

TOP 9.8 Digitalisierung im Gewerberecht

Bericht des Landes Nordrhein-Westfalen

zur Amtschefkonferenz am 28. Mai 2019 /

Wirtschaftsministerkonferenz am 25./26. Juni 2019 in Bremerhaven

1. Ausgangslage

Die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen für Unternehmen findet derzeit in hohem Tempo an unterschiedlichen Stellen statt.

- Länder entwickeln Portale, die Unternehmen den Zugang zur Verwaltung vereinfachen, und Behörden durch effiziente und medienbruchfreie Prozesse entlasten. So soll auch das Onlinezugangsgesetz (OZG) umgesetzt werden, welches alle Behörden verpflichtet, Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 über Portale anzubieten.
- Ebenfalls bis Ende 2022 müssen bundesdeutsche Behörden die EU-Verordnung 2018/1724 (Single Digital Gateway) umgesetzt haben, die unter anderem vorschreibt, dass Prozesse zur „Gründung, Führung und Schließung eines Unternehmens“ in einem Portal der EU zu realisieren sind.
- Die erfolgreiche Einführung einer flächendeckenden elektronischen Übermittlung von Daten aus der Gewerbeanzeige an empfangsberechtigte Stellen gemäß § 3 Abs. 4 GewAnzV hat die Nutzenpotenziale an Effizienz- und Qualitätsgewinn deutlich gemacht, so dass weitere Anwendungsbereiche der verwaltungsinternen Datenübermittlung erschlossen werden sollen.

Angesichts einer Vielzahl von Digitalisierungsaktivitäten des Bundes, der Länder, der Kommunen und sonstiger öffentlichen Stellen und einer auch zukünftig heterogenen IT-Landschaft muss der reibungslose Datenaustausch durch technische, rechtliche und organisatorische Maßnahmen sichergestellt werden. Entsprechende Maßnahmen für die Digitalisierung der Gewerbeordnung und weiterer unternehmensbezogener Verwaltungsleistungen müssen durch die Wirtschaftsministerkonferenz koordiniert und umgesetzt werden. Alle Maßnahmen müssen die Interoperabilität bestehender und neuer IT-Verfahren im Bereich der unternehmensbezogenen Verwaltungsleistungen fördern.

Hierfür sind von der WMK im Dezember 2015 (TOP 10) und Juni 2016 (TOP 7) bereits Grundlagen geschaffen und erfolgreich umgesetzt worden, die für die Weiterentwicklung in Richtung einer umfassenden Digitalisierungsstrategie gut geeignet sind:

- **Technisch:** Die WMK hat die Entwicklung des IT Standards XGewerbeanzeige für die Datenübermittlung von Gewerbemeldedaten an empfangsberechtigte Stellen beschlossen. Dieser Standard ist bundesweit von allen an der Datenübermittlung beteiligten Stellen umgesetzt worden.
- Der Standard XGewerbeanzeige wurde in das vom IT-Planungsrat bereitgestellte XÖV Rahmenwerk überführt. Dies diente insbesondere der technischen Umsetzung qualitätssichernder Maßnahmen der Datenübermittlung. Die Robustheit und Stabilität der Datenübermittlungen im Informationsverbund von Gewerbeanzeigebehörden und empfangsberechtigten Stellen konnte dadurch erheblich gesteigert werden.
- **Rechtlich:** Der Bund hat den in der WMK vereinbarten IT Standard XGewerbeanzeige in § 3 Abs. 4 GewAnzV bundesweit verbindlich vorgegeben.
- **Organisatorisch:** Auf Basis der Beschlusslage der WMK vom Juni 2017 haben der Bund und die Länder die gemeinsame Finanzierung der Betriebskosten des Standards und die Organisation seiner fachlichen Steuerung in der *Verwaltungsvereinbarung über den Betrieb des Standards XGewerbeanzeige* von 2016 festgelegt.

Die strategischen Vorgaben für den Betrieb des Standards XGewerbeanzeige trifft der Bund-Länder-Ausschuss „Gewerberecht“. Der Betrieb wird durch d-NRW und die Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT) gewährleistet und durch eine Expertengruppe unterstützt, in der neben betroffenen Behörden und öffentlichen Stellen auch Hersteller von IT-Fachverfahren vertreten sind. Diese Gremien arbeiten gut zusammen. Die Betriebskosten sind auf bis zu 400 Tsd. € pro Jahr gedeckelt. Hiervon trägt der Bund 20%, die Länder teilen die verbleibenden 80% nach dem Königsteiner Schlüssel.

2. Notwendigkeit und Organisation der Erweiterung

Der Standard XGewerbeanzeige deckt bisher nur einen kleinen, wenn auch wichtigen Teil der Datenübermittlungen ab, die für die Durchführung der Gewerbeordnung erforderlich sind. Der Bund-Länder-Ausschuss Gewerberecht hat daher in seiner Sitzung am 27./28.11.2018 den Beschluss gefasst, den Standard

XGewerbeanzeige weiterzuentwickeln zu einem Standard XGewerbe(ordnung), der insbesondere die digitale Beantragung und Erteilung von gewerberechtlichen Erlaubnissen umfassen soll. Weiterhin wurde das Land Nordrhein-Westfalen gebeten, eine entsprechende Beschlussfassung für die ACK/WMK im Frühjahr 2019 vorzubereiten. Deshalb wird vorgeschlagen, dass die ACK/WMK die bereits ergriffenen technischen, rechtlichen und organisatorischen Maßnahmen im Sinne einer umfassenden Digitalisierung der Gewerbeordnung ausbaut und erweitert. Darüber hinaus sollen die bereits bestehenden und bewährten Lösungen als Grundlage für Datenübermittlungen für weitere unternehmensbezogene Verwaltungsleistungen genutzt und weiterentwickelt werden und dadurch zu einer möglichst zeitnahen Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes im Bereich der Geschäftslage „Unternehmensstart und Gewerbezulassung“ beitragen.

2.1 Umfassende Abdeckung der Gewerbeordnung

Der Standard XGewerbeanzeige ist derzeit bereits bundesweit verbindlich für die Datenübermittlungen im Rahmen des § 14 Absatz 1 GewO. Der Standard soll entsprechend der Beschlussfassung des Bund-Länder-Ausschusses Gewerberecht zukünftig auf weitere Datenübermittlungen im Rahmen der Gewerbeordnung ausgedehnt werden, dies umfasst insbesondere die Einbeziehung von in der Gewerbeordnung geregelten Erlaubnisverfahren. Hierfür ist er um zusätzliche Prozesse und Datenstrukturen zu ergänzen. Der Standard „XGewerbeanzeige“ wird damit zu einem (umfassenderen) Standard „XGewerbeordnung“.

Die fachliche Steuerung des entsprechend erweiterten Standards soll auch zukünftig durch den Bund-Länder Ausschuss Gewerberecht erfolgen.

2.2 Datenübermittlungen für weitere Bereiche der OZG-Geschäftslage „Unternehmensstart und Gewerbezulassung“

Im Sinne einer möglichst einheitlichen und effizienten Digitalisierungsstrategie sollen die bereits vorhandenen Lösungen im Standard XGewerbeanzeige auch als Grundlage für Datenübermittlungen für weitere Bereiche der OZG-Geschäftslage „Unternehmensstart und Gewerbezulassung“ wie bspw. der Handwerksordnung oder der Gaststättengesetze des Bundes und der Länder herangezogen werden.

Dazu sollen solche Übermittlungssachverhalte in Erweiterungsmodulen des Standards XGewerbe realisiert werden (beispielsweise „XGewerbe:HwO“ oder „XGewerbe:GastG“). Hierbei soll sich die Fachverantwortung bspw. im Modul „XGewerbe:HWO“ auf die handwerksspezifischen Daten erstrecken (vgl. hierzu die Abbildung zu „XGewerbe“ mit Erweiterungsmodulen als Anlage).

Für die Erweiterungsmodule soll die möglichst weitgehende Wiederverwendung bestehender Lösungen durch technische und organisatorische Maßnahmen vorgesehen werden:

- **Technisch:** Erweiterungsmodule sollen soweit möglich und sinnvoll die bereits in XGewerbe bestehenden Lösungen (insbesondere: Datenstrukturen) wiederverwenden;
- **Organisatorisch:** Die Entwicklung von Erweiterungsmodulen muss koordiniert werden, damit Synergieeffekte rechtzeitig erkannt und ausgeschöpft werden. Bestimmte technische Aspekte (z. B. einheitliche technische Entwurfsregeln) könnten d-NRW und KoSIT als Betreibern des Standards zugewiesen werden. Darüber hinaus bedarf es jedoch einer fachlichen Steuerung. Diesbezüglich wird der Bund-Länder Ausschuss „eGovernment Wirtschaft“ vorgeschlagen.

3. Prinzipien / Leitlinien der Erweiterung von XGewerbeanzeige zu XGewerbe

3.1 Wiederverwendung bewährter Lösungen

Bereits vorhandene, bewährte Lösungen sollen wiederverwendet werden. Der bestehende XÖV-Standard XGewerbeanzeige soll schrittweise um die notwendigen Elemente erweitert werden, die für Datenübermittlungen im Rahmen von Erlaubnisverfahren nach der Gewerbeordnung erforderlich sind (XGewerbeordnung).

3.2 Modularer Aufbau des Standards

Für den Erfolg der Digitalisierungsbestrebungen ist es wichtig, dass der Standard XGewerbe/XGewerbeordnung als Einheit wahrgenommen wird, dem eine konsistente und transparente Entwicklungsplanung zugrunde liegt.

Gleichwohl ist es aus den oben genannten Gründen erforderlich zu unterscheiden zwischen einem Kernstandard, für den der fachliche Anwendungsbereich mit der Gewerbeordnung exakt bestimmbar ist (XGewerbeordnung), und weiteren Bereichen der OZG-Geschäftslage „Unternehmensstart und Gewerbezulassung“, über deren Anwendung und Verbindlichkeit im Einzelfall zu entscheiden ist.

Daher soll der Standard XGewerbe modular aufgebaut werden:

- Entwicklung eines Kernstandards zur umfassenden Abdeckung der Erlaubnisverfahren nach der Gewerbeordnung (XGewerbeordnung). Er geht durch Erweiterung aus dem derzeitigen Standard XGewerbeanzeige hervor.

Er wird auch zukünftig durch den Bund-Länder Ausschuss Gewerberecht oder ein benanntes Untergremium gesteuert.

- Entwicklung von Erweiterungsmodulen, die jeweils Datenübermittlungen in weiteren Bereichen der OZG-Geschäftslage „Unternehmensstart und Gewerbezulassung“ realisieren. Die Koordination der Entwicklung erfolgt durch den Bund-Länder Ausschuss eGovernment für die Wirtschaft.

3.3 Möglichst weitgehender Anwendungsbereich

Der Standard mit seinen Erweiterungsmodulen soll einen möglichst großen Anwendungsbereich der OZG-Geschäftslage „Unternehmensstart und Gewerbezulassung“ abdecken. Im Rahmen der Umsetzung der Onlinezugangsgesetzes hat der IT-Planungsrat 575 wirtschaftsbezogene Verwaltungsleistungen definiert, die perspektivisch von den öffentlichen Stellen auch elektronisch angeboten werden sollen. Ohne einen Regelungsrahmen, der Standardisierungsvorgaben für die elektronische Abwicklung setzt, ist der Austausch von Verwaltungsleistungen im Portalverbund auf absehbare Zeit nur schwer realisierbar. Insofern sollte für alle OZG-Verwaltungsleistungen für Unternehmen geprüft werden, ob eine rechtliche Verpflichtung zur elektronischen Bereitstellung mittels XGewerbe erfolgen kann. Die OZG-Geschäftslage „Unternehmensstart und Gewerbezulassung“ umfasst allein 79 der 575 wirtschaftsbezogenen Verwaltungsleistungen.ds

Es ist Aufgabe des Bund-Länder Ausschusses eGovernment für die Wirtschaft, die Entwicklung des Standards und seiner Erweiterungsmodule im Sinne dieses Ziels zu koordinieren.

3.4 Anwendung der vom IT-Planungsrat empfohlenen FIM Methode

Die vom IT-Planungsrat empfohlene FIM-Methode soll angewandt werden, um Rechtsgrundlagen zu analysieren und die elektronische Bereitstellung in Portalen vorzubereiten.

Die Verbindung der FIM-Methode zum XÖV-Standard XGewerbe soll genutzt werden, um die Details der Datenübermittlung in der für eine Maschine-zu-Maschine Kommunikation erforderlichen Detailtiefe zu realisieren.

3.5 Orientierung an Vorgaben und Empfehlungen EU Kommission

Mit der EU-Verordnung 2018/1724 verpflichtet die europäische Kommission die EU-Mitgliedsstaaten zur elektronischen Bereitstellung von Verwaltungsleistungen in einem digitalen Zugangstor (Single Digital Gateway). Die Kommission wird ein

„Technisches System für den grenzüberschreitenden automatisierten Austausch von Nachweisen und der Anwendung des Grundsatzes der einmaligen Erfassung („Once-Only-Principle“ einrichten (Artikel 14 der Verordnung).

Um einheitliche Bedingungen für die technische Umsetzung der Vorgaben eines Single Digital Gateway gewährleisten zu können, sind der Kommission Durchführungsbefugnisse übertragen worden, aufgrund derer sie Normen und Anforderungen an die Interoperabilität zur Erleichterung der Auffindbarkeit von Informationen zu Vorschriften und Pflichten, zu Verfahren und zu Hilfs- und Problemlösungsdiensten unter der Verantwortung der Mitgliedstaaten und der Kommission im Einzelnen festlegen kann. Eine unmittelbare Betroffenheit des Standards XGewerbe resultiert aus der Verpflichtung zur vollständigen elektronischen Bereitstellung der Verwaltungsleistungen im Kontext der Gründung, Führung und Schließung eines Unternehmens.

Im Sinne einer zukunftsfähigen Strategie der WMK sollen die Planungen der EU frühzeitig berücksichtigt werden. Der Standard XGewerbe soll so entwickelt werden, dass ein reibungsloser Datenaustausch mit dem technischen System der Kommission von Beginn an gefördert wird. Darüber hinaus sollen auch diejenigen Normen, Standards und Empfehlungen der EU im Kontext der Verordnung 2018/1724, die keinen unmittelbaren Bezug zum Fachstandard XGewerbe haben, hinsichtlich ihrer Anwendung bei der Datenübermittlung geprüft werden. Dies kann insbesondere Komponenten zur Umsetzung des in Artikel 14 genannten Once-Only-Prinzips betreffen, dessen Anwendung Unternehmen von Nachweispflichten entlasten kann.

Die Prüfung entsprechender Vorgaben und Empfehlungen der Kommission ist eine Aufgabe der Betreiber des Standards, die daraus Handlungsempfehlungen für die Steuerungsgremien entwickeln sollen.

3.6 Gewährleistung des dauerhaften Betriebs

Die WMK hat bereits mit Beschluss vom Dezember 2015 zu TOP 10 festgestellt, dass der Betrieb des Standards XGewerbeanzeige dauerhaft zu gewährleisten ist. Dies gilt umso mehr für einen erweiterten Standard XGewerbeordnung/XGewerbe, der zur Grundlage der Digitalisierungsstrategie im Vollzug für die OZG-Geschäftslage „Unternehmensstart und Gewerbezulassung“ werden soll.

4. Pilot-Erweiterungen und Vorfinanzierung durch Nordrhein-Westfalen

Nordrhein-Westfalen hat zum 01.07.2018 mit dem Gewerbe-Service-Portal.NRW (GSP.NRW) ein Fachportal als künftiges Dienstleistungsportal für die Wirtschaft und die Verwaltung errichtet. Dieses ist darauf ausgerichtet, über einen Antragsassistenten in Form eines GovBOT (Künstliche Intelligenz) eine Vielzahl von Verwaltungsleistungen elektronisch im GSP.NRW als Antrags-/Anzeigeverfahren standardisiert anzubieten und die Antragsdaten medienbruchfrei in die Fachverfahren zu übermitteln. Mit dem GSP.NRW sollen die Vorgaben des Onlinezugangsgesetzes zentral für alle Behörden und öffentlichen Stellen, die wirtschaftsbezogene Verwaltungsleistungen in Nordrhein-Westfalen abwickeln, erfüllt werden. Über ein Portalgesetz wird Nordrhein-Westfalen die einheitliche Standardisierung für die elektronische Abwicklung von Anzeige-/Antragsverfahren im GSP.NRW vorgeben und die zuständigen Behörden und Stellen zur Anbindung verpflichten.

Im GSP.NRW können aktuell bereits Gewerbeanzeigen auf Basis der Standardisierung XGewerbeanzeige gestellt werden. Die medienbruchfreie Übermittlung in die entsprechenden Fachverfahren soll bis Mitte 2019 umgesetzt werden. Die Gewerbeanzeige ist bereits mit dem elektronischen Bezahlungssystem des Bundes und der Länder (ePayBL) sowie einer automatisiert im GSP.NRW erstellten Bescheinigung zur Gewerbeanzeige nach § 14 Absatz 1 GewO verknüpft. Für die Erweiterung des Dienstleistungsangebotes im GSP.NRW durch zusätzliche elektronische, wirtschaftsbezogene Antragsverfahren ist die Weiterentwicklung der Standardisierung XGewerbeanzeige zu XGewerbeordnung und XGewerbe erforderlich. Vor diesem Hintergrund hat Nordrhein-Westfalen bereits die KoSIT mit der Entwicklung eines Baukastens beauftragt, der die Grundlage der Entwicklung der Standardisierung XGewerbeordnung und XGewerbe sein kann.

Nordrhein-Westfalen ist bereit, die Ergebnisse der Beauftragung dem Bund und allen Ländern zur Nutzung zur Verfügung zu stellen. Es werden mit der Beauftragung explizit keine ausschließlichen Nutzungsrechte für Nordrhein-Westfalen begründet. Die Entwicklung erfolgt insbesondere auch mit der Verpflichtung, die künftige bundesweite Standardisierung im Rahmen eines gemeinsamen Betriebes der Standards XGewerbeordnung und XGewerbe mitzutragen und soweit erforderlich, die technischen Grundlagen im GSP.NRW so zu ertüchtigen, dass eine Kommunikation im bundesweiten Portalverbund möglich ist. Ein Regelbetrieb der Standardisierung XGewerbeordnung und XGewerbe sollen wie XGewerbeanzeige über eine gemeinsame Finanzierung des Bundes (20%) und der Länder (80%, aufgeteilt nach dem Königsteiner Schlüssel) abgedeckt werden.

5. Fortentwicklung der Verwaltungsvereinbarung und des Betriebskonzeptes

Mit dem angestrebten Grundsatzbeschluss der ACK/WMK zur Weiterentwicklung der Standardisierung XGewerbeanzeige zu XGewerbeordnung und XGewerbe wird eine Fortschreibung der Verwaltungsvereinbarung und des Betriebskonzeptes erforderlich. Denn:

- Der Anwendungsbereich des Standards und das Ziel der Standardisierung werden zukünftig umfassender sein als bisher.
- Die Organisation und die fachliche Steuerung werden geändert. Es wird zu unterscheiden sein zwischen dem Kernstandard für den Vollzug der Gewerbeordnung (XGewerbeordnung in der fachlichen Zuständigkeit des Bund-Länder-Ausschusses Gewerberecht) und dem Gesamtstandard inklusive der Erweiterungsmodule (Koordination durch Bund-Länder-Ausschuss eGovernment für die Wirtschaft).
- Die Betriebskosten werden voraussichtlich mit der zunehmenden Erweiterung des Funktionsumfangs steigen.

Die konkreten Anforderungen hierfür sind noch zu ermitteln. Daher werden das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und das Land Nordrhein-Westfalen gebeten, einen Umsetzungsplan und eine Umsetzungsstruktur für die Erweiterung der Standardisierung XGewerbeordnung und XGewerbe zu erarbeiten und mit den betroffenen Bund-Länder-Ausschüssen abzustimmen. Das BMWi und Nordrhein-Westfalen werden zudem gebeten, den Entwurf einer Fortschreibung der für XGewerbeanzeige bestehenden Verwaltungsvereinbarung und ein entsprechendes Betriebskonzept für die Erweiterung der IT-Standardisierung XGewerbeordnung vorzubereiten.