



Stellungnahme

der Clearingstelle Mittelstand zum

Entwurf zur Änderung des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (E-Government-Gesetz NRW)

für den

**Beauftragten der Landesregierung für Informationstechnik (CIO) im
Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen**

Düsseldorf, 6. Oktober 2017

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	3
1.1 Ausgangslage	3
1.2 Entwurf zur Änderung des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (E-Government-Gesetz NRW- EGovG)	3
1.3 Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand	4
2. Stellungnahmen der Beteiligten	4
2.1 Grundsätzliche Positionen der Beteiligten zum Gesetzesentwurf	5
2.3 Mittelstandsrelevante Einzelaspekte:	8
3. Votum der Clearingstelle Mittelstand	15

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage

Am 16. Juli 2016 ist das E-Government Gesetz NRW (EGovG) für das Land Nordrhein-Westfalen in Kraft getreten. Ziel des Gesetzes ist es, die Verwaltung an die Anforderungen der digitalen Gesellschaft anzupassen und die elektronische Kommunikation zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen und Verwaltung einfacher, ortsunabhängig und zeitlich flexibel zu gestalten.

Zur Überarbeitung und Anpassung des geltenden Gesetzes hinsichtlich neuer Anforderungen zur elektronischen Rechnungslegung bei öffentlichen Aufträgen und zur vereinfachten Verfügbarkeit öffentlicher Daten hat der Beauftragte der Landesregierung für Informationstechnik (CIO) im Ministerium des Innern NRW einen Entwurf zur Änderung des E-Government Gesetzes vorgelegt.

Die Erweiterungen dienen zum einen der Umsetzung der EU-Richtlinie 2014/55/EU über die elektronische Rechnungslegung bei öffentlichen Aufträgen in nationales Recht (bis zum 27.11.2018) und auf Landesebene (bis zum 27.11.2019).

Zum anderen soll in Anlehnung an das neue Open Data Gesetz des Bundes durch die Einführung eines § 16a in das E-Government Gesetz der bundesweiten Übereinkunft Rechnung getragen werden, dass die Länder in ihrem Zuständigkeitsbereich ähnliche Gesetze zur vereinfachten Verfügbarkeit öffentlicher Daten erlassen.

Aufgrund des Wirtschaftsbezugs hat der für die Umsetzung der Vorhaben federführende CIO vor der Erarbeitung eines Referentenentwurfs ein Beratungsverfahren gemäß § 6 Abs. 2 MFG NRW beauftragt.

1.2 Entwurf zur Änderung des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (E-Government-Gesetz NRW- EGovG)

Der Clearingstelle Mittelstand liegt die Entwurfsfassung zur Änderung des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (E-Government-Gesetz NRW) zur Überprüfung vor.

Neben redaktionellen Anpassungen beziehen sich die geplanten Änderungen im Wesentlichen auf die Punkte:

- Die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen in EGovG zur Einführung eines E-Rechnung-Systems,
- Die Einführung eines § 16a in das EGovG als gesetzliche Grundlage zur vereinfachten Verfügbarkeit öffentlicher Daten,
- Die Anpassung des EGovG in formeller Hinsicht aufgrund des Inkrafttretens der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 (sog. eIDAS Verordnung).

1.3 Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand

Der Beauftragte der Landesregierung für Informationstechnik (CIO) im Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen ist mit Schreiben vom 4. September 2017 an die Clearingstelle Mittelstand mit der Bitte herangetreten, den Entwurf zur Änderung des E-Government-Gesetzes NRW im Wege eines Beratungsverfahrens § 6 Abs. 2 MFG NRW auf seine Mittelstandsverträglichkeit hin 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
- Nordrhein-Westfälischer Handwerkstag (Handwerk.NRW)
- 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 5. September 2017 wurden alle vorgenannten Beteiligten um eine Stellungnahme zu dem o.g. Gesetzesentwurf gebeten.

Folgende Stellungnahmen liegen der Clearingstelle Mittelstand vor:

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

Die Clearingstelle Mittelstand hat die eingegangenen Stellungnahmen ausgewertet und gebündelt. Auf dieser Basis hat sie für den Beauftragten der Landesregierung für Informationstechnik (CIO) eine Beratungsvorlage mit einem Gesamtvotum zum vorliegenden Gesetzesentwurf erstellt.

2. Stellungnahmen der Beteiligten

In den folgenden Abschnitten werden die Positionen der Beteiligten zum Entwurf zur Änderung E-Government-Gesetz NRW dargestellt.

Nach einleitender Darstellung der allgemeinen Positionen werden die Anmerkungen zu einzelnen Punkten und Regelungsinhalten zusammengefasst.

2.1 Grundsätzliche Positionen der Beteiligten zum Gesetzesentwurf

Die Beteiligten stehen dem Ausbau des E-Government insgesamt und den Regelungen der Änderung des Gesetzes grundsätzlich positiv gegenüber, machen jedoch auf grundsätzlich zu berücksichtigende Aspekte aufmerksam.

Aus Sicht von unternehmer nrw müssen die Möglichkeiten des E-Governments in NRW noch besser genutzt werden, da sie vielfältige Vorteile bieten: Zum einen könne ein leistungsstarkes E-Government die Digitalisierung in NRW unterstützen und vorantreiben. Zum anderen könne E-Government zum Bürokratieabbau beitragen und Verwaltungsverfahren vereinfachen und beschleunigen. Beides sei wichtig für die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit des Standortes NRW.

Der Unternehmensverband betont, dass mit dem EGovG NRW eine wichtige Grundlage für den Ausbau des E-Governments in NRW gelegt werde. Insgesamt hätten die Verwaltungen und der Gesetzgeber aber noch einen weiten Weg vor sich. Zu begrüßen sei daher, dass sich die Landesregierung im Koalitionsvertrag das klare Ziel gesetzt habe, die Digitalisierung der Verwaltung zu beschleunigen, und nun mit dem vorliegenden Gesetzentwurf einen ersten wichtigen Schritt in diese Richtung unternehme.

Zu begrüßen ist laut unternehmer nrw auch, dass im Entfesselungspaket I die vollelektronische Gewerbeanmeldung vorgesehen ist. Dies biete die Chance, die Kosten und den Arbeitsaufwand für die Verwaltung und die Wirtschaft im erheblichen Maße zu verringern. Hiermit werde eine Lücke im EGovG NRW, auf die die Wirtschaft im damaligen Gesetzgebungsverfahren hingewiesen hatte, geschlossen.

Hohe Priorität bei der Umsetzung muss aus Sicht des Unternehmensverbandes die Nutzerfreundlichkeit der E-Government-Angebote haben, um die Akzeptanz bei den Nutzern zu sichern. Hierzu gehöre auch, die Mitarbeiter in den Behörden entsprechend zu schulen und die Unternehmen – insbesondere auch KMU – sachgerecht über die neuen Möglichkeiten und Chancen zu informieren.

Der VFB NW hebt hervor, bereits bei der Schaffung des E-Government-Gesetzes 2015/2016 auf die mit der Implementierung des neuen Gesetzes langfristig verbundenen zusätzlichen Herausforderungen für die freiberufliche Dienstleistungserbringung der im Bauwesen tätigen Ingenieurinnen und Ingenieure und Öffentlich bestellten Vermessungsingenieurinnen und -ingenieure (ÖbVI) hingewiesen zu haben. Grundsätzlich habe der VFB NW die umfassende Stoßrichtung des Gesetzes seinerzeit aber begrüßt.

Nach wie vor gelte, dass die Bemühungen der Landesregierung zur Umsetzung europa- und bundesrechtlicher Vorgaben für einfachere, nutzerfreundliche und effiziente elektronische Verwaltungsdienste und -abläufe in Nordrhein-Westfalen seitens des VFB NW unterstützt werden. Der berufliche Alltag von Planerinnen und Planern werde derzeit sehr von einem sich ankündigenden Aufbruch in eine neue Phase der digitalisierten Berufsausübung gekennzeichnet. Allen voran sei hierbei die schrittweise Implementierung des „Building Information Modeling“ (BIM) zu nennen, dass gerade die klein- und mittelständisch organisierten Planungsbüros in NRW vor neue Herausforderungen technologischer, finanzieller und arbeitstechnischer Natur stelle. Der mittel- und langfristig umfassend digitalisierten Planungstätigkeit ein voll digitalisiertes Abrechnungsverfahren und -instrumentarium an die Seite zu stellen, erscheint aus Sicht des Verbands daher ebenfalls konsequent.

Laut VFB NW ist in diesem Zusammenhang zu beachten, dass die freiberuflichen Dienstleistungserbringer im Regelfall keine eigene F&E-Tätigkeit betreiben könnten, sondern Investitionen in digitale Produkte tätigten, die allzumal in den planenden Berufen maßgeschneidert

auf ihr Dienstleistungsportfolio zugeschnitten seien. Gerade in kleinen Unternehmenseinheiten stelle der hierfür erforderliche Investitionsrahmen in entsprechende Hard- und Softwarelösungen eine Herausforderung dar, die es gleichermaßen personell und finanziell zu stemmen gelte. Solche Investitionen machen seines Erachtens gerade 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 uneinheitliche Datenformate etc. weiter zu verarbeiten.

Insgesamt ist aus Sicht des VFB NW festzuhalten, dass die planenden Berufe bereits heute in einem zunehmenden Maße in digitale Beschaffungs- und Abrechnungsprozesse der öffentlichen Hand (E-Vergabe) eingebunden sind. So gäbe es bereits Vergabestellen in NRW, die weitgehend oder gänzlich auf elektronische Vergaben setzen. Eine Teilnahme an solchen Vergabeverfahren setze daher gegenwärtig schon einen hohen Digitalisierungsstandard beim Bieter voraus.

Allerdings gilt aus Sicht des VFB NW auch weiterhin, dass die Regelungen des EGovG NRW nicht isoliert betrachtet werden können. Jenseits der jetzt geplanten Anpassung des EGovG NRW bedürfe es eines forcierten Ausbaus der digitalen Leitungsinfrastruktur mit flächendeckend adäquater Übertragungsleistung - insbesondere in Teilen der ländlichen Räume Nordrhein-Westfalens. Im Hinblick auf die gewerbliche Breitbandversorgung zeige der beständig aktualisierte Bundesatlas für Breitbandversorgung noch Handlungsnotwendigkeiten auf. Vielfach erscheine der Leitungsbau aus Sicht der Netzanbieter gerade in den ländlichen Räumen des Landes aber nicht hinreichend lukrativ, um flächendeckend schnelles Internet anzubieten. Davon seien sowohl die öffentlichen Verwaltungen auf der kommunalen Ebene besonders betroffen, als auch die privatwirtschaftlichen Unternehmen, die vielfach ihre Produkte oder Dienstleistungen weitgehend digital basiert oder unterstützt anbieten (sollen).

Vor dem Hintergrund der im Kontext des Koalitionsvertrags für die 18. Wahlperiode angelegten Entfesselungsoffensive, mit der u.a. eine Verkürzung der Fristen des bis dato vorgesehenen Stufenplans zur flächendeckenden und weitreichenden Digitalisierung maßgeblicher öffentlicher Verwaltungsverfahren verbunden werden soll, bleibt es laut VFB NW mit Blick auf die Verschiedenartigkeit der vom Gesetz erfassten Dienstleistungen der öffentlichen Hand dringend erforderlich, den Gesetzentwurf ausdrücklich in den Kontext einer digitalen Agenda zu stellen. Eine solche Agenda bilde der vorliegende Änderungsentwurf indes nicht ab, weil er lediglich auf die Umsetzung der Richtlinie 2014/55/EU vom 16. April 2014 abziele – also einer bereits lang bestehenden Umsetzungsverpflichtung nachkomme.

Gleichwohl bildet die Richtlinie aus Sicht des VFB NW auch einen Orientierungsrahmen ab, an dem sich die angestrebte „neue“ Digitale Agenda der Landesregierung orientieren sollte. So geben die Erwägungsgründe 40 bis 43 der Richtlinie nicht nur das Gebot an die Mitgliedsstaaten aus, im Kontext der Umstellung auf eine digitalisierte Rechnungslegung die Kosten für Klein-, kleine und mittlere Unternehmen zu minimieren, postuliert der VFB NW, sondern auch Beratungsleistungen anzubieten und Fördermittel der EU-Strukturfonds abzurufen, um gerade den Klein- und Mittelständlern Umstellungshilfen anbieten zu können.

Die Dachorganisationen des nordrhein-westfälischen Handwerks begrüßen die weitere Umstellung auf digitale Verfahren, da digitale Prozesse zur Effizienzsteigerung der Abläufe und letztlich zu Einsparungen beitragen könnten. Jedoch müsste dabei die angemessene Zeitschiene zum Übergang und insbesondere die Wirkungen auf kleinere Unternehmen unbedingt beachtet werden.

Der vorliegende Gesetzesentwurf beruhe maßgeblich auf der Richtlinie 2014/55/EU über die elektronische Rechnungsstellung, dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung dieser Richtlinie und dem neuen Open Data Gesetz des Bundes. Insofern sei die Änderung und Ergänzung des E-Government-Gesetzes NRW ein logischer Schritt und im Grundsatz nicht zu beanstanden.

IHK NRW ist in seiner Wertung des Gesetzesentwurfs durchaus kritisch. Bezugnehmend auf die Stellungnahme der DIHK vom 01.08.2017 zur Änderung des EGovernment-Gesetzes des Bundes und der Stellungnahme vom 19.07.2017 zum Referentenentwurf über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen des Bundes übt sie grundsätzliche Kritik an der Verortung der Regelungen und der dargestellten Auswirkungen aus. Dabei geht sie von dem Erlass einer dem Bund ähnlichen Rechtsverordnung auch in Nordrhein-Westfalen aus, die eine Pflicht zur Stellung einer elektronischen Rechnung für Auftragnehmer gegenüber den Behörden vorsieht. Das Vergaberecht des GWB oder der VgV wären aus ihrer Sicht vom Regelungszusammenhang deutlich näher.

Die Prognose des Referentenentwurfes zur Rechtsverordnung des Bundes zu dem Erfüllungsaufwand der Wirtschaft wird von Seiten der IHK NRW nicht unterstützt. Die Pflicht zur Annahme und auch zur Stellung einer elektronischen Rechnung erfasse als Anwendungsbereich auf beiden Seiten auch Wirtschaftsunternehmen. Die errechneten Entlastungen des Referentenentwurfes der Verordnung über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen des Bundes werden von IHK NRW nicht gestützt. Denn viele kleinere und mittlere Unternehmen seien keine Kunden des Bundes, sondern agierten auf lokaler und regionaler Ebene. Ebenso wie Unternehmen in NRW auch über die Landesgrenzen hinweg Aufträge bearbeiteten. Wenn Ziel eine vollständige Harmonisierung, auch innerhalb der EU ist, so sollte die technische Einheitlichkeit im Vordergrund stehen, fordert IHK NRW. Demnach verwenden viele der betroffenen Unternehmen (bisher) auch keine Softwarelösungen zur Erstellung der elektronischen Rechnungen, der Erfüllungsaufwand sei damit hoch. Es müsse unbedingt vermieden werden durch unterschiedliche Gestaltungen und Anforderungen 17 verschiedene Systeme in den Ländern und dem Bund zu etablieren. Daher sollten, auch um die Akzeptanz bei der Wirtschaft nicht zu gefährden, ihres Erachtens auf vorhandene Formate zurückgegriffen werden.

Der DGB NRW weist darauf hin, dass die Gewerkschaften seit langem einen (barriere-)freien Zugang zu Daten der öffentlichen Verwaltung für die Wirtschaft, aber auch für alle Bürgerinnen und Bürger und die Zivilgesellschaft forderten. Dafür benötige die Verwaltung neue Tools, damit sie selbst befähigt werde, ihre eigenen Daten auf neuestem technischen Stand im Dienste des Allgemeinwohls auszuwerten. Die Implementierung von Open Data in der öffentlichen Verwaltung sei nicht umsonst zu haben, mahnt der DGB NRW, sie erfordere Ressourcen und dürfe weder auf dem Rücken des Personals noch durch Reduzierungen im Leistungsportfolio des öffentlichen Dienstes zulasten der Bürgerinnen und Bürger ausgetragen werden.

Der DGB NRW weist zudem darauf hin, dass die Umsetzung von E-Government für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes mit massiven Veränderungen einhergehe, die ihre Arbeitsbedingungen, die Arbeitsabläufe und die Anforderungen betreffen. Betroffen seien alle Felder der Mitbestimmung und Beteiligung: Arbeits- und Gesundheitsschutz, Beschäftigten-datenschutz, Personalentwicklung und Rationalisierungsschutz.

Aus der Perspektive des Mittelstands sieht der DGB NRW die Beschäftigten in den Nutzerbetrieben betroffen. Hier sei die Umsetzung des E-Government im Zusammenhang mit der generellen Umsetzung der Digitalisierung im betrieblichen Kontext zu sehen. Da diese sich in

den mittelständischen Betrieben erheblich unterscheidet, seien pauschale Aussagen schwer möglich. Der DGB NRW beschränkt sich daher auf folgende Hinweise:

- Notwendig seien nicht nur die technische Verfügbarkeit, sondern auch die Akzeptanz und der kompetente Umgang durch die Beschäftigten auf der Nutzerseite. Personelle und organisatorische Maßnahmen dürften gegenüber technologischen Lösungen nicht vernachlässigt werden (z.B. Information, Beteiligung, Weiterbildung).
- Viele Beschäftigte seien derzeit mit einer Welle technologischer Veränderungen in ihren Arbeitsabläufen konfrontiert (z.B. Vertrieb, Marketing). Die Anforderungen des E-Government kämen hier noch on top hinzu und sorgten – zumindest in der Einführungsphase – für zusätzliche Belastung.
- Arbeit 4.0 stelle neue Anforderungen an den Arbeits- und Gesundheitsschutz, insb. an Gefährdungsbeurteilungen. Besonders zu berücksichtigen seien psychische Belastungen und ergonomische Richtlinien.
- Die Gebrauchstauglichkeit von Hard- und Software sei notwendige Voraussetzung für gute digitale Arbeit. Hier sei beim E-Government noch viel Luft nach oben. Im E-Government-Benchmark von 2010 der Europäischen Kommission habe Deutschland bei der Benutzerfreundlichkeit nur Platz 23 von 32 Ländern erreicht.
- Mit Blick auf Nutzung, Pflege und Weiterentwicklung der Systeme stellten sich durch E-Government neue Anforderungen. Über die Gewährleistung eines korrekten Fachverfahrens hinaus werde die Beteiligung externer Nutzer wichtiger (Usability-Management). Aus gewerkschaftlicher Perspektive sei wichtig, dass auch Beschäftigtenvertretungen daran beteiligt werden.

2.3 Mittelstandsrelevante Einzelaspekte:

§ 7a: Einführung eines elektronischen Rechnungssystems

Die Einführung eines elektronischen Rechnungssystems wird von Seiten der Beteiligten grundsätzlich begrüßt, gleichzeitig wird auf noch zu bewältigende Herausforderungen hingewiesen und Unklarheiten im Entwurf aufgezeigt.

Der DGB NRW wertet die Einführung der elektronischen Rechnung allgemein als positiv, da sie grundsätzlich auch kleineren Firmen Vorteile biete, wie z.B. geringere Kosten, Zeitersparnis oder eine schnellere Zustellung an den Kunden. Allerdings müsse das Unternehmen ein innerbetriebliches Kontrollverfahren entwickeln, damit der Vorsteuerabzug nicht verloren gehe sowie Aufbewahrungspflichten beachten.

Die beteiligten Wirtschaftsorganisationen gehen näher auf Einzelaspekte der Regelung ein.

Aus Sicht von IHK NRW ist eine Digitalisierung des Rechnungswesens dem Grunde nach zu begrüßen. Dies sollte aus Sicht der IHK NRW allerdings unbedingt mit einer Einschränkung des personellen Anwendungsbereiches einhergehen. Dabei könne eine Minimalanforderung an das Auftragsvolumen wie die des § 14 Unterschwellenvergabeordnung von 1.000 EUR aus ihrer Sicht angemessen sein. Diese in einer Rechtsverordnung zu treffende Regelung würde idealerweise auch begleitet von einer dem § 4 Abs. 3 und 4 der Rechtsverordnung zum EGovG Bund ähnelnden Vorschrift über die Übermittlungsart.

Zu berücksichtigen ist aus Sicht von IHK NRW allerdings auch, dass der neue § 7a Abs. 1 S. 2 EGovG NRW sich konkret auf öffentlichen Auftraggeber bzw. öffentliche Aufträge bezieht

und zwar unabhängig davon, ob der EU-Schwellenwert des konkreten Auftrages überschritten wird oder nicht.

Für einen deutschen Gesetzgeber ist es laut IHK NRW rechtssystematisch unüblich, dass der Anwendungsbereich des § 1 EGovG NRW für eine einzelne Norm ausgesetzt bzw. erweitert wird. Der Satz gleiche dem § 4a Abs. 1 S. 2 des am 1. Dezember 2016 vom Bundestag beschlossenen E-Rechnungs-Gesetzes auf das Wort. Die Begründung sei hier wie dort gleich: Das Vergaberecht werde der Fiskalverwaltung und damit dem Wirtschaftsverwaltungs- und Wettbewerbsrecht zugeordnet, wohingegen das EGovG NRW im Kern dem Bereich der hoheitlichen Verwaltungstätigkeit adressiere.

Weiter werde die Gültigkeit von vertraglichen Regelungen in § 7a Abs. 1 S. 3, welche die elektronische Rechnungsstellung vorschreiben, nicht tangiert. Diese Regelung resultiere aus der beim Gesetzgebungsverfahren des E-Rechnungs-Gesetz Bund diskutierten Frage, ob nicht über den Regelungszweck hinaus weitere sinnvollere Lösungsansätze geschaffen werden sollten.

Der Zweck der umzusetzenden Richtlinie sei hauptsächlich die Verpflichtung gewesen, dass Auftraggeber elektronische Rechnungen empfangen können mussten. Diskutiert wurde laut IHK NRW, ob darüber hinaus Auftraggeber ausschließlich elektronische Rechnungen empfangen dürfen und Auftragnehmer nur noch elektronische Rechnungen übermitteln dürfen. Von einer solchen – dem Vorbild der elektronischen Angebotsabgabe bei EU-weiten Verfahren nachgebildeten – Regelung wurde demnach allerdings abgesehen. Vielmehr solle dem öffentlichen Auftraggeber dies durch Vertragsgestaltungsfreiheit eingeräumt werden. Die Ausschließlichkeit der elektronischen Rechnungsstellung sei diesen qua vertraglicher Abrede somit vorbehalten. E-Rechnungen seien weiterhin im Kontext der Überprüfung der GoBD zu sehen.

Auch aus Sicht der Handwerksorganisationen ist die Schaffung der Möglichkeit zur Verpflichtung der verbindlichen Abgabe von elektronischen Rechnungen durch Unternehmen europarechtlich nicht geboten. Demnach wäre insbesondere die Ausdehnung auf den Unterschwellenbereich außerordentlich problematisch. Gerade bei kleineren Vergaben und im Hinblick auf kleinere und mittelgroße Unternehmen seien sowohl die infrastrukturellen und technischen als auch die organisatorischen Voraussetzungen für einen schnellen Übergang zur verpflichtenden elektronischen Rechnungsstellung nicht gegeben.

Diese Umsetzungsnotwendigkeiten sind nach Auffassung der Handwerksorganisationen in der Rechtsverordnung (§ 23) zu regeln. Sie regen an, einen entsprechenden Hinweis zur Regelung angemessener Fristen und zur Regelung von Mindestgrenzen explizit in § 23 aufzunehmen.

Aus Sicht von unternehmer nrw ist grundsätzlich sehr zu begrüßen, dass die elektronische Rechnung bei Aufträgen künftig Standard werden soll. Allerdings sei zu beachten, dass dies gerade für kleine Betriebe noch längere Zeit eine Herausforderung darstellen dürfte und daher alternative Formate für eine gewisse Zeit sinnvoll sein könnten.

Hinsichtlich der Regelung in § 7a melden unternehmer nrw und die Handwerksorganisationen Konkretisierungsbedarf an. Im Gesetzesentwurf seien Unklarheiten sowohl was die möglichen Formate als auch die dafür vorgesehenen Zeitrahmen angeht. Gerade für KMU, die ausreichend Vorbereitungszeit und dementsprechend Klarheit über die jeweiligen Fristen brauchen, wäre dies problematisch, betont unternehmer nrw.

In § 7 Absatz 1 ist nach Aussagen von unternehmer nrw und der Handwerksorganisationen nicht klar festgelegt, ab wann herkömmliche schriftliche Rechnungen nicht mehr möglich

sind. Abs. 1 spreche lediglich davon, dass elektronische Rechnungen „zu empfangen und zu verarbeiten“ sind. Es handele sich somit um die Pflicht einer Behörde, elektronische Rechnungen zu akzeptieren, nicht aber um die Pflicht eines Auftragnehmers, eine elektronische Rechnung auszustellen. Die Formulierung schließt nicht aus, dass Rechnungen auch noch in Papierform gestellt und angenommen werden können, begründet auch das Handwerk. Dafür spreche auch der Regelungsinhalt der zugrundeliegenden Richtlinie.

Da aber Abs. 3 nur auf hybride Formate abstellt und nur ihnen eine Frist setzt, stellt sich aus Sicht von unternehmer nrw die Frage, wie eine herkömmliche schriftliche Rechnung künftig zu handhaben ist. Man könnte ihres Erachtens daraus schließen, dass herkömmliche schriftliche Rechnungen unbegrenzt weiter ausgestellt werden könnten und von den Behörden akzeptiert werden müssten. Laut den Handwerksorganisationen wiederum könnte die Formulierung zu der Auslegung verleiten, dass es den öffentlichen Auftraggebern zukünftig erst recht verboten ist, Papierrechnungen anzunehmen. Das dürfe aber nicht der Fall sein. Hier ist aus Sicht der Organisationen eine Klarstellung bzw. Präzisierung erforderlich.

Unternehmer nrw führt den Aspekt der Fristen für hybride Formate genauer aus. In § 7a Abs. 1 und 2 sei ausdrücklich ein Inkrafttreten zum 1. Dezember 2019 vorgesehen (Nr. 12 des Gesetzentwurfs), das Gesetz insgesamt dürfte aber mit Verkündung in Kraft treten. Je nachdem, auf welchen Zeitpunkt hier tatsächlich abgestellt werde, würden sich unterschiedliche Zeitpunkte, ab wann hybride Formate nicht mehr möglich sind, ergeben: Angenommen, das Gesetz trete zum 1. März 2018 in Kraft, wäre dieser Zeitpunkt entweder der 1. März 2021 (drei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes) oder der 1. Dezember 2022 (drei Jahre nach Inkrafttreten des § 7a Abs. 1 und 2). Hier sei eine Klarstellung bzw. Präzisierung erforderlich – vorzugsweise in Form eines eindeutigen Datums, um gerade auch für KMU Transparenz zu schaffen.

Darüber hinaus spricht unternehmer nrw eine unklare Formulierung in Abs. 2 Satz 2 an. Vermutlich sei hiermit gemeint, dass eine Rechnung, die sich zum einen Teil aus einem strukturierten elektronischen Format und zum anderen Teil aus einem hybriden Format zusammensetzt, keine elektronische Rechnung darstelle. Dies sollte in der Formulierung verständlicher gemacht werden. Darüber hinaus stelle sich die Frage, welches Format eine solche Rechnung habe und wie sie rechtlich behandelt werden solle (analog zur herkömmlichen schriftlichen Rechnung oder analog zur hybriden Rechnung?).

Aus Sicht von IHK NRW ist in diesem Zusammenhang eine genaue Systematik der Ausnahmen und betroffenen Formate vonnöten. Der Einschränkung der Definition in § 7a Abs. 2 S. 2 EGovG NRW, dass hybride Formate keine elektronische Rechnung im Sinne des Gesetzes beinhalte, widerspricht IHK NRW aufgrund mehrerer Überlegungen.

Da weder die Europäische Richtlinie noch das Bundesgesetz hybride Formate ausnehmen, sei eine Einzelregelung nicht zielführend auf dem Weg zu einer Vereinheitlichung und Vereinfachung der Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen. Einer Harmonisierung sei damit nicht gedient. Die Anforderungen gehen laut IHK NRW auch über die aktuellen ERechnungsanforderungen nach dem § 14 Abs. 4 Umsatzsteuergesetz hinaus. Das vorgeschlagene Datenmodell sei daher nicht für den B2B Bereich verwendbar und stelle einen zusätzlichen Anschaffungsaufwand für die Wirtschaft dar, während es keine positiven Effekte mit sich bringe. Für eine Akzeptanz der Wirtschaft ist gerade der Rückgriff vorhandener Formate zu bewerben, betont IHK NRW, da hier nur ein geringerer Anpassungsaufwand vonnöten wäre. Hierbei hebt sie, wegen der deutsch-französischen Zusammenarbeit und den Empfehlungen des IT-Planungsrates sowie der Universalität, das Format ZUGFerD heraus, das darüber hinaus Bestandteil der Anlagen zur EU-Norm 16931 sei.

Dem VFB NW wiederum erscheint die vorgesehene Verankerung einer dreijährigen Fristenregelung gemäß § 7a Abs. 3 des Entwurfs, nach der neben einer volldigitalen Rechnungslegung auch „hybride Formate“ für weitere drei Jahre nach Inkrafttreten der gesetzlichen Änderung durch die öffentlichen Auftraggeber akzeptiert werden müssen, sowohl im Hinblick auf die zu treffenden digitalen Umstellungen auf Seiten der Dienstleister als auch im Kontext der stufenweise im EGovG NRW angelegten Verwaltungsdigitalisierung durchaus angemessen. Dadurch werde auch das Umsetzungserfordernis der Richtlinie laut Begleitschreiben bis zum 27.11.2019 eingehalten werden können.

Zu beachten sei aus Sicht des VFB NW ferner, dass mit der gesetzlichen Regelung der elektronischen Rechnungslegung als Standard auch Architektinnen und Architekten, Innenarchitektinnen und Innenarchitekten, Landschaftsarchitektinnen und Landschaftsarchitekten sowie Stadtplanerinnen und Stadtplaner in Nordrhein-Westfalen bei öffentlichen Aufträgen eine elektronische Rechnungslegung vornehmen müssten. Diese seien jedoch überwiegend in kleineren Büros organisiert, die entsprechende Infrastruktur für die elektronische Rechnungslegung werde daher nicht in allen Büros vorhanden sein. Die Anschaffung der entsprechenden Software werde für diese Büros mit hohen Investitionskosten verbunden sein. Es sei zu erwarten, dass kleinere Büros durch die Einführung der elektronischen Rechnung andernfalls Wettbewerbsnachteile in Bezug auf die Übernahme öffentlicher Aufträge bzw. die Beteiligung an Vergabeverfahren oder Planungswettbewerben haben.

In diesem Zusammenhang sollte aus Sicht des VFB NW geprüft werden, ob es die europarechtlichen Vorgaben zulassen, für die Kammern flexiblere bzw. langfristige Umsetzungsfristen vorzusehen.

Auch die Handwerksorganisationen weisen darauf hin, dass den Kammern über die Verordnungsermächtigung des § 23 Abs. 1 Nr. 2 lit. c) das Format und der Verarbeitungsprozess der elektronischen Rechnungen vorgeschrieben werden, um einen einheitlichen Standard zu etablieren (XRechnung). Dies werde zu Kosten bei den Kammern führen. Das Gleiche gelte für IT-Komponenten und -Anwendungen zum elektronischen Identitätsnachweis (§ 23 Abs. 1 Nr.1). Dies könne insbesondere bei der Übertragung der Gewerbemeldungen auf die Kammern im Rahmen des Entfesselungspaket I von Bedeutung sein.

§ 16a: Open Data

Die Beteiligten stehen der Implementierung von Open Data grundsätzlich positiv gegenüber, machen jedoch den Datenschutz hinsichtlich Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zur Voraussetzung.

Nach Aussagen von IHK NRW bietet die Entwicklung von Open Data der Wirtschaft grundsätzliche weitere Möglichkeiten der digitalen Nutzung. Nicht nur für die Verwaltung, sondern auch für die Wirtschaft könnten sich aus der unentgeltlichen Bereitstellung vorhandener Datensätze neue Chancen und Verbesserungen ergeben. Die wertvolle Ressource der offenen Daten habe ein erkennbares volkswirtschaftliches Potential. Einmalige oder wiederkehrende Kosten seien zunächst nur für die Verwaltung erkennbar.

Die Regelung ist aus ihrer Sicht unbedenklich. Es gäbe keine Einflüsse auf bestehende Geschäftsmodelle der IHK-Mitglieder. Für einen Eingriff in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb fehle es bereits an der hierfür erforderlichen Zielgerichtetheit des Eingriffs. Auch handelt es sich laut IHK NRW bei dem Regelungskomplex um die Leistungsverwaltung. Es sei daher mit einem großzügigeren Maßstab zu begutachten. Konflikte, wie ein Konkurrenzverhältnis, seien von Anfang an ausgeräumt, da jedermann jederzeit auf die bereit

gestellten Daten zugreifen könne. Wegen des zu erwartenden positiven volkswirtschaftlichen Effekts ist aus Sicht von IHK NRW eine Öffnung der behördlichen Daten im Sinne der Vorschrift zu begrüßen.

Dass die neue Regelung in Abs. 1 als Selbstverpflichtung und nicht als Rechtsanspruch ausgestaltet ist, leuchtet IHK NRW ein. Andernfalls wäre demnach die Verwaltung für diesen zusätzlichen Service für Bürger und Unternehmen diesen gegenüber zu exponiert. Auch dass sich die Selbstverpflichtung nicht auf das Erheben von Daten, sondern auf die Bereitstellung von bereits vorhandenen und entsprechend kategorisierten Daten (Abs. 2 Nummer 1 und Nummer 2) bezieht, ist von Seiten IHK NRW nicht zu beanstanden.

Nach Ansicht von VFB NW erscheint es nicht sachgerecht, die von den Selbstverwaltungskörperschaften erhobenen Daten der gleichen Veröffentlichungspflicht zu unterwerfen wie die von anderen Behörden erhobenen Daten. Anders als bei solchen Behörden, deren Entscheidungen die meisten Bürgerinnen und Bürger in bestimmten Fragestellungen unmittelbar betreffen (z.B. Finanzamt, Bauaufsichtsbehörde,...), würden die Entscheidungen der Körperschaften des öffentlichen Rechts, insbesondere die der Selbstverwaltungskörperschaften, die Bürgerinnen und Bürger mittelbar betreffen, während unmittelbar die Kammerangehörigen und somit ein bestimmter Personenkreis betroffen ist. Ungeachtet dessen stellten die Körperschaften relevante Informationen bereits jetzt auf ihren Internetseiten zur Verfügung. Die gesetzliche Regelung sollte deswegen so gefasst werden, dass für die Kammern die Realisierung des „Open-Data“-Ansatzes ermöglicht, aber nicht verpflichtend vorgegeben wird, insbesondere nicht mit starren Umsetzungsfristen.

Darüber hinaus weist der VFB NW darauf hin, dass es sich hinsichtlich des neu in das EGovG NRW einzuführenden § 16a im Wesentlichen um eine Übernahme des § 12a aus dem sog. „Open Data-Gesetz“ des Bundes in das EGovG NRW handele. Allgemein habe die Bundesregierung dem im Sommer 2017 durch den Bundestag verabschiedeten Gesetz eine wirtschaftsfördernde Wirkung zugeschrieben. Die parlamentarische Beratung und Bewertung des Open-Data-Gesetzes habe gezeigt, dass Befürworter eine noch großzügigere Zugänglichkeit zu öffentlichen Daten unter Hinweis auf das wirtschaftliche Potential angestrebt hätten, wohingegen Datenschützer auf die Risiken eines solchen Schrittes verwiesen hätten. Insgesamt könne aus Perspektive des VFB NW nicht beurteilt werden, welche zusätzlichen wirtschaftlichen Potentiale durch eine weitgehend inhaltsgleiche Übernahme der Bundesregelung in das EGovG NRW bewirkt werden könnten.

Aus Sicht des VFB NW kann jedenfalls durch eine Ergänzung des § 16a EGovG NRW ein wesentlicher Beitrag zu der europarechtlich determinierten Transparenz im Vergaberecht geleistet werden: die vergaberechtlich anerkannte Praxis der Mitteilung eines sogenannten Submissionsspiegels stellt demnach einen interessengerechten Ausgleich zwischen Auftraggeber, Auftragnehmern und diesen untereinander her. Dieser Ausgleich werde durch ein auf die am Vergabeverfahren beteiligten Bieter begrenztes Auskunftsrecht erreicht, wobei jedoch keine über Angebot, Bewerber und Preis hinausgehende Informationen aus dem Bereich der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse offengelegt würden. Grundsätzlich ist laut VFB NW ein solches Verfahren im Bereich der E-Vergabe bereits heute möglich. Praktisch werde aus den elektronischen Angeboten der Bieter eine unveränderbare digitale Signatur erzeugt.

Der Zugang zu diesem Submissionsspiegel werde in der derzeitigen Fassung des § 16a des Entwurfs noch nicht berücksichtigt. Ein umfassender Zugriff im Sinne des § 16a Abs. 1 des Entwurfs gehe über die vergaberechtliche Praxis hinaus und würde den Zugang auch am Bieterverfahren Nichtbeteiligten eröffnen. Die strikte Begrenzung nach § 16a Abs. 3 Nr.4 als Hinderungsgrund bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen hingegen würde gemäß dem

VFB NW – ebenfalls entgegen der vergaberechtlichen Praxis – selbst die am Verfahren Beteiligten von der Kenntnisnahme des Submissionsspiegels ausschließen. Dieser Konflikt könne durch Einfügen eines § 16a Abs. 3 Nr. 6 im vorliegenden Entwurf aufgelöst werden:

„(3) Ein Hinderungsgrund im Sinne des Absatzes 1 liegt vor, wenn

[...]

6.) bei einem vergaberechtlichen Submissionsspiegel die Nutzerin oder der Nutzer nicht dem Kreis der Bieter angehört.“

Durch die vorstehende Ergänzung, die über eine reine Umsetzung der Richtlinie 2014/55/EU und des Open-Data-Gesetzes des Bundes würde aus Sicht des VFB NW ein sinnvoller Beitrag zur Überarbeitung des EGovG NRW im Kontext einer breiteren Digitalisierungsoffensive geleistet werden.

Unternehmer nrw bezieht sich ebenfalls auf den erforderlichen Schutz von Betriebsdaten. Aus ihrer Sicht ist ein „Open Data“-Ansatz für die Behörden des Landes grundsätzlich zu begrüßen, u.a. um behördliches Handeln transparenter zu gestalten und Daten volkswirtschaftlich verwertbar zu machen. Allerdings müssten Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse unbedingt geschützt werden. Vertrauen in die Sicherheit der Anwendungen und die Verarbeitung der Daten seien insgesamt unverzichtbare Grundvoraussetzung beim E-Government.

Vor diesem Hintergrund begrüßt der Unternehmensverband, dass gemäß § 16a Abs. 3 Nr. 4 bereits bei „Anhaltspunkten“, dass durch die Veröffentlichung von Daten Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse offengelegt werden, Daten nicht zur Verfügung gestellt werden. Dies müsse für die Umsetzung konsequent sichergestellt werden. Es stelle sich allerdings die Frage, wer darüber entscheide, dass solche Anhaltspunkte vorliegen. Aus ihrer Sicht sollte dies bereits dann der Fall sein, wenn ein betroffener Betrieb entsprechende Vorbehalte geltend macht. Gerade für KMU müsse dies niederschwellig möglich sein.

Nach Ansicht von DGB NRW sorgen offene Daten nicht automatisch für mehr Nutzen für mittelständische Betriebe. Es stelle sich die Frage nach dem verbleibenden Aufwand – Aufwand bei den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes für die immer anspruchsvollere Bereitstellung, Aufwand bei den mittelständischen Betrieben zur Interpretation der Daten. Der Aufwand bei den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes könne - bei weiterhin dünner Personaldecke - dazu führen, dass weniger digital affine Betriebe den notwendigen Interpretationsaufwand nicht leisten können oder wollen und dadurch das Nachsehen hätten.

Die beschriebene Öffnung von Verwaltungsprozessen sei aus Sicht des DGB NRW also nur sinnvoll, wenn gleichzeitig die notwendige Mittelausstattung bestehe, um Daten verwaltungsseitig aufwändiger als zurzeit zu behandeln und mit einer Grundinterpretation zu versehen. Gerade die Anfangsphase dürfte demnach noch von Experimentieren und Ausprobieren geprägt sein.

Der DGB NRW weist darauf hin, dass die Einschätzungen des wirtschaftlichen Nutzens von Open Data in vorliegenden Potenzialstudien z.T. weit auseinander gingen. Wie hoch der externe Nutzen für mittelständische Betriebe, aber auch die Auswirkungen auf die Beschäftigten, tatsächlich sei, ließe sich nur empirisch und von der Nutzerseite her beurteilen. Insofern erfordere die Praxis von Open Government auch neue Beteiligungsformen und eine ständige kritisch-konstruktive Begleitung, an der auch die Interessenvertretungen der Beschäftigten zu beteiligen seien. Verwiesen wird in diesem Zusammenhang auf den Foresight-Bericht „Die Zukunft des Open Government“ von open.nrw.

Darüber hinaus sieht der DGB NRW in Open Data unter dem Blickwinkel der Mittelstandsverträglichkeit erhebliche Potenziale zur besseren Korruptionsbekämpfung, wovon die ehrlichen Marktteilnehmer profitieren würden (vgl. die G20 anti-corruption open data principles). Eine Voraussetzung sei die Verknüpfung mit Antikorruptionsstrategien, was internationalen Studien zufolge leider auch in Deutschland noch zu selten der Fall sei. Nordrhein-Westfalen könne hier eine Vorreiterrolle einnehmen.

3. Votum der Clearingstelle Mittelstand

Die Clearingstelle Mittelstand hat den Entwurf zur Änderung des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen einem Clearingverfahren mit Blick auf die Belange des Mittelstandes unterzogen.

Sie begrüßt die Intention des Landes mit der vorgelegten Ergänzung des E-Government-Gesetzes weitere Schritte in Richtung Digitalisierung und Transparenz in der Verwaltung zu gehen.

Durch die Einführung neuer digitaler Verfahren und Prozesse lassen sich Verfahrensabläufe vereinfachen und somit Bürokratie abbauen. Da die Akzeptanz solcher Produkte vor allem von der Benutzerfreundlichkeit abhängt, sollte diese stets im Fokus stehen.

Viele Unternehmen agieren nicht nur innerhalb der Landesgrenzen, sondern bundesweit oder auch international. Daher sollte die technische Einheitlichkeit der Regelungen im Vordergrund stehen. Es sollte vermieden werden, dass 17 verschiedene Systeme in den Ländern und dem Bund durch unterschiedliche Gestaltungen und Anforderungen bei der Verwendung von Softwarelösungen gelten.

Hinsichtlich der Regelungen zur E-Rechnung sieht die Clearingstelle den nachfolgenden Präzisierungsbedarf bzw. Änderungsbedarf:

- Unmissverständliche Klarstellung, dass mit der Möglichkeit zur Übermittlung von E-Rechnungen nicht gleichzeitig ein Verbot zur Annahme von Papierrechnungen seitens der Verwaltung einhergeht.
- Die Erweiterung der Begrifflichkeit der elektronischen Rechnung um hybride Formate, da diese weder in der Europäischen Richtlinie noch im Bundesgesetz als abgeschlossene Formate eingestuft werden.
- Für den Fall des Festhaltens an einer Übergangsvorschrift in § 7a Abs. 3 in Bezug auf hybride Formate insbesondere für KMUs einen eindeutigen Endzeitpunkt festzuschreiben.

Zudem sollte aus Sicht der Clearingstelle Mittelstand in der Rechtsverordnung durch entsprechende Regelungsausgestaltung berücksichtigt werden, dass gerade bei kleineren Vergaben und im Hinblick auf kleinere und mittelgroße Unternehmen sowohl die infrastrukturellen und technischen als auch die organisatorischen Voraussetzungen für einen schnellen Übergang zur verpflichtenden elektronischen Rechnungsstellung nicht gegeben sind. Dieser führt zu nicht unerheblichen Kosten für KMU und Kammern. Vor diesem Hintergrund plädiert die Clearingstelle Mittelstand dafür:

- Von der grundsätzlichen Festschreibung einer Verpflichtung zur Erstellung von E-Rechnungen Abstand zu nehmen,
- Für den Fall der grundsätzlichen Festschreibung einer Verpflichtung zur Erstellung von E-Rechnungen, Aufträge im Unterschwellenbereich von dieser Verpflichtung auszunehmen sowie
- Für KMUs und die Kammern flexible angemessene Übergangsfristen zu verankern.

Die Implementierung von Open Data in das E-Government-Gesetz wird von Seiten der Clearingstelle Mittelstand begrüßt, da die damit einhergehende unentgeltliche Bereitstellung vorhandener Datensätze durch die Verwaltung die wirtschaftliche Verwertbarkeit der Daten ermöglicht. Mit Blick auf den grundsätzlich positiven Aspekt der Transparenz durch Open Data ist aus Sicht der mittelständischen Wirtschaft allerdings der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen unbedingt zu sichern.