

**Stellungnahme zum Entwurf der
zweiten Verordnung der
Sächsischen Staatsregierung zur
Änderung der Sächsischen E-
Government-Gesetz-
Durchführungsverordnung**

Vorsitzender:

Prof. Dr. Klaus-Dieter Barbknecht

Geschäftsstelle:

Frau Christin Grunenberg

Kontaktdaten:

Landesrektorenkonferenz Sachsen
% TU Bergakademie Freiberg
Büro des Rektors
Akademiestraße 6
09599 Freiberg

Telefon: +49 (0) 3731 39 - 4349

Fax: +49 (0) 3731 39 - 3323

geschaeftsstelle.lrk@zuv.tu-freiberg.de

Homepage: www.lrk-sachsen.de

08. November 2019

Die Landesrektorenkonferenz Sachsen hat mit Schreiben vom 08. November 2019 folgende Stellungnahme zum Entwurf der zweiten Verordnung der Sächsischen Staatsregierung zur Änderung der Sächsischen E-Government-Gesetz-Durchführungsverordnung gegenüber der Sächsischen Staatskanzlei abgegeben:

Allgemein:

Die TU Chemnitz empfiehlt, analog zu Art. 12 Europäische Richtlinie 2014/55/EU, eine Überprüfung der Auswirkungen der Regelungen zur elektronischen Rechnungsstellung durch das Sächsische Staatsministerium des Innern vorzusehen, u.a. um den Stand der Technik hinreichend berücksichtigen zu können.

§ 1 – Bestimmung der Basiskomponenten

Die TU Bergakademie Freiberg weist darauf hin, dass die für § 1 Abs. 6 S. 1 vorgesehene Formulierung „zwischen Behörden und Dritten“ suggeriert, dass die vom Freistaat Sachsen bereitgestellte Basiskomponente zur sicheren Abwicklung des elektronischen Zahlungsverkehrs ausschließlich für Behörden zur Verfügung steht. § 14 Abs. 1 S. 1 des Sächsischen E-Government-Gesetzes vom 9. Juli 2014, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 2. August 2019, legt allerdings fest, dass Basiskomponenten auch den Trägern der Selbstverwaltung zur Verfügung gestellt werden können. Daher würde es sich unter Umständen anbieten, die Träger der Selbstverwaltung mit aufzugreifen.

§ 13 – Freischaltung des besonderen elektronischen Behördenpostfaches mit Ausnahme des Geschäftsbereiches des Staatsministeriums der Justiz

Hinsichtlich des § 13 Abs. 4 des Entwurfes wird seitens der TU Chemnitz die Prüfung angeregt, ob es sich bei der Beauftragung eines Dienstleisters um eine Auftragsverarbeitung im Sinne von Art. 28 DSGVO handelt, also dementsprechende Voraussetzungen eingehalten werden müssen und in der Folge eine dahingehende Ergänzung des Absatzes erforderlich wird.

§ 15 – Begriffsbestimmungen

Es wird seitens der TU Chemnitz vorgeschlagen, den Begriff der Rechnung in den Begriffsbestimmungen in § 15 des Entwurfes zu definieren, um den Anwendungsbereich des Abschnittes präzisieren zu können.

§ 16 – Rechnungsformat, Übermittlung und Inhalt der elektronischen Rechnung

Die TU Dresden schlägt vor, statt „die unter Nutzung eines Verwaltungsportals“ zu formulieren „die unter Nutzung der Zentralen Rechnungseingangsplattform des Bundes (ZRE) i.V.m. dem Zentralen Routing Land (ZRL)“. Ansonsten wird hier die Möglichkeit geschaffen, dass Rechnungssteller über jedwedes Portal, welches dem § 2 Abs. 2 des Onlinezugangsgesetzes entspricht, E-Rechnungen übermitteln zu können so dass die jeweiligen Rechnungsempfänger in jedem dieser Portale ein Benutzerkonto haben müssten.

Laut Begründung (Seite 11 Abs. 4) werden alle in § 16 geforderten Übermittlungsarten durch die Nutzung des Verwaltungsportals abgedeckt. Aus Sicht der Universität Leipzig müsste jedoch deutlicher werden, dass mit § 16 Abs. 1 in Verbindung mit der Begründung keine Ausschließlichkeit der Portalnutzung gemeint ist, da die Universität Leipzig nicht nur das Portal als Lösung anbieten, sondern das Portal zusätzlich (neben einem zentralen E-Mail-Postfach) nutzen will.

Die TU Dresden schlägt vor, „sowie per Weberfassung, E-Mail, De-Mail, Webservice oder Webupload übermittelt worden sind“ zu streichen. Hier wird – insbesondere durch das Wort „sowie“ - suggeriert, dass es für die Rechnungssteller neben dem Eingangskanal „Verwaltungsportale“ noch zusätzliche Eingangskanäle außerhalb der „Verwaltungsportale“ gibt. Die Aufzählung „Weberfassung, E-Mail, De-Mail, Webservice oder Webupload“ stellt jedoch lediglich die vom Gesetzgeber erlaubten Übermittlungswege an die Verwaltungsportale dar.

Die TU Chemnitz weist darauf hin, dass wegen konkreter personenbezogener Inhalte, auch mit Blick u.a. auf Geschäftsgeheimnisse, insbesondere die Verfügbarkeit, Integrität, Authentizität und Vertraulichkeit bei der Übermittlung im Sinne von § 16 Abs. 1 des Entwurfes sicherzustellen ist. Es wird daher die Verwendung geeigneter Signatur- und Verschlüsselungsverfahren empfohlen, insbesondere mit Blick auf die enthaltene E-Mail-Kommunikation, beziehungsweise eine ausschließliche Nutzung eines Verwaltungsportals im Sinne von § 2 Abs. 2 des Onlinezugangsgesetzes. Letzteres würde u.a. auch sicherstellen, dass jeder elektronische Rechnungsversand einem Nutzerkonto zugeordnet werden könnte, andernfalls müsste auch für diese Fälle eine Ablehnung erfolgen.

§ 16 Abs. 2 des Entwurfes sollte aus Sicht der TU Chemnitz unter Beachtung umsatzsteuerrechtlicher Mindestrechnungsbestandteile formuliert werden, z.B.: "Über die umsatzsteuerrechtlichen Mindestrechnungsbestandteile hinaus müssen elektronische Rechnungen mindestens folgende Angaben enthalten: [...]".

§ 18 – Verarbeitung elektronischer Rechnungen

Die Universität Leipzig weist auf eine Diskrepanz zwischen § 18 des Entwurfes sowie der derzeitigen SächsEGovG (§ 3a Abs. 1 S. 1) und dem neu zu fassenden § 16 Abs. 1 SächsEGovGDVO hin: In den letztgenannten Regelungen ist von der Verpflichtung zum elektronischen Empfang *und Verarbeitung* der Rechnung die Rede. § 18 des Entwurfes sagt nun, dass die elektronische Verarbeitung bis zum 01.01.2023 Zeit hat. Für die Hochschulen bedarf es Rechtssicherheit. Die Hochschulen müssen verlässlich wissen, dass sie noch bis zum 01.01.2023 Zeit hätten.

§ 19 – Verbindlichkeit der elektronischen Form

Gemäß Begründung zu § 19 des Entwurfs gilt die Verbindlichkeit der elektronischen Form nur dann für Rechnungen an Träger der Selbstverwaltung, wenn sie Aufträge im Oberschwellenbereich betreffen. Für Rechnungen an staatliche Behörden gilt die Verbindlichkeit der elektronischen Form hingegen für alle Rechnungen. Die TU Bergakademie Freiberg stellt fest, dass diese Unterscheidung aus dem Wortlaut des § 19 des Entwurfs allerdings nicht eindeutig hervor geht und daher ergänzt werden sollte. Auch die Universität Leipzig stellt fest, dass diese Einschränkung mangels Regelung in der Verordnung (nur Erwähnung in der Begründung) nicht ausreichend ersichtlich ist. Zur Schaffung von Rechtssicherheit sollte ein entsprechender Hinweis in die Verordnung aufgenommen werden.

Die TU Bergakademie Freiberg stellt weiter fest: Soweit § 19 Abs. 1 des Entwurfs meint, dass eine vertragliche Verpflichtung zur e-Rechnung nicht nur auf künftige, sondern bereits auf bestehende Vertragsverhältnisse Anwendung findet, wäre der damit verbundene Aufwand unter Umständen enorm. Jedes bestehende Vertragsverhältnis müsste nachverhandelt werden. Weigern sich die Vertragspartner, sich zur e-Rechnung zu verpflichten, müssten die bestehenden vertraglichen Beziehungen zu diesem Vertragspartner in Konsequenz aus § 19 Abs. 1 des Entwurfs (wenn überhaupt möglich) beendet und neue Vertragspartner akquiriert werden. Hatte der bisherige Vertragspartner ein Alleinstellungsmerkmal, führt dies zu weiteren Erschwernissen.

Die Vorgabe, dass Rechnungsempfänger nur noch mit Rechnungsstellern vertragliche Vereinbarungen schließen dürfen, die sich zur Ausstellung und Übermittlung elektronischer Rechnungen vertraglich verpflichten, begegnet aus Sicht der TU Bergakademie Freiberg darüber hinaus weiteren Bedenken. § 19 Abs. 1 des Entwurfs würde bedeuten, dass bei Ausschreibungen bzw. Einholung von Angeboten nur Bieter/Angebote berücksichtigt werden dürfen, die elektronische Rechnungen ausstellen und übermitteln können. Jedoch beteiligen sich nicht nur große, personell, finanziell und technisch gut aufgestellte Unternehmen an Vergabeverfahren; auch Startups, Handwerker und Kleinbetriebe, welche unter Umständen aus unterschiedlichsten Gründen nicht in der Lage sind, elektronische Rechnungen auszustellen und zu übermitteln, beteiligen sich, dürften aber gemäß § 19 Abs. 1 des Entwurfs keine Berücksichtigung finden. § 19 Abs. 2 des Entwurfs, wonach sich Rechnungssteller der Dienstleistung von Rechnungssendern bedienen dürfen, kompensiert dies nur in gewissem Maße und würde die Bieter mit zusätzlichen Kosten belasten, welche sich wiederum im Angebot niederschlagen und die Leistung so für den Auftraggeber verteuern könnte. Auch die zugrundeliegende Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen (Richtlinie 2014/55/EU) sieht nicht zwingend vor, dass bei öffentlichen Aufträgen die Verwendung elektronischer Rechnungen verbindlich vorgeschrieben ist. Vielmehr obliegt den Mitgliedsstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie ein gewisser Umsetzungsspielraum (vgl. Erwägungsgrund 2 zur Richtlinie 2014/55/EU). Zwar soll die Richtlinie die Mitgliedsstaaten nicht daran hindern, bei öffentlichen Aufträgen nur elektronische Rechnungen abzufordern. Die

Richtlinie soll aber vordergründig Rechnungsempfänger, also die öffentlichen Auftraggeber, zentralen Beschaffungsstellen und Auftraggeber, zur Entgegennahme und Verarbeitung von elektronischen Rechnungen verpflichten. Die Richtlinie soll hingegen grundsätzlich nicht das Recht des Rechnungsstellers berühren, frei zu entscheiden, ob er seine Rechnung elektronisch oder in Papierform stellt (vgl. Erwägungsgründe 35 und 40 zur Richtlinie 2014/55/EU). Vor diesem Hintergrund sollte genügen, darauf hinzuwirken, dass Rechnungssteller Rechnungen ab dem 1. Januar 2023 ausschließlich elektronisch ausstellen und übermitteln. Eine vertragliche Verpflichtung sollte aus Sicht der TU Bergakademie Freiberg nicht gefordert und § 19 Abs. 1 S. 2 des Entwurfs sollte gestrichen werden.

Auch die TU Dresden äußert Bedenken gegen die Regelung des § 19 Abs. 1 S.1 und 2 des Entwurfes. Die TU Dresden schlägt eine starke Abmilderung der Regelung vor. Aus Sicht der TU Dresden schränkt er die Vertragsfreiheit übermäßig ein und könnte ggf. auch die Kooperation mit kleineren Unternehmen und Partnern im Ausland erschweren. Sinnvoller wäre eine „Soll“-Vorschrift mit Apell-Funktion. Für die einzelnen Anwender nicht vollkommen klar erkennbar sind zudem die Rechtsfolgen eines etwaigen Verstoßes gegen die Regelung. Auch dürften sich in der praktischen Umsetzung einige Herausforderungen in der zeitlichen Abfolge ergeben. Zum Zeitpunkt der Rechnungsstellung bzw. zu dem Zeitpunkt, an dem der fehlende Vertragsinhalt nach § 19 Abs. 1 S. 2 bemerkt würde, dürfte der Auftrag in der Regel zumindest teilerfüllt sein. Unabhängig davon, ob der Vertrag hätte geschlossen werden dürfen, könnte der Leistungserbringer zumindest Ersatz der Aufwendungen bzw. Schadensersatz verlangen, was de facto einer Rechnungsbegleichung gleichkäme. Im Vergleich zu einer ganz normalen Rechnungslegung und -begleichung würden ggf. weitere Kosten anfallen und die weitere Geschäftsbeziehung stören.

Die TU Chemnitz regt zudem an, § 19 Abs. 1 S. 3 Nr. 1 des Entwurfes der Regelung des § 14 Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) anzupassen und das Wort "Auftrags" durch "Direktauftrags" zu ersetzen.

§ 20 – Schutz personenbezogener Daten

Seitens der TU Chemnitz wird weiter vorgeschlagen, § 20 des Entwurfes in Anlehnung an die Europäische Richtlinie 2014/55/EU über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen zu formulieren und daher beispielsweise wie folgt um die Absätze 1, 3 zu ergänzen, wobei der bisherige § 20 des Entwurfs als neuer Absatz 2 verbliebe:

„(1) Das geltende Unions- und landesspezifische Datenschutzrecht wird durch Abschnitt 3 nicht berührt.“

„(3) Der Rechnungsempfänger trifft unter Berücksichtigung des Stands der Technik, der Implementierungskosten und der Art, des Umfangs, der Umstände und der Zwecke der Verarbeitung sowie der unterschiedlichen Eintrittswahrscheinlichkeit und Schwere des Risikos für die Rechte und Freiheiten natürlicher Personen geeignete technische und organisatorische Maßnahmen, um ein dem Risiko angemessenes Schutzniveau u.a. betreffend die Vertraulichkeit, Verfügbarkeit, Integrität und Authentizität der verarbeiteten personenbezogenen Rechnungsdaten zu gewährleisten.“