung Aufträge über Beträge bis gegenwärtig 1.000,00 Euro netto von der Verpflichtung zur Ausstellung und Übermittlung einer E-Rechnung ausgenommen. Unberührt bleibt die Verpflichtung des Auftraggebers, auch solche Rechnungen elektronisch zu empfangen und zu verarbeiten, sofern der Auftragnehmer sie auf freiwilliger Basis in elektronischer Form übermittelt. Aus Gründen der Sicherheit und des Geheimschutzes sind unter letzteren fallende Rechnungsdaten insgesamt von den in dieser Verordnung geregelten Verpflichtungen ausgenommen. In den durch diesen Absatz geregelten Fallgruppen bleibt es den Beteiligten überlassen, im Einzelfall im beiderseitigen Einvernehmen gleichwohl eine elektronische Rechnungsstellung zu vereinbaren.

Absatz 5 bestimmt das Registrierungserfordernis für die Übermittlung von E-Rechnungen über E-Mail, Webfassung und Upload und enthält eine Ermächtigung zur Bekanntmachung der Nutzungsbedingungen.

In Absatz 6 ist eine an § 150 Absatz 8 der Abgabenordnung angelehnte Ausnahmeregelung für den Fall enthalten, dass der Rechnungssteller sich nicht in der Lage sieht, die Rechnung elektronisch zu erstellen und zu übermitteln. An das Vorliegen einer unzumutbaren Härte sind hohe Anforderungen zu stellen, da ein Auftragnehmer in der Regel über einen Computer und einen Internetanschluss verfügen wird und wegen der Möglichkeit verschiedener Übertragungskanäle auch nicht zwangsläufig eine Software beschaffen muss, um auf seinem Computer elektronische Rechnungen erzeugen zu können. Eine unzumutbare Härte kann zum Beispiel in Betracht kommen, wenn eine Lieferung von einem Auftragnehmer erbracht wird, der in einem außereuropäischen Land ansässig ist. Zur Sicherung einer einheitlichen Entscheidungspraxis hinsichtlich der – wie anzunehmen ist – geringen Anzahl an zu erwartenden Anträgen wird die Zuständigkeit für die Entscheidung hierüber zentral der Senatorin für Finanzen zugewiesen.

Zu § 4:

Die Vorschrift beschreibt die Schaffung einer zentralen IT-Infrastruktur, die es Auftragnehmern ermöglicht, einen einheitlichen Zugang zu den dort genannten öffentlichen Auftraggebern in Bremen zu erhalten.

In Absatz 1 werden Zuständigkeit und Aufgaben der Senatorin für Finanzen im Zusammenhang mit der Bereitstellung der IT-Infrastruktur für die E-Rechnung geregelt.

Für Rechnungsempfänger im Sinne des § 4 Absatz 1 wird in Absatz 2 klargestellt, dass sie zur Benutzung der zentral bereitgestellten Infrastruktur zum Empfang von E-Rechnungen verpflichtet sind.

Absatz 3 enthält die Festlegung auf den Standard XRechnung als verpflichtend für E-Rechnungen. Damit wird von der in der Richtlinie 2014/55/EU eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Nutzung der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung auf nationaler Ebene zu konkretisieren. Dies setzt die Entscheidung 2017/22 des IT-Planungsrates vom 22.06.2017 um, der den Standard XRechnung als maßgeblich für die Umsetzung der Richtlinie 2014/55/EU in Deutschland beschlossen hat.

Nicht mit der europäischen Norm konforme E-Rechnungen sind im oberschwelligen Bereich zur Erfüllung der Verpflichtung zur Ausstellung einer E-Rechnung nicht geeignet. Im untereschwelligen Bereich besteht dagegen die Möglichkeit, dass auch andere Formate zugelassen werden können.

Mit der in Absatz 4 vorgesehenen automatisierten Prüfung der Konformität einer eingelieferten E-Rechnung zum Standard XRechnung und der Möglichkeit einer automatisierten Ablehnung und Unterrichtung des Absenders hierüber, soll die Verarbeitbarkeit der Rechnung beim Empfänger sichergestellt werden. Zugleich gewährleistet die automatisierte Prüfung eine umgehende Information des Absenders über fehlende Verarbeitbarkeit der E-Rechnung. Ein Computervirus gilt

hierbei nicht als formaler Fehler, da es in diesem Fall dem in Schädigungsabsicht handelnden Absender ermöglicht würde, die infizierten Daten zu modifizieren, bis sie die Prüfung passieren. Die sachliche und rechnerische Richtigkeit der Rechnung ist nicht Gegenstand dieses Prüfungsschrittes.

Zu § 5:

Die Vorschrift enthält in Absatz 1 eine Beschränkung des Verwendungszwecks personenbezogener Daten aus einer E-Rechnung. Nach § 10 Absatz 10 der Haushaltsgesetze 2018 und 2019 (Stadt) und § 11 Absatz 10 der Haushaltsgesetze 2018 und 2019 ist der Senat ermächtigt, durch Rechtsverordnung die Einrichtung und Ausgestaltung des Einheitspersonenkontos zu regeln. Diese Befugnis wird durch den beschränkten Verwendungszweck nicht berührt.

In Absatz 2 wird zum Ausdruck gebracht, dass nach Artikel 24, 25 und 32 der EU-Datenschutzgrundverordnung technische und organisatorische Maßnahmen zu treffen sind, um in E-Rechnungen enthaltene personenbezogene Daten vor Missbrauch und Verarbeitungsfehlern zu schützen. Die erforderlichen und angemessenen Vorkehrungen haben die Verfügbarkeit (das Verfahren und die Daten stehen zeitgerecht zur Verfügung und können ordnungsgemäß angewendet werden), die Integrität, die Vertraulichkeit und die Authentizität sicherzustellen. Hierzu müssen sich die Maßnahmen nach dem jeweiligen Stand der Technik richten und sind daher regelmäßig zu überprüfen und erforderlichenfalls anzupassen.

Zu § 6 und § 7:

Die Vorschriften regeln das Inkrafttreten. Die Verordnung gilt ab 27. November 2018 für den Bereich der Kernverwaltung der Freien Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde) sowie der Stadt Bremerhaven. Zum 27. November 2019 wird der Anwendungsbereich auf Organisationseinheiten außerhalb der Kernverwaltung sowie andere öffentliche Auftraggeber erweitert. Die Verpflichtung der Auftragnehmer zur Ausstellung von E-Rechnungen beginnt dabei unter Berücksichtigung einer angemessenen Anpassungsfrist erst ab 27. November 2020.