

Landtag Nordrhein-Westfalen
Thorsten Schick, MdL
Vorsitzender des Ausschusses für
Digitalisierung und Innovation
Ministerium für Wirtschaft, Innovation,
Digitalisierung und Energie
des Landes Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

per E-Mail:

anhoerung@landtag.nrw.de
susanne.stall@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/725

Alle Abg

Ansprechpartner:
StNRW
Referentin Dr. Hanna Sommer
Tel.-Durchwahl: 0221 3771-770
Fax-Durchwahl: 0221 3771-128
E-Mail:
hanna.sommer@staedtetag.de

Aktenzeichen: 10.02.03 N

Landkreistag NRW
Beigeordneter Dr. Marco Kuhn
Tel.-Durchwahl: 0211 300491-300
Fax-Durchwahl: 0211 300491-5300
E-Mail: m.kuhn@kt-nrw.de

Aktenzeichen: 10.55.03

Städte- und Gemeindebund NRW
Referentin Dr. Cornelia Jäger
Tel.-Durchwahl: 0211 4587-226
Fax-Durchwahl: 0211 4587-292
E-Mail:
cornelia.jaeger@kommunen-in-nrw.de

Aktenzeichen: 17.0.5.9.2-001/002

Datum: 05.07.2018

Verbändebeteiligung: Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes Nordrhein-Westfalen, Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/2575

Ihr Schreiben vom 12.06.2018

Sehr geehrter Herr Schick,

wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes Nordrhein-Westfalen Stellung nehmen zu können.

Wir verweisen auf unsere Stellungnahmen zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen) als Teil des Entfesselungspakets II vom 29.01.2018 und zur Umsetzung der EU-Richtlinie über die elektronische Rechnungsstellung (Eckpunktepapier E-Rechnungsgesetz) vom 28.04.2017 sowie insbesondere zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen) vom 06.10.2017, welche wir nochmals beifügen (**Anlagen**). Darin haben wir zu einer Vielzahl von im o. g. Gesetzentwurf aufgegriffenen Aspekten bereits ausführlich und im Detail Stellung genommen. Wir bitten noch einmal nachdrücklich um Berücksichtigung der mit jenen Stellungnahmen unterbreiteten Anregungen und Änderungswünsche.

Im Besonderen unterstreichen wir unsere bereites mehrfach ausgeführte Position zur Verpflichtung der Kommunen und die damit erfolgende Aufgabenübertragung an Kommunen:

Artikel 1

Nr. 2

§ 7a

Allgemeines:

Wir halten an der in unseren o. g. Stellungnahmen ausgeführten Position zur Verpflichtung der Kommunen und die damit erfolgende Aufgabenübertragung an Kommunen fest. Im vorliegenden Gesetzentwurf werden die Kommunen verpflichtet, elektronische Rechnungen zu empfangen und automatisch und elektronisch zu verarbeiten. Diese Verpflichtung geht über den Anwendungsbereich der Richtlinie 2014/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.04.2014 über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen hinaus. Damit handelt es sich nach unserer Auffassung klar um eine Aufgabenübertragung an die Kommunen, die dem verfassungsrechtlich verbürgten Konnexitätsprinzip unterfällt.

Soweit in der Begründung zu dem Gesetzentwurf ausgeführt wird, dass eine Konnexitätsrelevanz ausscheide, weil es sich im vorliegenden Fall nicht um eine öffentliche Aufgabe handle, kann dem nicht gefolgt werden. Der öffentliche Aufgabenbegriff i. S. d. Art. 78 Abs. 3 LV NRW ist weit gefasst. Darunter versteht man jedes Verwaltungshandeln bzw. alle Tätigkeitsbereiche, deren Ausübung im öffentlichen Interesse liegt (so etwa Isensee, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, § 73, Rn. 12). Dementsprechend ist auch die Rechnungslegung und damit der Empfang von E-Rechnungen als öffentliche Aufgabe zu klassifizieren. Laut Gesetzesbegründung soll sich der Geltungsbereich nicht auf solche Aufgaben erstrecken, die für die institutionelle Selbstverwaltungsgarantie wesensimmanent sind. Darunter will der Gesetzgeber solche Aufgaben verstanden wissen, die die Organbildung oder die eigene Personal- oder Vermögensverwaltung betreffen. Damit wollte der Gesetzgeber Regelungen, die allein intern wirken und keine Außenwirkung gegenüber Dritten erzeugen, von dem Anwendungsbereich der Konnexitätsregelung ausschließen. Dies können nur solche Regelungen sein, die allein die innere Organisation der Verwaltung betreffen. Aufgaben in diesem Bereich werden originär von den Kommunen wahrgenommen und müssen ihnen nicht erst übertragen werden.

Dies ist aber gerade bei der geplanten E-Rechnung nicht der Fall. Sinn und Zweck des § 7a EGovG NRW-E ist es nämlich nicht, interne Verwaltungsabläufe zu verbessern, sondern vielmehr soll durch die Regelung die Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Kommune vereinfacht werden. Durch diese klare und vorrangige Außenwirkung der Norm muss die Regelung als klassische öffentliche Aufgabe verstanden werden, da es nicht um die innere Organisation der Kommune, sondern um die Wirkung zwischen verschiedenen Akteuren außerhalb der Verwaltung geht. Dies kann für den Bereich der Doppik wohl anders zu beantworten sein, so dass eine Übertragbarkeit auf die oben genannte Konstellation schwer möglich ist. Ebenso vermag auch der Verweis auf Gerichtsentscheidungen aus anderen Bundesländern mit teilweise anders gelagerten Konnexitätsregelungen daran nichts zu ändern.

Das Land ist daher gehalten, hierzu nach Maßgabe des Konnexitätsausführungsgesetzes eine Kostenfolgeabschätzung durchzuführen. Wenn sich durch die Aufgabenübertragung eine wesentliche finanzielle Belastung der Kommunen ergeben sollte, wäre ein entsprechender Belastungsausgleich durch das Land zu leisten. Nur durch eine angemessene finanzielle Ausstattung der Kommunen kann die Aufgabe mit den im Gesetz gemachten Vorgaben effektiv wahrgenommen werden. Wir bitten Sie daher dringend, uns bis zur Verabschiedung des Gesetzes eine belastbare Kostenfolgeabschätzung vorzulegen und mit uns in Gespräche zum Kostenausgleich einzutreten.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Dr. Uda Bastians
Beigeordnete
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Marco Kuhn
Erster Beigeordneter
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Andreas Wohland
Beigeordneter
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen

Ministerium für Wirtschaft, Innovation,
Digitalisierung und Energie
des Landes Nordrhein-Westfalen
CIO-Stabsstelle
Berger Allee 25
40190 Düsseldorf

per E-Mail:

CIO-Stabsstelle@mwide.nrw.de
anca.ott@mwide.nrw.de
Martina.Knebel@mwide.nrw.de

Ansprechpartner:
StNRW
Referentin Dr. Hanna Sommer
Tel.-Durchwahl: 0221 3771-770
Fax-Durchwahl: 0221 3771-128
E-Mail:
hanna.sommer@staedtetag.de

Aktenzeichen: 10.02.03 N

Landkreistag NRW
Beigeordneter Dr. Marco Kuhn
Tel.-Durchwahl: 0211 300491-300
Fax-Durchwahl: 0211 300491-5300
E-Mail: m.kuhn@lkt-nrw.de

Aktenzeichen: 10.55.03

Städte- und Gemeindebund NRW
Referentin Dr. Cornelia Jäger
Tel.-Durchwahl: 0211 4587-226
Fax-Durchwahl: 0211 4587-292
E-Mail:
cornelia.jaeger@kommunen-in-nrw.de

Aktenzeichen: 17.0.5.9.2-001/002

Datum: 29.01.2018

Verbändebeteiligung: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen) als Teil des Entfesselungspakets II

Ihr Schreiben vom 21.12.2017

Sehr geehrter Herr Beuß,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen) als Teil des Entfesselungspakets II Stellung nehmen zu können.

Wir verweisen auf unsere Stellungnahmen zur Umsetzung der EU-Richtlinie über die elektronische Rechnungsstellung (Eckpunkt Papier E-Rechnungsgesetz) vom 28.04.2017 sowie insbesondere zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen) vom 06.10.2017, welche wir beide nochmals beifügen (**Anlagen**). Darin haben

wir zu einer Vielzahl von im o. g. Gesetzentwurf aufgegriffenen Aspekten bereits ausführlich und im Detail Stellung genommen. Wir bitten noch einmal nachdrücklich um Berücksichtigung der mit jenen Stellungnahmen unterbreiteten Anregungen und Änderungswünsche.

Über diese Stellungnahmen hinaus erlauben wir uns folgende weitere Anmerkungen:

Artikel 1

Nr. 2

§ 7a Abs. 1

Allgemeines:

Wir halten an der in unserer o. g. Stellungnahme vom 06.10.2017 ausgeführten Position zur Verpflichtung der Kommunen und die damit erfolgende Aufgabenübertragung an Kommunen fest. Im vorliegenden Gesetzentwurf werden die Kommunen verpflichtet, elektronische Rechnungen zu empfangen und automatisch und elektronisch zu verarbeiten. Diese Verpflichtung geht über den Anwendungsbereich der Richtlinie 2014/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.04.2014 über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen hinaus. Damit handelt es sich nach unserer Auffassung klar um eine Aufgabenübertragung an die Kommunen, die dem verfassungsrechtlich verbürgten Konnexitätsprinzip unterfällt.

Soweit in der Begründung zu dem Gesetzentwurf ausgeführt wird, dass eine Konnexitätsrelevanz ausscheide, weil es sich im vorliegenden Fall nicht um eine öffentliche Aufgabe handele, kann dem nicht gefolgt werden. Der öffentliche Aufgabenbegriff i. S. d. Art. 78 Abs. 3 LV NRW ist weit gefasst. Darunter versteht man jedes Verwaltungshandeln bzw. alle Tätigkeitsbereiche, deren Ausübung im öffentlichen Interesse liegt (so etwa Isensee, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, § 73, Rn. 12). Dementsprechend ist auch die Rechnungslegung und damit der Empfang von E-Rechnungen als öffentliche Aufgabe zu klassifizieren. Laut Gesetzesbegründung soll sich der Geltungsbereich nicht auf solche Aufgaben erstrecken, die für die institutionelle Selbstverwaltungsgarantie wesensimmanent sind. Darunter will der Gesetzgeber solche Aufgaben verstanden wissen, die die Organbildung oder die eigene Personal- oder Vermögensverwaltung betreffen. Damit wollte der Gesetzgeber Regelungen, die allein intern wirken und keine Außenwirkung gegenüber Dritten erzeugen, von dem Anwendungsbereich der Konnexitätsregelung ausschließen. Dies können nur solche Regelungen sein, die allein die innere Organisation der Verwaltung betreffen. Aufgaben in diesem Bereich werden originär von den Kommunen wahrgenommen und müssen ihnen nicht erst übertragen werden.

Dies ist aber gerade bei der geplanten E-Rechnung nicht der Fall. Sinn und Zweck des § 7a EGovG NRW-E ist es nämlich nicht, interne Verwaltungsabläufe zu verbessern, sondern vielmehr soll durch die Regelung die Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Kommune vereinfacht werden. Durch diese klare und vorrangige Außenwirkung der Norm muss die Regelung als klassische öffentliche Aufgabe verstanden werden, da es nicht um die innere Organisation der Kommune, sondern um die Wirkung zwischen verschiedenen Akteuren außerhalb der Verwaltung geht. Dies kann für den Bereich der Doppik wohl anders zu beantworten sein, so dass eine Übertragbarkeit auf die oben genannte Konstellation schwer möglich ist. Ebenso vermag auch der Verweis auf Gerichtsentscheidungen aus anderen

Bundesländern mit teilweise anders gelagerten Konnexitätsregelungen daran nichts zu ändern.

Das Land ist daher gehalten, hierzu nach Maßgabe des Konnexitätsausführungsgesetzes eine Kostenfolgeabschätzung durchzuführen. Wenn sich durch die Aufgabenübertragung eine wesentliche finanzielle Belastung der Kommunen ergeben sollte, wäre ein entsprechender Belastungsausgleich durch das Land zu leisten. Nur durch eine angemessene finanzielle Ausstattung der Kommunen kann die Aufgabe mit den im Gesetz gemachten Vorgaben effektiv wahrgenommen werden. Wir bitten Sie daher dringend, uns bis zur Verabschiedung des Gesetzes eine belastbare Kostenfolgeabschätzung vorzulegen und mit uns in Gespräche zum Kostenausgleich einzutreten.

„Schulgirokonten“:

§ 7a Abs. 1 Satz 2 des Gesetzentwurfes erweitert den Geltungsbereich des Gesetzes auf alle öffentlichen Auftraggeber „unabhängig vom Geltungsbereich gemäß § 1“. Seit Jahrzehnten bewirtschaften die Schulen in vielen Kommunen ihre vom Schulträger zur Verfügung gestellten Mittel selbst. Dies verschafft ihnen wegen haushaltswirtschaftlicher Restriktionen eine größere Flexibilität bei der Bewirtschaftung von Mitteln und die Möglichkeit zum Ansparen für größere Anschaffungen. Dies geschieht losgelöst vom Rechnungswesen der Kommunen über eigene Girokonten ("Schulgirokonten") durch die Schulleitung, Lehrer und das Schulsekretariat. Dieses dezentrale System wäre nicht mehr wirtschaftlich zu betreiben, wenn auch die Schulen verpflichtet würden, E-Rechnungen zu empfangen, zu verarbeiten und zu archivieren. Daher sollten die Schulen von der Verpflichtung ausgenommen werden.

Wir regen an, Satz 2 wie folgt zu ändern: "Diese Verpflichtung gilt unabhängig von dem Geltungsbereich gemäß § 1; sie gilt nicht für Schulen, soweit sie eigenverantwortlich im Rahmen der vom Schulträger zur Verfügung gestellten Budgets Rechnungen empfangen und verarbeiten."

Wir verweisen hierzu im Weiteren auf unsere Ausführungen zur „Tätigkeit von Schulen“ in unserer o. g. Stellungnahme vom 06.10.2017, S. 3.

§ 7a Abs. 3

Zu Recht wird in der Gesetzesbegründung auf die Kosten der Beibehaltung von hybriden Rechnungsformaten neben den strukturierten E-Rechnungen hingewiesen. Die Einführung einer Übergangsfrist für hybride Rechnungen führt zu eben solchen vermeidbaren Mehrkosten, soweit damit eine (erstmalige) Verpflichtung für die Kommunen zu deren Empfang einhergeht. Bisher bestand nur die umsatzsteuerrechtliche Möglichkeit, aber keine Verpflichtung, solche Rechnungsformate zu empfangen. Diese wird nun durch den Gesetzentwurf geschaffen.

Zwar wird in der Gesetzesbegründung ausgeführt, dass hybride Rechnungsformate in der Wirtschaft und Verwaltung bereits vielfach Verwendung finden. Allerdings kann nicht davon ausgegangen werden, dass das in allen Kommunen der Fall ist. In vielen Kommunen können z. B. die umsatzsteuerrechtlichen Anforderungen an die Archivierung dieser Rechnungen nicht erfüllt werden.

Wir halten es für nicht nachvollziehbar, warum für eine Übergangsfrist alle Behörden gezwungen sein sollen, einen Parallelbetrieb weiterzuführen oder gar erst einzurichten. Wir schlagen daher vor, den Behörden die Möglichkeit eines Parallelbetriebs zu eröffnen, sofern sie die technischen Vorkehrungen bereits getroffen haben und diesen übergangsweise fortführen wollen. Eine Einführung für eine Übergangszeit, nur um diese Möglichkeit zusätzlich (neu) zu schaffen, scheint uns dagegen unwirtschaftlich.

Nr. 3

Zu § 23 Abs. 1 Nr. 2

a)

Wir würden begrüßen, wenn zum Thema "Archivierung der Rechnung, Einreichen von Rechnungen im Steuerbereich, das Vorlegen von Rechnungen bei Betriebsprüfungen etc." sinnvolle Regelungen getroffen würden. In diesen Bereichen kann der Widerspruch entstehen, bei einer ursprünglich elektronisch gestellten Rechnung im Prüfungsfall eine ausgedruckte Papierversion derselben Rechnung vorlegen zu müssen. Hier sollte der Regelungsbereich der Rechtsverordnung mögliche Probleme und Handlungsfelder aufgreifen und gleichzeitig Grenzen der Umsetzung der elektronischen Rechnung ziehen, um die wirtschaftliche Umsetzung der E-Rechnungsrichtlinie zu gewährleisten.

Neben der noch bestehenden steuerrechtlichen Problematik, dass das BMF mit den Grundsätzen zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff (GoBD) nach wie vor das Recht der Finanzbehörden postuliert, im Zweifelsfalle auch ausgedruckte Versionen der Belege zu erhalten, ist das in einem noch wichtigeren Feld für die Kommunen bedeutsam – bei der Prüfung der Zuschussverwendung. Hier müssen nach wie vor Originalrechnungen über einen langen Zeitraum (teilweise Jahrzehnte) aufbewahrt werden. Dieser Aspekt ist im vorliegenden Gesetzentwurf nicht erwähnt. Auch die Vorlage von Originalrechnungen in Gerichtsverfahren (z. B. Abgabestreitigkeiten: Überprüfung von Gebührenbedarfsberechnungen und Beitragsabrechnungen) widerspricht dem angestrebten wirtschaftlichen Ziel.

b)

Es wird vorgeschlagen Nr. 2 b) ersatzlos zu streichen. Eine adäquate Ermächtigung enthält auch § 4a Abs. 3 Nr. 1 EGovG des Bundes, wovon in § 6 ERechV Gebrauch gemacht wurde. Allerdings richten sich die Vorgaben an die Bundesbehörden. Das Land ist nach unserer Auffassung nicht mit der Befugnis ausgestattet, derart weitreichenden Vorgaben für die Kommunen und andere juristische Personen, die nicht der Organisationshoheit des Landes unterliegen, zu machen und dabei in die Organisationshoheit dieser Körperschaften oder Anstalten einzugreifen.

Auch ohne eine VO-Ermächtigung bleibt es dem Land unbenommen, auf dem Erlasswege für seine Behörden derartige Vorgaben zu machen.

Solange nicht bekannt ist, was die Landesregierung unter der "Art und Weise der Verarbeitung" konkret fasst, ist es nicht möglich, hier konkretere Ausführungen zu machen.

Nr. 4

Wir begrüßen die Verschiebung des Inkrafttretens des Gesetzes auf den 01.04.2020 ausdrücklich. Eine fristgerechte Umsetzung wäre sonst ein sehr ehrgeiziges Ziel gewesen, bedenkt man, dass nicht allein die Einführung neuer Software das Ziel ist, sondern in den Kommunen tiefgreifende Änderungen im organisatorischen Ablauf sowie im Bereich elektronischer Dokumentenmanagement- und Archivsysteme bzw. deren Einführung vorgenommen werden müssen. Eine zusätzliche Herausforderung stellt die noch nicht konzipierte Registrierung der Rechnungssteller mit Austausch der Registrierungsdaten zwischen den Rechnungsstellern dar.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Dr. Uda Bastians
Beigeordnete
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Marco Kuhn
Erster Beigeordneter
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Andreas Wohland
Beigeordneter
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen

Herrn Chief Information Officer
Hartmut Beuß
Ministerium für Inneres und Kommunales
des Landes Nordrhein-Westfalen
Friedrichstraße 62-80
40217 Düsseldorf

per E-Mail

Ansprechpartner:

Dr. Hanna Sommer, StT NRW
Tel.-Durchwahl: +49(30) 37711-770
Fax-Durchwahl: +49(30) 37711-809
E-Mail: hanna.sommer@staedtetag.de

Dr. Marco Kuhn, LKT NRW
Tel.-Durchwahl: +49(211).300491-300
E-Mail: m.kuhn@lkt-nrw.de
Aktenzeichen: 10.55.03 Ku/cp

Dr. Cornelia Jäger StGB NRW
Tel.-Durchwahl: +49(211).4587-226
E-Mail: cornelia.jaeger@kommunen-in-nrw.de

Datum: 28.04.2017

Umsetzung der EU-Richtlinie über die elektronische Rechnungsstellung (Eckpunktepapier E-Rechnungsgesetz)

Ihre E-Mail vom 05.04.2017

Sehr geehrter Herr Beuß,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, im Rahmen der landesrechtlichen Umsetzung der Richtlinie 2014/55/EU über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen frühzeitig Stellung nehmen zu können. Zu dem Ihrerseits vorgelegten Entwurf eines Eckpunktepapiers E-Rechnungsgesetz ist aus unserer Sicht – vorbehaltlich der Befassung in unseren Gremien – folgendes anzumerken:

Grundsätzlich ist es begrüßen, dass Unternehmen in Zukunft die Möglichkeit eröffnet werden soll, neben der Papierrechnung in bestimmten Fällen auch eine elektronische Rechnungsstellung an öffentliche Auftraggeber vorzunehmen. Von einer nutzerfreundlichen und leicht verständlichen, einheitlichen elektronischen Rechnungsstellung können Unternehmen fraglos profitieren. Das geplante E-Rechnungsgesetz ist jedoch auch von erheblicher kommunaler Relevanz. Die Kommunen als öffentliche Auftraggeber werden nämlich insoweit verpflichtet, als dass sie den Empfang und die Verarbeitung elektronischer Rechnungen sicher zu stellen haben. Sie müssen in der Lage sein, die Anforderungen des geplanten E-Rechnungsgesetzes umsetzen zu können. Auch unter diesem Gesichtspunkt ist die frühzeitige Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände gleichermaßen begrüßenswert wie auch geboten.

Aus dem Entwurf des Eckpunktepapiers E-Rechnung geht hervor, dass die Verpflichtung öffentlicher Auftraggeber, den Empfang und die Verarbeitung elektronischer Rechnungen zu gewährleisten, auf unterschwellige Auftragswerte erweitert werden soll. Diese Verpflichtung geht über den Anwendungsbereich der Richtlinie 2014/55/EU hinaus. Damit

handelt es sich um eine Aufgabenübertragung an die Kommunen, die dem verfassungsrechtlich verbürgten Konnexitätsprinzip unterfällt. Wenn sich also durch die Aufgabenübertragung eine wesentliche finanzielle Belastung der Kommunen ergeben sollte, wäre ein entsprechender Belastungsausgleich durch das Land zu leisten. Nur durch eine angemessene finanzielle Ausstattung der Kommunen kann die Aufgabe effektiv wahrgenommen werden.

Inhaltlich ist anzumerken, dass es prinzipiell sachgerecht ist, dass elektronische Rechnungen von der öffentlichen (kommunalen) Verwaltung grundsätzlich nur „von ihr bekannten Rechnungssendern entgegengenommen werden“ sollen. Wir haben allerdings Zweifel, ob diese Festlegung mit der Verpflichtung aus der EU-Richtlinie über die elektronische Rechnungsstellung, wonach der Empfang von elektronischen Rechnungen zu ermöglichen ist, vereinbar ist. Unter diesem Gesichtspunkt halten wir eine Überprüfung für geboten, ansonsten wären eindeutige Vorgaben hinsichtlich der Authentizität der Rechnung zu treffen.

Es stellt sich ferner die Frage, wie künftig mit anderen Rechnungsformaten (Bilddatei, PDF oder eingescannte Papierrechnung etc.), die keine wirksame elektronische Rechnung nach dem E-Rechnungsgesetz darstellen, verfahren werden soll. Der Entwurf des Eckpunktapiers sieht diesbezüglich keine weitere Klarstellung vor. Unter umsatzsteuerrechtlichen Gegebenheiten dürfen solche Rechnungen dennoch angenommen und weiterverarbeitet werden. Daher bedarf es einer Klarstellung, dass auch andere elektronische Rechnungen, die keine elektronische Rechnung im Sinne des geplanten E-Rechnungsgesetzes darstellen, angenommen werden dürfen, sofern sie die gesetzlichen Mindestvorgaben einer Rechnung erfüllen. Wir geben insofern zu bedenken, dass mit Schreiben des Bundesfinanzministers vom 02.07.2012 die Anforderungen an den elektronischen Rechnungsversand gleichermaßen gelockert wie präzisiert wurden. Danach bedarf es eines innerbetrieblichen Kontrollverfahrens, mit dem ein verlässlicher Prüfpfad zwischen Rechnung und zugehöriger Leistung bzw. Zahlungsverpflichtung hergestellt werden kann. Die Vorgehensweise sollte hier den Kommunen überlassen werden.

Der auf Seite 6 des Eckpunktapiers (Registrierung) angesprochene Umgang mit eingehenden Rechnungen, namentlich die Prüfung auf eine korrekte Übermittlung, stellt in Ansätzen einen Teil des steuerlichen Kontrollverfahrens dar. Es ist zu prüfen, ob die elektronische Rechnung insbesondere folgenden steuerlichen Anforderungen entspricht: Echtheit der Herkunft, Unversehrtheit des Inhalts, Lesbarkeit der Rechnung. Unabhängig von einer Registrierung muss mittels eines Kontrollverfahrens sichergestellt werden können, dass insbesondere Leistung, Entgelt, leistender Rechnungssteller und Zahlungsempfänger korrekt sind und die Annahme gerechtfertigt ist, dass bei der Übermittlung keine die Echtheit der Herkunft oder die Unversehrtheit des Inhalts beeinträchtigenden Fehler vorgekommen sind.

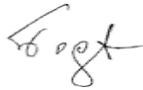
Ein weiterer offener Punkt ist die Wahl des Übertragungskanals durch den Rechnungssender. In diesem Fall stellt sich die Frage, ob sich die entsprechende Wahl auf die angebote-

nen Übertragungskanäle des Rechnungsempfängers beschränkt oder ob der Rechnungsempfänger selbst bestimmte Übertragungskanäle bereitstellen muss, um seiner Annahmeverpflichtung nachzukommen. Insofern besteht hier noch Klärungsbedarf.

Daneben speichern die Kommunen bereits zwecks Überweisung der Rechnungsbeträge die Daten der Rechnungssender (insbesondere Anschrift und Bankverbindung). Seit Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) steht dies in den Kreditorenstammdaten. Durch eine zusätzliche Registrierung käme es zu einer redundanten Datenhaltung und -erhebung. Während die Kreditorenstammdaten von den Kommunen selbst erfasst werden, geht der Entwurf des Eckpunktepapiers E-Rechnung von einer Registrierung durch den Rechnungssender aus. Daher sollte geprüft werden, inwieweit es möglich ist, die entstehenden Risiken ohne mehrfache Datenerhebung und -haltung zu minimieren. Bei dem im Entwurf des Eckpunktepapiers angedachten Austausch der Rechnungsempfänger über die registrierten Rechnungssender ist noch anzumerken, dass dieser Vereinfachung für die Rechnungssender kein unverhältnismäßiger Aufwand bei den kommunalen Rechnungsempfängern gegenüberstehen darf.

Eine weitergehende Stellungnahme hinsichtlich der kommunalen Belange ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich, da es sich zunächst nur um den Entwurf eines Eckpunktepapiers zum E-Rechnungsgesetz handelt. Die genaue Ausgestaltung der Regelungen durch den ersten Gesetzesentwurf bleibt abzuwarten.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Dr. Helmut Fogt
Beigeordneter
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Marco Kuhn
Erster Beigeordneter
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Andreas Wohland
Beigeordneter
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen

Ministerium für Wirtschaft, Innovation,
Digitalisierung und Energie
des Landes Nordrhein-Westfalen
CIO-Stabsstelle
Berger Allee 25
40213 Düsseldorf

per E-Mail:

CIO-Stabsstelle@mik.nrw.de
cio3@mik.nrw.de
anca.ott@im.nrw.de

Ansprechpartner:
Referentin Dr. Hanna Sommer,
StNRW
Tel.-Durchwahl: 0221 3771-770
Fax-Durchwahl: 0221 3771-128
E-Mail:
hanna.sommer@staedtetag.de

Aktenzeichen: 10.02.03 N

Landkreistag NRW
Beigeordneter Dr. Marco Kuhn
Tel.-Durchwahl: 0211 300491-300
Fax-Durchwahl: 0211 300491-5300
E-Mail: m.kuhn@lkt-nrw.de

Aktenzeichen: 10.55.03

Städte- und Gemeindebund NRW
Referentin Dr. Cornelia Jäger
Tel.-Durchwahl: 0211 4587-226
Fax-Durchwahl: 0211 4587-292
E-Mail:
cornelia.jaeger@kommunen-in-nrw.de

Aktenzeichen: 17.0.5.9.2-001/002

Datum: 06.10.2017

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

Ihre E-Mail vom 04.09.2017

Sehr geehrter Herr Beuß,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen) Stellung nehmen zu können.

Vorbemerkungen

Grundsätzlich ist es zu begrüßen, dass Unternehmen in Zukunft die Möglichkeit eröffnet werden soll, neben der Papierrechnung in bestimmten Fällen auch eine elektronische Rechnungstellung an öffentliche Auftraggeber vorzunehmen. Von einer nutzerfreundlichen und leicht verständlichen, einheitlichen elektronischen Rechnungstellung können Unter-

nehmen fraglos profitieren. Der vorliegende Gesetzentwurf und insbesondere die erwartete Rechtsverordnung sind jedoch auch von erheblicher kommunaler Relevanz, da Kommunen als öffentliche Auftraggeber verpflichtet werden, den Empfang und die automatisierte und elektronische Verarbeitung elektronischer Rechnungen sicher zu stellen.

Zwar gelten die bundesrechtlichen Vorschriften (§ 4a EGovG und E-Rech-VO) nicht für die Abwicklung der öffentlichen Aufträge der Kommunen, jedoch ist auch ein Abgleich zwischen diesen Regelungen und den vorgeschlagenen (EGovG-E NRW) oder vorgesehenen (Eckpunktepapier) Regelungen des Landes sinnvoll und notwendig, um ggf. die Übernahme problematischer Regelungen in das Landesrecht oder erkennbare Unterschiede identifizieren und bewerten zu können.

Wir erlauben uns folgende Anmerkungen im Einzelnen:

Artikel 1

Nr. 3

§ 7 Abs. 1

Im vorliegenden Gesetzentwurf werden die Kommunen verpflichtet, elektronische Rechnungen unabhängig von einem maßgeblichen Schwellenwert zu empfangen und automatisch und elektronisch zu verarbeiten. Diese Verpflichtung geht über den Anwendungsbereich der Richtlinie 2014/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen hinaus. Sie wird zudem nicht begründet. Damit handelt es sich um eine Aufgabenübertragung an die Kommunen, die dem verfassungsrechtlich verbürgten Konnexitätsprinzip unterfällt. Das Land ist gehalten, hierzu nach Maßgabe des Konnexitätsausführungsgesetzes eine Kostenfolgeabschätzung durchzuführen. Wenn sich durch die Aufgabenübertragung eine wesentliche finanzielle Belastung der Kommunen ergeben sollte, wäre ein entsprechender Belastungsausgleich durch das Land zu leisten. Nur durch eine angemessene finanzielle Ausstattung der Kommunen kann die Aufgabe effektiv wahrgenommen werden. Wir bitten Sie daher dringend, uns bis zur Verabschiedung des Gesetzes eine belastbare Kostenfolgeabschätzung vorzulegen und mit uns in Gespräche zum Kostenausgleich einzutreten.

Durch die von der Bundesregierung bereits beschlossene – jedoch noch nicht im Bundesgesetzblatt verkündete – Verordnung über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen des Bundes (E-Rechnungs-Verordnung - E-Rech-VO) wird in § 3 eine Verpflichtung zur elektronischen Rechnungsstellung insbesondere dann ausgenommen, wenn ein Direktauftrag im Sinne des § 14 Unterschwellenvergabeordnung vorliegt. Gemäß dieser Vorschrift können Leistungen bis zu einem voraussichtlichen Auftragswert von EUR 1.000 ohne Umsatzsteuer unter Berücksichtigung der Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ohne die Durchführung eines Vergabeverfahrens beschafft werden (sogenannter Direktauftrag). Damit soll oberhalb einer „Bagatellgrenze“ von EUR 1.000 die Verpflichtung zur Ausstellung und Übermittlung elektronischer Rechnungen in den vorgegebenen Formaten sowie über die vorgegebenen Übertragungswege festgelegt werden. Eine derartige Regelung auch im Landesgesetz für Kommunen wäre für Direktaufträge wünschenswert und sollte aus Sicht der Kommunen im Gesetz verankert werden. Kommunen unterhalten Geschäftsbeziehungen mit zahlreichen Kleinunternehmen und -betrieben. Diese von der Vergabe auszuschließen, weil sich für sie der Aufwand einer E-Rechnungsstellung ggf. nicht lohnt, dürfte in den meisten Fällen zu Mehrkosten führen. Mit zunehmender Praxis im Umgang mit der E-Rechnung könnte sich diese Problematik auflösen, so dass im Rahmen einer Evaluation diese Regelungen angepasst werden könnten. Gegenwärtig ist nicht erkennbar, ob das Land in einer Verordnung analog zum Bund

auch einen Schwellenwert, weitere Ausnahmetatbestände oder doch eine umfangliche Verpflichtung regeln wird.

Nach § 1 Abs. 3 EGovG NRW gilt das Gesetz nicht für die "Tätigkeiten der Schulen". Allerdings erweitert § 7a Abs. 1 S. 2 EGovG-E NRW den Geltungsbereich auf alle öffentlichen Auftraggeber "unabhängig vom Geltungsbereich gemäß § 1". Für die eigenverantwortlichen Beschaffungen der Schulen über selbstverwaltete Schulgirokonten, auf denen auch die kommunalen Schulbudgets zur Verfügung gestellt werden, wäre die Pflicht zur Annahme und Verarbeitung von E-Rechnungen in der Praxis nicht umsetzbar. Es bleibt im Gesetzentwurf unklar, ob dieser Bereich unter den Begriff "Tätigkeiten der Schulen" fällt, da diese Beschaffungen zumeist Aufgabe der Kommunen wären, allerdings wegen des einheitlichen Kontos nicht von eigenen Beschaffungsaktivitäten unterschieden werden können.

§ 7 Abs. 2 und 3

Der vorliegende Gesetzentwurf schließt hybride Rechnungsformate aus und schränkt deren Entgegennahme bis zu einem festzusetzenden Stichtag ein. Damit fasst der Gesetzentwurf die Begriffsdefinition der E-Rechnung enger als die zugrundeliegende Richtlinie 2014/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen, die grundsätzlich nur europaweit verbindliche Pflichtfelder vorgibt. Für die Übergangszeit fehlt dann jedoch eine rechtliche Regelung dahingehend, welche Rechnung in der Übergangszeit die rechtlich verbindliche ist. Die Formulierung "... werden bis zum ... entgegengenommen" führt im Umkehrschluss zu der Annahme, dass sie danach nicht mehr angenommen werden (dürfen). Allerdings fehlt in § 7a EGovG-E NRW eine korrespondierende ausdrückliche Verpflichtung für die Auftragnehmer (so wie im Bundesrecht), elektronische Rechnungen zu erstellen. Auch im Eckpunktepapier wird hierzu keine Angabe gemacht. Es bleibt offen, ob - wenn hybride Rechnungen nach Ablauf des Übergangszeitraums nicht mehr angenommen werden dürfen - Papierrechnungen und E-Mails mit pdf-Anhängen als zulässige Formen übrigbleiben.

Grundsätzlich geben wir zu bedenken, dass es gerade für grenznahe Kommunen in Nordrhein-Westfalen, die aufgrund ihrer geografischen Lage Geschäftsbeziehungen in europäische Nachbarstaaten unterhalten, wichtig ist, dass E-Rechnungsformate ausländischer Dienstleister soweit als möglich im Gesetzentwurf oder der noch zu erarbeitenden Rechtsverordnung Berücksichtigung finden, um Erleichterungen im internationalen Rechtsverkehr zu erzielen. Daher sehen wir keinen Anlass dafür, dass die Begriffsdefinition der E-Rechnung in NRW enger gefasst wird, als dies durch die EU-Richtlinie vorgesehen ist.

Nr. 7

§ 16 a

Die Behörden des Landes sollen durch den neuen § 16 a verpflichtet werden, ihre elektronischen Daten, die bei ihnen im Rahmen ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgabenerfüllung verwendet werden, zum Datenabruf über öffentlich zugängliche Netze zur Verfügung zu stellen, soweit dem keine rechtlichen und tatsächlichen Hinderungsgründe entgegen stehen. Die Verpflichtung der Behörden des Landes ist unserer Einschätzung nach unproblematisch. Allerdings möchten wir darauf hinweisen, dass aus der Verpflichtung der Landesbehörden auch keine mittelbare Verpflichtung der Kommunen hergeleitet werden darf, dass diese ebenfalls verpflichtet sind, ihre Daten kostenlos zur Verfügung stellen zu müssen. Vielmehr haben sich die Kommunen bereits in dem mit dem Land abgeschlossenen Open Government Pakt die Selbstverpflichtung auferlegt, eigene Daten kostenfrei im Internet zur Verfügung zu stellen, was aus unserer Sicht bereits ausreichend ist.

Artikel 2

Artikel 2 des Gesetzentwurfs enthält keinen Text. Nach Art. 1 Nr. 12 (Änderung § 26 Abs. 2) sollen die ersten beiden Absätze des neuen § 7 a am 01.12.2019 in Kraft treten. Die VO-Ermächtigung wird dagegen unmittelbar in Kraft gesetzt. Warum § 7a Abs. 3 nicht erst am 01.12.2019 in Kraft treten soll, erschließt sich nicht. Infolgedessen beginnt auch die dreijährige Übergangsfrist bereits ab dem Inkrafttreten in 2018. Es wäre wünschenswert, wenn die Durchführungs-VO parallel mit dem EGovG-E NRW in das Verfahren eingebracht und beschlossen würde. Für den Beginn der Arbeiten auf kommunaler Ebene an der Umsetzung und eine Beauftragung des jeweiligen IT-Dienstleisters (z. B. kommunale Rechenzentren oder auch Beratungsfirmen) sind noch zahlreiche Details zu klären. Vor dem Hintergrund erheblicher Abweichungen zwischen dem Eckpunktepapier E-Rechnungsgesetz und dem vorliegenden Gesetzentwurf vom Bundesrecht und dem noch wenig konkretisierten Vorhaben Portalverbund von Bund und Ländern ist das o. g. Datum ein ehrgeiziges Ziel. Wir regen ein Inkrafttreten zum 01.12.2019 an. Die Durchführungs-VO sollte zeitnah ebenfalls in die Verbändebeteiligung eingebracht und zeitgleich mit dem Gesetz veröffentlicht werden, um den Umsetzungszeitraum für die Kommunen (und Unternehmen) nicht noch weiter zu verkürzen.

Aufgrund der geringen Detailtiefe des Gesetzentwurfs gehen wir davon aus, dass die Ausgestaltung hinsichtlich Art und Weise der Verarbeitung elektronischer Rechnungen - insbesondere zur elektronischer Verarbeitung, zu Anforderungen an die elektronische Rechnungsstellung, zum Schutz von personenbezogenen Daten, zu verbindlich zu verwendenden Rechnungsdatenmodellen, zur Verbindlichkeit bzw. Verpflichtung der elektronischen Form und zu Ausnahmeregelungen - in einer Rechtsverordnung erfolgen wird. Wir bitten vor dem Hintergrund der Komplexität der Regelungsbedarfe um eine frühzeitige Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände hinsichtlich der Rechtsverordnung.

Weiterhin verweisen wir auf unsere Stellungnahme zur Umsetzung der EU-Richtlinie über die elektronische Rechnungsstellung (Eckpunktepapier E-Rechnungsgesetz) vom 28.04.2017, welche wir nochmals beifügen (**Anlage**). Darin sind detaillierte Vorschläge zur Ausgestaltung einer Rechtsverordnung enthalten

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Dr. Helmut Fogt
Beigeordneter
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Marco Kuhn
Erster Beigeordneter
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Andreas Wohland
Beigeordneter
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen