



# **Stellungnahme**

**der Clearingstelle Mittelstand zur**

**Verordnung zur Ausgestaltung des elektronischen Rechnungsv  
kehrs nach § 7a des E-Government-Gesetzes Nordrhein-Westfalen**

**für das**

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

Düsseldorf, 29. November 2018

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung</b> .....	<b>3</b>
1.1. Ausgangslage.....	3
1.2. Verordnungsentwurf zur Ausgestaltung des elektronischen Rechnungverkehrs nach § 7a des E-Government-Gesetzes NRW.....	3
1.3. Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand .....	4
<b>2. Stellungnahmen der Beteiligten</b> .....	<b>5</b>
2.1. Grundsätzliche Positionen der Beteiligten .....	5
2.2. Mittelstandsrelevante Einzelaspekte .....	7
<b>3. Votum</b> .....	<b>9</b>

## 1. Einleitung

### 1.1. Ausgangslage

Mit dem Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes Nordrhein-Westfalen (EGovG NRW) vom 21. Juli 2018 wurde eine verbindliche Rechtsgrundlage für die elektronische Rechnungsstellung an öffentliche Auftraggeber und Auftraggeber auf Landesebene geschaffen.

Durch das Umsetzungsvorhaben werden sowohl materiell-rechtliche Ansprüche der rechnungsstellenden Wirtschaft als auch technische Datenstandards normiert. Daher wurde aus gesetzgeberischer Sicht ein zweistufiges Verfahren vorgesehen:

1. Erlass eines formellen Gesetzes zur Normierung der wesentlichen materiell-rechtlichen Verpflichtungen aus der Richtlinie 2014/55/EU sowie des Anwendungsbereichs;
2. Erlass einer Rechtsverordnung zur Regelung der durch das europäische Normungsgremium vorgegebenen technischen Details, deren Regelung in einem Gesetz aufgrund ihrer spezifischen Komplexität als nicht zielführend erscheint.

Mit der Rechtsverordnung zur Ausgestaltung des elektronischen Rechnungswesens nach § 7a EGovG NRW erfolgt nun auf der Basis des neu geschaffenen § 23 Absatz 1 Nummer 2 EGovG NRW der zweite Verfahrensschritt zur Umsetzung der Richtlinie 2014/55/EU.

Die Rechtsverordnung orientiert sich an der Verordnung über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen des Bundes sowie den Abstimmungen zwischen Bund und Ländern, die im Steuerungsprojekt E-Rechnung des IT-Sicherheitsrates erfolgt sind. Dadurch soll mit Blick auf die unterschiedlichen Rechtssetzungsakte von Bund und Ländern zur Umsetzung der Richtlinie 2014/55/EU ein Gleichklang der Regelungsinhalte unter Berücksichtigung landesspezifischer Rahmenbedingungen herbeigeführt werden.

### 1.2. Verordnungsentwurf zur Ausgestaltung des elektronischen Rechnungswesens nach § 7a des E-Government-Gesetzes NRW

Der Clearingstelle Mittelstand liegt der Entwurf einer Verordnung zur Ausgestaltung des elektronischen Rechnungswesens nach § 7a des E-Government-Gesetzes Nordrhein-Westfalen vor. Durch den Verordnungsentwurf wird eine für alle öffentlichen Auftraggeber des Landes Nordrhein-Westfalen, Sektorenauftraggeber sowie für Konzessionsgeber gleichermaßen verbindliche Rechtsgrundlage zum Empfang elektronischer Rechnungen geschaffen.

Die wesentlichen Kernregelungen betreffen:

- Regelungen über das zu verwendende Rechnungsdatenmodell und die Übermittlungsart (§ 3);
- Regelungen über die von den elektronischen Rechnungen zu erfüllenden Voraussetzungen (§ 4);
- Regelungen über den Schutz personenbezogener Daten (§ 5);
- Regelungen für Direkt- und sicherheitsspezifische Aufträge (§ 6).

### 1.3. Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand

Das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen ist mit Schreiben vom 02. November 2018 an die Clearingstelle Mittelstand mit der Bitte herangetreten, den Entwurf einer Verordnung zur Ausgestaltung des elektronischen Rechnungswverkehrs nach § 7a des E-Government-Gesetzes Nordrhein-Westfalen im Wege eines beratenden Clearingverfahrens (§ 6 Abs. 2 MFG NRW) 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 02. November 2018 wurden alle Beteiligten um eine Stellungnahme zu dem o.g. Verordnungsentwurf gebeten.

Folgende Stellungnahmen liegen der Clearingstelle Mittelstand vor:

- Gemeinsame Stellungnahme von WHKT und Handwerk.NRW
- IHK NRW
- VFB NW

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 einer Verordnung zur Ausgestaltung des elektronischen Rechnungswverkehrs nach § 7a des E-Government-Gesetzes Nordrhein-Westfalen erstellt.

## 2. Stellungnahmen der Beteiligten

In den folgenden Abschnitten werden die Positionen der Beteiligten zum Entwurf einer Verordnung zur Ausgestaltung des elektronischen Rechnungswesens nach § 7a des E-Government-Gesetzes Nordrhein-Westfalen dargestellt.

Einleitend werden die allgemeinen Positionen der Beteiligten zum Verordnungsentwurf gebündelt wiedergegeben. Anschließend werden die Anmerkungen zu einzelnen Punkten und Regelungsinhalten zusammengefasst.

### 2.1. Grundsätzliche Positionen der Beteiligten

Die Dachorganisationen des nordrhein-westfälischen Handwerks, IHK NRW und VFB NW nehmen zum Entwurf der Rechtsverordnung zur Ausgestaltung des elektronischen Rechnungswesens nach § 7a des E-Government-Gesetzes Nordrhein-Westfalen eine grundsätzlich zustimmende Position ein.

IHK NRW merkt an, dass sie sich bereits im Gesetzgebungsverfahren für die zeitnahe Umsetzung der Richtlinie 2014/55/EU über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen Nordrhein-Westfalen ausgesprochen haben. Bei der fortschreitenden Digitalisierung aller Prozess- und Verwaltungsabläufe könne und solle die öffentliche Hand eine Vorbildfunktion übernehmen. Die Schaffung einheitlicher Angebote zur elektronischen Rechnungslegung bildete hierfür einen wichtigen Baustein. Allerdings stünden viele gerade der kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) bei der Digitalisierung ihrer Geschäftsprozesse selber noch am Anfang. Daher habe sich IHK NRW im Gesetzgebungsprozess dafür eingesetzt, dass mit Rücksicht auf die Anforderungen der KMUs Übergangsfristen bei der elektronischen Rechnungslegung und eine dem Bundesrecht entsprechende Offenheit hinsichtlich der vorgegebenen Formate gewährt werden.

Die fortschreitende technische Entwicklung der Anwendungen zur Rechnungslegung und Einhaltung der vorgegebenen Standards werde den kleinen und mittleren Unternehmen den Umstieg auf elektronische Verfahren weiter erleichtern. Dennoch hält IHK NRW es für richtig, dass zunächst keine Verpflichtung zur Abgabe einer elektronischen Rechnung vorgesehen ist. So werde vor allem den Unternehmen, die noch keine Erfahrung als öffentlicher Auftragnehmer haben oder sich nur selten an Ausschreibungen beteiligen, ein Einstieg in das öffentliche Beschaffungswesen nicht weiter erschwert.

Auch begrüßt IHK NRW die Ankündigung, eine zentrale Rechnungseingangsplattform einzurichten und somit sicherzustellen, dass die Unternehmen möglichst nur ein Verfahren zur Rechnungsabgabe anwenden müssen. Denn schon heute bildeten die Vielzahl an Verfahren und Plattformen eine der zentralen Zugangshürde(-n) für KMUs in das öffentliche Vergabewesen. Bei der Umsetzung der E-Rechnung sollte aus ihrer Sicht zudem weiter darauf hingewirkt werden, dass alle Bundesländer und der Bund einheitliche Webservices bzw. Portal-lösungen schaffen, mit denen die Unternehmen dann für die Übersendung ihrer E-Rechnung zu tun haben, um den Zugang zu erleichtern und die Akzeptanz bei den Unternehmen zu erhöhen.

Der Verband Freier Berufe im Lande Nordrhein-Westfalen e. V. merkt an, dass die nordrhein-westfälischen Baukammern sich bereits in ihren Stellungnahmen zum EGovG NRW grundsätzlich positiv zu den Bemühungen der Landesregierung im Hinblick auf die Umsetzung europa- und bundesrechtlicher Vorgaben für einfachere, nutzerfreundliche und effiziente elektronische Verwaltungsdienste und -abläufe in NRW geäußert haben. Demnach wurde mit Blick auf den Teilbereich der elektronischen Rechnungslegung die schrittweise Implementierung eines vollelektronischen Rechnungverkehrs unter Zuhilfenahme einer Übergangsfrist bis zum 27.11.2019 begrüßt. In dieser Zeit seien die öffentlichen Auftraggeber dazu verpflichtet, sogenannte „hybride Formate“ der Rechnungslegung zu akzeptieren. Dadurch solle sowohl den Auftragnehmern eine angemessene zeitliche Umstellungsphase auf eine digitale Rechnungslegung eingeräumt werden, als auch der stufenweisen Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung ein angemessener zeitlicher Spielraum eingeräumt werden.

Im Wirkungsbereich der beiden Baukammern seien sowohl deren Mitglieder, soweit sie als Auftragnehmer der öffentlichen Hand geistig-schöpferische Dienstleistungen erbringen, als auch die Kammern selbst als Teile der mittelbaren öffentlichen Verwaltung vom Geltungsbereich des Verordnungsentwurfs erfasst. In der Verwaltungspraxis der Baukammern würden mindestens hybride Formate empfangen und bearbeitet. Bereits zum Zeitpunkt der Novellierung des EGovG NRW 2017 wurde laut dem VFB NW darauf hingewiesen, dass der berufliche Alltag der in NRW tätigen Planerinnen und Planer heute zunehmend durch innovative digitale Arbeitsweisen geprägt wird. Angesprochen wurde demnach bereits damals die ebenfalls in Stufen zu implementierende BIM-Methode, deren Fortgang gerade klein- und mittelständisch organisierte Planungsbüros in NRW vor neue Herausforderungen in technologischer, finanzieller und arbeitstechnischer Hinsicht stelle. Hingewiesen wurde in diesem Zusammenhang darauf, so der VFB NW, dass es gerade die kleinständisch organisierten freiberuflichen Dienstleistungserbringer sind, die im Regelfall keine eigene F&E-Tätigkeiten entfalten können, sondern ihre Investitionen in digitale Produkte tätigen, die maßgeschneidert auf ihr Dienstleistungsportfolio zugeschnitten sind.

Gerade in kleinen Unternehmenseinheiten stelle der hierfür erforderliche Investitionsrahmen in entsprechende Hard- und Softwarelösungen eine Herausforderung dar, die personell und finanziell bewältigt werden muss. Solche Investitionen machten im Hinblick auf die Erbringung von Planungsleistungen nur dann Sinn, wenn die öffentliche Hand als Auftraggeber/Empfänger dieser Leistungen ebenso in der Lage ist, digitale Datensätze aufgrund ausreichender Leitungskapazitäten zu empfangen und ohne Schnittstellenproblematiken durch einheitliche Datenformate etc. weiter zu verarbeiten. Hervorgehoben worden sei in diesem Zusammenhang bereits seinerzeit, dass Architekten- und Ingenieurbüros in NRW unabhängig von ihrer Betriebsgröße bereits in zunehmendem Maße in digitale Beschaffungs- und Abrechnungsprozesse der öffentlichen Hand (E-Vergabe) eingebunden sind. So existierten in NRW bereits Vergabestellen, die weitgehend oder vollständig digitale Vergabeverfahren durchführten. Eine Teilnahme an solchen Verfahren setze daher gegenwärtig schon einen hohen Digitalisierungsstandard bei Auftraggeber und -nehmer voraus.

Gleichwohl verfügen laut VFB NW viele Büros noch nicht über eine entsprechende Software zur Erstellung des elektronischen Rechnungsformats. Der jüngst aktualisierte Digitalisierungsindex 2018 für NRW weise aus, dass es gerade Unternehmen bis zu 250 Mitarbeitern seien, die einen Förderbedarf im Bereich der Digitalisierung aufweisen. Attestiert werde ein besonderer Bedarf für Kleinunternehmen. Der Index bestätige, dass es weiterhin eine deutliche Zurückhaltung gegenüber der Einführung technischer Innovationen im Bereich der Digitalisierung gäbe und dieses Problem durch das Fehlen „digitaler Intrapreneure“ verstärkt

werde, die digitale Transformationsprozesse im Unternehmen begleiten und vorantreiben. Hierzu passe die in dem Index vorgetragene Einschätzung, dass der Nutzen der digitalen Transformation gerade für kleine und mittelständische Unternehmen branchenbezogen unterschiedlich jedoch allgemein in einem hohen Maße bisher als begrenzt erscheine. Ebenfalls deutliche Unterschiede zeigten sich nach wie vor beim derzeitigen Digitalisierungsstandard der Kreise, Städte und Gemeinden in NRW im Hinblick auf die Digitalisierung ihrer Verwaltungsprozesse und die Bereitstellung digitaler Beratungs- und Serviceangebote für ihre Bürgerinnen und Bürger.

Aus Sicht des VFB NW erscheint daher die Stoßrichtung des Verordnungsentwurfs richtig, sowohl die Kosten der elektronischen Rechnungslegung für klein- und mittelständische Unternehmen möglichst gering zu halten und die Anwenderfreundlichkeit des elektronischen Rechnungslegungsverfahrens durch eine zentrale Rechnungseingangsplattform mit integrierter Weberfassungskomponente sowie durch die Verwendbarkeit weiterer gängiger Übermittlungstechniken zu erhöhen.

Die Handwerksorganisationen WHKT und Handwerk.NRW beschränken sich auf eine Anmerkung jenseits des Rechtstextes: Wichtig für die Umsetzung seien nutzerorientierte Informationen insbesondere im Bereich kleiner und mittlerer Unternehmen. Das Bundesland Bremen, das nach ihrer Kenntnis eine Pilotfunktion im Bereich der e-Rechnungen innehatte, habe zu diesem Zweck ein Kooperationsabkommen mit dem Handwerk geschlossen ([www.rechnungsaustausch.org](http://www.rechnungsaustausch.org)). Die Eckpunkte seien Infoveranstaltungen für Betriebe, Beratung vor Ort in den Unternehmen, Gespräche mit branchenspezifischen Software-Anbietern über Schnittstellenfragen und jährliche Evaluierungen dieser Bemühungen. Die nordrhein-westfälischen Handwerkskammern bieten ihre Zusammenarbeit ausdrücklich an.

## 2.2. Mittelstandsrelevante Einzelaspekte

### Authentifizierung und Elektronische Signatur

IHK NRW weist darauf hin, dass vor dem Hintergrund der Akzeptanz ein möglichst einfacher Authentifizierungsprozess über das Vergabeportal des Landes Nordrhein-Westfalen aus Sicht der Unternehmen entscheidend ist. Der Verordnung folgend werde eine Umsetzung über das Servicekonto.NRW als Nutzerkonto im Sinne des Onlinezugangsgesetzes angestrebt. IHK NRW bietet an, die Einrichtung dieses Verfahrens zu begleiten.

Der VFB NW begrüßt ebenfalls das Vorgehen, das Verfahren an die Vergabeplattform des Landes anzudocken sowie eine Authentifizierung über das Servicekonto.NRW zu ermöglichen. So nutze zum Beispiel die Ingenieurkammer-Bau NRW das Servicekonto.NRW für die Authentifizierung in Verwaltungsvorgängen. Insgesamt komme dem Aspekt der Kostenträgbarkeit und der Handhabbarkeit sowohl für die Auftraggeber- als auch für die Auftragnehmerseite wesentliches Gewicht für die Akzeptanz des elektronischen Rechnungverkehrs zu.

Der VFB NW schlägt die Einfügung eines neuen § 3 Absatz 4 zur elektronischen Signatur mit folgendem Wortlaut vor:

§ 3 Absatz 4 neu: „Unbeschadet anderer zulässiger Verfahren gelten bei einer elektronischen Rechnung die Echtheit der Herkunft und die Unversehrtheit des Inhalts als durch eine qualifizierte elektronische Signatur gewährleistet.“

Redaktionelle Folgeänderung: § 3 Absatz 4 (alt) wird zu § 3 Absatz 5.

Begründung: Bereits im jetzigen Entwurf werden demnach Anforderungen an das Rechnungsdatenmodell und die Übermittlung vorgesehen. Zudem würden auch Vorgaben für den Inhalt der elektronischen Rechnung definiert. Insbesondere um die ausweislich der Begründung prognostizierte Kostenersparnis bei Gewährleistung datenschutzrechtlicher Erfordernisse realisieren zu können, sei neben der Erstellung einer E-Rechnung deren medienbruchfreie und friktionslose Übersendung erforderlich. Nach dem Ausstellen sei für den elektronischen Versand die Authentifizierung des Auftragnehmers als Rechnungsersteller beziehungsweise Absender von zentraler Bedeutung. Die Echtheit der Herkunft, die Unversehrtheit des Inhalts und die Lesbarkeit der Rechnung müssten durch innerbetriebliche Kontrollverfahren, die einen verlässlichen Prüfpfad zwischen Rechnung und Leistung schaffen können, gewährleistet sein.

Bereits in anderen Fachgesetzen seien daher neben Bedingungen für die Übermittlung und den Inhalt auch Bestimmungen betreffend die Authentifizierung vorgesehen. So sehe § 14 des Umsatzsteuergesetzes für die Ausstellung von Rechnungen in Absatz 3 vor, dass bei einer elektronischen Rechnung, die Echtheit und die Unversehrtheit des Inhalts durch eine qualifizierte, elektronische Signatur als gewährleistet gelten. Mit Blick auf künftige Entwicklungen sollte laut VFB NW diese Funktion der elektronischen Signatur festgeschrieben werden, wobei Alternativen jedoch nicht ausgeschlossen sein sollten. Dies füge sich in bestehende Bestrebungen der Landesregierung ein; auch die Mitglieder der Ingenieurkammer-Bau NRW nutzten bereits digitale Signaturen, zu denen die Ingenieurkammer-Bau die gegebenenfalls erforderlichen Berufsattribute bestätige.

### 3. Votum

Die Clearingstelle Mittelstand hat den Entwurf einer Verordnung zur Ausgestaltung des elektronischen Rechnungsverkehrs nach § 7a des E-Government-Gesetzes Nordrhein-Westfalen einem beratenden Clearingverfahren mit Blick auf die Belange des Mittelstandes unterzogen.

Die gegenwärtige Wirtschaft ist geprägt von einer fortschreitenden Digitalisierung aller Geschäftsprozesse. Dies stellt kleine und mittelständische Unternehmen einerseits vor organisatorische und finanzielle Herausforderungen, bringt ihnen andererseits langfristig Vorteile, da sich Verfahrensabläufe elektronisch effizienter gestalten lassen und somit langfristig Kostenvorteile generieren.

Daher begrüßt die Clearingstelle Mittelstand grundsätzlich die Einführung der elektronischen Rechnung, mit der für Wirtschaft und Verwaltung ein durchgängig medienbruchfreier und friktionsloser Prozess vom Rechnungsversand bis zur Bezahlung der beauftragten Leistungen geschaffen werden soll.

Die Clearingstelle Mittelstand hat im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses zum E-Government-Gesetz verschiedene Entwurfsstände zur E-Rechnung begutachtet und im Rahmen dieser Anregungen für eine möglichst benutzer- und mittelstandsfreundliche Ausgestaltung der Regelungen gegeben.

Den entscheidenden Punkten aus den vorausgegangenen Stellungnahmen der Clearingstelle Mittelstand wie die Freiwilligkeit der Nutzung für Unternehmen, die Verwendung länderübergreifend einheitlicher Standards, die Zulassung standardisierter hybrider Formate sowie ein zentrales Online-Portal für die Registrierung und Einreichung elektronischer Rechnungen wurde im Rahmen des Gesetzes zur E-Rechnung entsprochen.

Die Clearingstelle Mittelstand begrüßt ausdrücklich, dass die nun zur Prüfung vorliegende Rechtsverordnung zur E-Rechnung sich auferlegt hat, die Kosten der elektronischen Rechnungsstellung für kleine und mittlere Unternehmen durch Vereinfachung der Verfahren und Vereinheitlichung der Standards sowie eine zentrale Rechnungseingangsplattform zu minimieren.

Im Sinne einer einheitlichen, sicheren und möglichst einfachen Identifizierung befürwortet die Clearingstelle Mittelstand daher explizit das geplante Vorgehen, das Verfahren an die Vergabepattform des Landes anzudocken und eine Authentifizierung über das Servicekonto.NRW zu ermöglichen.

Um die Akzeptanz bei den Unternehmen weiter zu erhöhen empfiehlt sie zudem bei der Umsetzung der E-Rechnung weiterhin darauf hinzuwirken, dass alle Bundesländer sowie der Bund einheitliche Webservices anbieten bzw. Portallösungen schaffen.