EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 26.6.2013
SWD(2013) 223 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates

über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen

{COM(2013) 449 final}
{SWD(2013) 222 final}
{SWD(2013) 225 final}

INHALTSVERZEICHNIS

Einleitung 3

1. Verfahrensfragen und Konsultation der interessierten Kreise 3

2. Politischer Zusammenhang, Problemdefinition und Subsidiarität 3

3. Ziele der Initiative 5

4. Politische Optionen 6

5. Abschätzung der Folgen 6

6. Vergleich der Optionen 9

7. Überwachung und Evaluierung 10

EINLEITUNG

In der vorliegenden Folgenabschätzung sollen die Auswirkungen einer möglichen EU-Initiative zur EU-weiten Verbesserung der Interoperabilität in der elektronischen Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen betrachtet werden. Die Initiative dient dem Ziel, die Fragmentierung des Binnenmarkts zu beseitigen.

1. VERFAHRENSFRAGEN UND KONSULTATION DER INTERESSIERTEN KREISE

Für die Kommission gehören Maßnahmen zur Förderung der Nutzung der elektronischen Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen zu den Prioritäten der nahen Zukunft. Dies wird unter anderem daran erkennbar, dass eine Leitaktion zur elektronischen Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen in die „Binnenmarktakte II“ aufgenommen wurde.

Die vorliegende Folgenabschätzung beruht auf einer Analyse externer Forschungsarbeiten, Konsultationen von Interessenträgern und einer Online-Erhebung, bei der über 700 Antworten eingeholt wurden.

2. POLITISCHER ZUSAMMENHANG, PROBLEMDEFINITION UND SUBSIDIARITÄT

Diese Initiative betrifft nur öffentliche Aufträge, die unter die Richtlinien 2004/17/EG, 2004/18/EG und 2009/81/EG fallen.

2.1. Problemdefinition

Das Bestehen zahlreicher, nicht kompatibler Normen für die elektronische Rechnungsstellung in der EU stellt den größten Problemfaktor beim Rechnungsaustausch im Rahmen öffentlicher Aufträge dar. Dieser Problemfaktor ist in einem breiteren Kontext zu sehen, denn trotz der Bemühungen, den Einsatz der elektronischen Rechnungsstellung zu fördern, und trotz der weitgehenden Anerkennung der zahlreichen Vorteile der elektronischen Rechnungsstellung hat der öffentliche Sektor in der gesamten EU bisher kaum auf diese Bemühungen reagiert. Die Mitgliedstaaten, die sich dafür entschieden haben, die Nutzung der elektronischen Rechnungsstellung zu fördern oder vorzuschreiben, warteten oft mit eigenen technischen Lösungen auf der Grundlage einer eigenen nationalen Norm auf. Damit verschärft sich das Interoperabilitätsproblem, denn es erscheinen noch mehr neue Normen auf dem Markt.

2.1.1. Problem (P1) – übermäßige Komplexität und Rechtsunsicherheit für Unternehmen

Der Umstand, dass EU-weit viele unterschiedliche Vorschriften und Normen zur elektronischen Rechnungsstellung bestehen, führt für Unternehmen bei der Ausstellung von Rechnungen an einen anderen Mitgliedstaat zu übermäßiger Komplexität und Rechtsunsicherheit. Die unübersichtliche Lage am EU-Markt für die elektronische Rechnungsstellung wird von den Lieferanten als Belastung empfunden und birgt das Risiko, dass elektronische Rechnungen in anderen Mitgliedstaaten nicht akzeptiert werden.

2.1.2. Problem (P2) – höhere Kosten für Unternehmen

Da die zahlreichen Anforderungen, Normen, Lösungskonzepte und Netzwerke bzw. Plattformen, die es bei der elektronischen Rechnungsstellung in der gesamten EU gibt, nicht miteinander kompatibel sind und da auf dem Markt keine gemeinsame Norm besteht, sind Unternehmen, die im Rahmen der grenzübergreifenden Auftragsvergabe tätig werden möchten, häufig gezwungen, jedes Mal, wenn sie in einen neuen Markt eintreten, eine neue Norm einzuhalten. Damit steigen die Kosten, wobei es keine Rolle spielt, ob die Rechnungen direkt oder über Dienstleister übermittelt werden. Diese höheren Betriebskosten für die Unternehmen haben auch negative Auswirkungen auf die Auftraggeber, denn für die Waren oder Dienstleistungen müssen höhere Preise berechnet werden.

2.1.3. Folgen

Die übermäßige Komplexität, die Rechtsunsicherheit und die höheren Betriebskosten für Unternehmen können in der grenzübergreifenden Vergabe öffentlicher Aufträge Marktzutrittsschranken darstellen. Dort wo die elektronische Rechnungsstellung in der EU Anwendung findet, beschränkt sie sich zumeist auf separate – häufig nationale – Netzwerke, durch die im Binnenmarkt „Inseln der elektronischen Rechnungsstellung“ entstehen. Diese Probleme könnten Unternehmen auch von der Abgabe von Geboten bei der Vergabe öffentlicher Aufträge in anderen Mitgliedstaaten abschrecken. Das heißt, Unternehmen würden sich aufgrund besonderer Anforderungen an die elektronische Rechnungsstellung, die sie nicht erfüllen können oder die sie als zu teuer erachten, mögliche Geschäftsgelegenheiten entgehen lassen. Und schließlich bedeutet die Vorherrschaft nationaler Verfahren bei der elektronischen Rechnungsstellung weniger grenzübergreifende Gebotsabgaben, weniger teilnehmende Unternehmen und folglich auch weniger Wettbewerb. Dies wiederum führt dazu, dass der Binnenmarkt nicht reibungslos funktioniert.

2.2. Basisszenario

Würden auf EU-Ebene keine Maßnahmen getroffen, würde die Einführung der elektronischen Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen langsam und beständig voranschreiten, wobei immer mehr nationale Normen auf dem Markt auftreten würden. Es ist nicht garantiert, dass sich die Mitgliedstaaten für kompatible Lösungen entscheiden würden – Erfahrungen aus jüngster Zeit lassen auf das Gegenteil schließen. Insofern besteht bei der elektronischen Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen in der EU das Risiko, dass sie immer komplexer und kostspieliger wird, weil sich Auftraggeber, Lieferanten und Dienstleister auf eine wachsende Zahl nationaler Vorschriften und Normen einrichten müssten. Marktzutrittsschranken würden nicht nur weiterhin bestehen, sondern könnten sogar noch zunehmen.

2.3. Rechtsgrundlage und Subsidiaritätsprinzip

Das Recht der EU, zur Gewährleistung des Funktionierens des Binnenmarkts Maßnahmen zu treffen, leitet sich aus Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ab.

Das Tätigwerden der EU im Bereich der elektronischen Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen ist nach dem Subsidiaritätsprinzip gerechtfertigt. Von den Mitgliedstaaten getroffene Maßnahmen haben das Interoperabilitätsproblem verschärft, weil auf dem Markt

eine zunehmende Zahl an Normen für die elektronische Rechnungsstellung zutage getreten sind (die weitere Interoperabilitätskosten verursacht und die Komplexität erhöht haben).

In Anbetracht des grenzübergreifenden Interesses der unter die Vergaberichtlinien fallenden öffentlichen Aufträge und der laufenden nationalen Initiativen zur Einführung der elektronischen Rechnungsstellung in diesem Sektor wäre eine Maßnahme der EU zur elektronischen Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen die am besten geeignete Methode zur Verbesserung der Interoperabilität und Vermeidung einer weiteren Fragmentierung des Binnenmarkts. Die Mitgliedstaaten können dies nicht in Eigenregie erreichen, weil Maßnahmen dieser Art weder den Wirtschaftsakteuren Interoperabilität gewährleisten noch Marktzutrittsschranken beseitigen würden.

3. ZIELE DER INITIATIVE

3.1. Allgemeine Ziele

Das vorrangige Ziel dieser Initiative besteht in der Verbesserung des Funktionierens des Binnenmarkts durch die Einführung von Mechanismen zur Minderung von Marktzutrittsschranken in der grenzübergreifenden Vergabe öffentlicher Aufträge, die durch eine unzureichende Interoperabilität der Normen für die elektronische Rechnungsstellung geschaffen werden.

3.2. Konkrete Ziele

Die konkreten Ziele, die zur Erreichung des allgemeinen Ziels beitragen, sind:

(1) Reduzierung der Komplexität und Erhöhung der Übersichtlichkeit und Rechtssicherheit für Wirtschaftsakteure, indem man sie in die Lage versetzt, Rechnungen nach vertrauten, in weiten Kreisen akzeptierten Normen zu versenden;

(2) niedrigere Betriebskosten für Wirtschaftsakteure, die sich an der grenzübergreifenden Vergabe öffentlicher Aufträge beteiligen. Dies betrifft u. a. die Kosten der Aufrechterhaltung mehrerer Normen und Systeme für die elektronische Rechnungsstellung.

3.3. Operative Ziele

Das folgende operative Ziel wurde festgelegt:

- Schaffung der Voraussetzungen für das Entstehen einer oder mehrerer technischer Lösungen für die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen, mit der/denen die grenzübergreifende Interoperabilität gewährleistet wird – in anderen Worten die Schaffung der Voraussetzungen, unter denen die Kommunikation und gegenseitige Zuordnung zwischen Systemen für elektronische Rechnungsstellung weniger ressourcenintensiv ist und zulässt, dass Auftraggeber und Auftragnehmer bei öffentlichen Aufträgen Rechnungen zu geringstmöglichen Kosten und mit einem möglichst geringen Grad an Komplexität austauschen können.

4. POLITISCHE OPTIONEN

	Dem Markt wird eine neue europäische Norm vorgeschlagen	Mitgliedstaaten müssen mit der neuen europäischen Norm konforme Rechnungen akzeptieren	Es ist nur die neue europäische Norm zulässig
Option (1): Keine neue Maßnahme der EU	*NEIN*	*NEIN*	*NEIN*
Option (2): Konzept der freien Wahl	**JA**	*NEIN*	*NEIN*
Option (3): Selektive Umstellung auf elektronische Rechnungsstellung	**JA**	NEIN/JA (JA- nur wenn ein Mitgliedstaat oder eine Vergabebehörde die Nutzung der elektronischen Rechnungsstellung vorschreibt)	*NEIN*
Option (4): Obligatorische Annahme	**JA**	**JA**	*NEIN*
Option (5): Vollständige Harmonisierung	**JA**	**JA**	**JA**

5. ABSCHÄTZUNG DER FOLGEN

Die Beseitigung der Marktzutrittsschranken bei der elektronischen Rechnungsstellung hätte vor allem wirtschaftliche Folgen im Hinblick auf Kosten und Nutzen, wobei letzterem mehr Bedeutung zukäme. Diese primären Folgen würden durch zusätzliche, „sekundäre" Folgen ergänzt, denn stärkere Interoperabilität würde höchstwahrscheinlich eine verstärkte Nutzung der elektronischen Rechnungsstellung nach sich ziehen. Diese Folgen wären wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Art.

5.1. Primäre Folgen

Das Ausmaß dieser Folgen hängt von der gewählten Option ab – je mehr Nutzer sich einem einzigen Lösungskonzept anschließen, desto weniger Marktzutrittsschranken verbleiben.

Mit der Festlegung einer gemeinsamen Norm wäre für alle Unternehmen, die mit Vergabebehörden, welche die neuen Regeln anwenden, zusammenarbeiten, das Interoperabilitätsproblem gelöst. Die Verfügbarkeit einer kompatiblen, allgemein anerkannten

europäischen Norm würde die Komplexität von Geschäften mit dem Ausland mindern und den Unternehmen größere Rechtssicherheit bieten. Auch die Kosten, die durch die erforderliche Einhaltung vieler unterschiedlicher Normen für die elektronische Rechnungsstellung entstehen, würden sinken. Weitere Einsparungspotenziale für Unternehmen könnten sich aus Anpassungen der Preisbildungssysteme und Marktstrukturen im Bereich der Übermittlung elektronischer Rechnungen ergeben.

Jede Maßnahme, die die Nutzung einer neuen europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung erfordert, würde bei den Unternehmen, Vergabebehörden und Mitgliedstaaten einen gewissen Umfang an Umsetzungskosten verursachen. Diese Kosten würden jedoch durch den erwarteten Nutzen, d. h. Betriebskosteneinsparungen durch die elektronische Rechnungsstellung, und die durch einen verbesserten Wettbewerb ermöglichten niedrigeren Preise in der öffentlichen Auftragsvergabe mehr als aufgewogen.

5.2. Sekundäre Folgen

Die Einführung der neuen europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung kann aufgrund der verstärkten Nutzung dieser Form der Rechnungsstellung sekundäre Folgen haben. Diese Zunahme bei der Nutzung der elektronischen Rechnungsstellung könnte der Ursprung bestimmter wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Folgen sein.

5.2.1. Wirtschaftliche, ökologische und soziale Folgen

Die wirtschaftlichen Folgen einer verstärken Nutzung der elektronischen Rechnungsstellung würden sich aus den erwarteten Einsparungen im Vergabezyklus (d. h. Senkung der Betriebskosten für Auftraggeber und Auftragnehmer, erhöhte Transparenz, kürzere Zahlungsabwicklungszeiten) ergeben. Die sozialen Folgen werden wahrscheinlich neutral sein. Bei den ökologischen Folgen geht man von einem positiven Ergebnis aus. Sie würden sich vor allem durch einen geringeren Papierverbrauch und verminderte CO2-Emissionen bemerkbar machen.

5.2.2. Verringerung des Verwaltungsaufwands

Die elektronische Verfügbarkeit von Rechnungsdaten würde auf der einen Seite die Steuerprüfung und Steuererhebung durch die Steuerbehörden der Mitgliedstaaten und auf der anderen Seite die Erstellung von seitens des Unternehmens zu übermittelnden Berichten vereinfachen. Damit wiederum würde sich der Verwaltungsaufwand für die Unternehmen verringern. Da derartige verwaltungstechnische Anforderungen kleinere Unternehmen stärker belasten, wäre diese Verringerung für KMU besonders vorteilhaft.

5.3. Folgen der verschiedenen Optionen

5.3.1. Option (1) – Keine neue Maßnahme der EU

Diese Option wird im Basisszenario beschrieben.

5.3.2. Option (2) – Konzept der freien Wahl

Eine neue europäische Norm für die elektronische Rechnungsstellung würde entwickelt und zur Nutzung bei öffentlichen Aufträgen empfohlen werden. Die Annahme elektronischer Rechnungen nach dieser europäischen Norm stünde jedoch im Ermessen der einzelnen Mitgliedstaaten bzw. Vergabebehörden. Die Marktzutrittsschranken blieben bestehen. Die

Kostenbelastung der Unternehmen würde nicht abnehmen, denn die Unternehmen wären gezwungen, zahlreiche Normen für die elektronische Rechnungsstellung gleichzeitig einzuhalten. Falls sie sich dagegen entscheiden, entgingen ihnen mögliche Geschäftsgelegenheiten.

Das Ziel der hier beschriebenen Initiative würde nicht erreicht, weil die Interoperabilität problematisch bliebe. Sekundäre Folgen träten nur in dem Umfang ein, in dem eine Umstellung auf elektronische Rechnungsstellung erfolgt. Aufgrund der Freiwilligkeit dieser Option lässt sich die Größenordnung dieses Vorgangs jedoch nur schwer voraussagen.

5.3.3. Option (3) - Selektive Umstellung auf elektronische Rechnungsstellung

Von Mitgliedstaaten, die auf eigene Initiative die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen vorschreiben, würde verlangt, elektronische Rechnungen, die der neuen europäischen Norm entsprechen, zu akzeptieren. Damit würden Kosten und Komplexität der elektronischen Rechnungsstellung für Unternehmen gesenkt, denn sie könnten nun jeder Vergabebehörde, die die elektronische Rechnungsstellung vorschreibt, elektronische Rechnungen nach einer einzigen Norm übermitteln. Die Interoperabilität würde erleichtert, aber in den Mitgliedstaaten, in denen die Einführung der elektronischen Rechnungsstellung de facto obligatorisch, aber nicht gesetzlich (de jure) vorgeschrieben ist, wäre sie eventuell nicht sichergestellt. Die Rechtsunsicherheit für Unternehmen könnte weiterhin bestehen.

Die Mitgliedstaaten würden ungleich behandelt: Diejenigen, die bereits mit elektronischer Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen arbeiten, müssten Anpassungen an die neue Norm vornehmen, während diejenigen, die die elektronische Rechnungsstellung nicht anwenden, nicht zur Umstellung verpflichtet würden und sogar davon abgehalten werden könnten, eine solche Umstellung rasch in Angriff zu nehmen.

Die sekundären Folgen lassen sich schwer voraussagen. Es könnte sehr lange dauern, bis alle Mitgliedstaaten auf die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen eingeschwenkt sind. Die potenziellen Vorteile einer größeren Kosteneffizienz und durch verstärkten Wettbewerb erzielter Einsparungen in der öffentlichen Auftragsvergabe würden nicht oder nur sehr langsam eintreten.

5.3.4. Option (4) – Obligatorische Annahme

Es würde eine neue, gemeinsame europäische Norm entwickelt und allen Wirtschaftsbeteiligten zur Verfügung gestellt. Alle Vergabebehörden müssten im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe dieser Norm entsprechende elektronische Rechnungen akzeptieren, ohne bestehende technische Lösungen zu ersetzen.

Das operative Ziel würde schnell erreicht: Die Verpflichtung zur Annahme der europäischen Norm entsprechender, elektronischer Rechnungen würde die Interoperabilität effektiv gewährleisten. Somit würden ab dem Tag, an dem die betreffenden Bestimmungen in Kraft treten, Marktzutrittsschranken beseitigt. Die Norm kann denjenigen Mitgliedstaaten, die die elektronische Rechnungsstellung noch nicht eingeführt haben, ein Lösungskonzept „von der Stange“ sowie Leitlinien bieten.

Für Unternehmen würde durch diese Option die Gewissheit geschaffen, dass sich Arbeitsaufwand und Ausgaben innerhalb eines verhältnismäßig kurzen Zeitraums amortisieren. Das Wissen, dass eine Investition in eine einzige Lösung die Übermittlung

elektronischer Rechnungen an jede beliebige Vergabebehörde in jedem beliebigen Mitgliedstaat erlaubt, müsste sich als überzeugender Faktor für eine Umstellung auf die elektronische Rechnungsstellung erweisen.

Sekundäre Folgen würden sich nur in dem Umfang einstellen, in dem eine Umstellung auf die elektronische Rechnungsstellung erfolgt. Da die Verfügbarkeit einer gemeinsamen Norm mehr Marktteilnehmer zu diesem Entschluss ermutigen müsste, müsste auch die Größenordnung dieses Vorgangs bedeutender sein als bei den vorhergehenden Optionen.

5.3.5. Option (5) – Vollständige Harmonisierung

Rechnungen nach den aktuell bestehenden Normen wären nicht mehr zulässig. Mit diesem Ansatz würde zwar eine vollständige Harmonisierung der elektronischen Rechnungsstellung innerhalb der EU erreicht, aber die Investitionen der Mitgliedstaaten, die bereits nationale Systeme für die elektronische Rechnungsstellung entwickelt haben, wären dann vergeudet. Diese Vorgehensweise würde bei den Dienstleistern starke Unzufriedenheit auslösen und hohe Kosten verursachen, denn sie müssten ihre Systeme völlig neu gestalten. Und schließlich würde dieser Ansatz in denjenigen Mitgliedstaaten, die bereits elektronische Rechnungsstellungssysteme eingeführt haben, auf heftigen politischen Widerstand stoßen.

6. VERGLEICH DER OPTIONEN

Eine Analyse der verschiedenen Optionen ergab Folgendes:

	Ziel – Verbesserung/Erleichterung der Interoperabilität in der elektronischen Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen		
Politische Optionen	**WIRKSAMKEIT**	**EFFIZIENZ**	**KOHÄRENZ[1]**
Option (1): Keine neue Maßnahme der EU	0	0	0
Option (2): Konzept der freien Wahl	(+ / ?)	(≈)	(?)
Option (3): Selektive Umstellung auf elektronische Rechnungsstellung	(+)	(+)	(- / ?)
Option (4): Obligatorische Annahme	(+ +)	(+)	(+ / ?)
Option (5): Vollständige Harmonisierung	(+ +)	(- -)	(≈)

[1] Die Kohärenz wird unter Einbeziehung der sekundären Folgen (d. h. der durch die verstärkte Nutzung der elektronischen Rechnungsstellung verursachten Auswirkungen) und des Ausmaßes, in dem die beschriebenen Optionen mit anderen politischen Strategien der EU (insbesondere der Initiative zur e-Vergabe und den Zielen der Richtlinie zur Bekämpfung von Zahlungsverzug) kohärent sind, bewertet.

Ausmaß der Folgen im Vergleich zum Basisszenario (der Basiswert wird als 0 angegebenen): ++ stark positiv; + positiv; - - stark negativ; - negativ; ≈ marginal/neutral; ? ungewiss, n. a. nicht zutreffend

Option (4) scheint die angemessenste Wahl zu sein:

- Sie würde die derzeitige Fragmentierung überwinden und ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarkts gewährleisten.

- Da der Übergang zur elektronischen Rechnungsstellung auf Initiative des jeweiligen Unternehmens erfolgen würde, entstehen keine unnötigen Kosten. Damit würden auch das Subsidiaritätsprinzip und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet.

- Durch die Herbeiführung eines umfassenderen Übergangs zur elektronischen Rechnungsstellung würden die Effizienzgewinne und wirtschaftlichen Einsparungen, die die elektronische Rechnungsstellung bietet, in vollem Umfang genutzt.

- Indem man Unternehmen und Vergabebehörden die weitere Nutzung bestehender nationaler Rechnungsstellungssysteme erlaubt, sinken für beide Gruppen die durch den Übergang verursachten Kosten und Beeinträchtigungen.

Für die Umstellung auf eine obligatorische Annahme elektronischer Rechnungen, die der neuen europäischen Norm entsprechen, wird eine Frist bis 2017 oder 2018 vorgeschlagen. Dieser zeitliche Rahmen spiegelt den Wunsch der Interessenträger nach raschem Vorangehen wider und ist mit dem erwarteten Datum für die verbindliche Einführung der elektronischen Vergabe öffentlicher Aufträge (e-Vergabe), die Bestandteil des Entwurfs der überarbeiteten Vergaberichtlinien ist, kohärent.

7. ÜBERWACHUNG UND EVALUIERUNG

Um zu vermeiden, dass den Vergabebehörden, Unternehmen oder Mitgliedstaaten durch die Erfassung der zur Überwachung verwendeten Angaben zusätzlicher (Verwaltungs-)Aufwand entsteht, stützen sich die vorgeschlagenen Indikatoren überwiegend auf bestehende Datenquellen (z. B. ABl./TED, Eurostat) oder auf Daten, die von Interessenträgern (z. B. Dienstleistern im Bereich der elektronischen Rechnungsstellung) im Rahmen ihrer geschäftlichen Tätigkeiten ohnehin schon erfasst werden. Es bestehen jedoch einige Datenlücken, die zusätzliche Nachforschungen (gezielte Studien und Erhebungen) durch die GD MARKT erfordern werden.