



REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESKANZLERAMT

An das
Bundesministerium für
Verkehr, Innovation und Technologie
pd@bmvit.gv.at

Geschäftszahl: BKA-600.120/0003-V/A/5/2005
Sachbearbeiter: Herr MMag Patrick SEGALLA
Pers. e-mail: patrick.segalla@bka.gv.at
Telefon: 01/53115/2353
Ihr Zeichen vom: BMVIT-630.030/0003-III/PT1/2005
25.07.2005
Antwortschreiben bitte unter Anführung der Geschäftszahl an: v@bka.gv.at

Betreff: Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Postgesetz 1997 geändert wird (Postgesetznovelle 2005);
Begutachtung; Stellungnahme

Zum mit der do. oz. Note übermittelten Gesetzesentwurf samt Beilagen nimmt das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst wie folgt Stellung:

I. Allgemeines:

Zu legistischen Fragen darf allgemein auf die (neue) Internet-Adresse <http://www.bundeskanzleramt.at/legistik> hingewiesen werden, unter der insbesondere

- die Legistischen Richtlinien 1990 (im Folgenden zitiert mit „LRL ...“),
- das EU-Addendum zu den Legistischen Richtlinien 1990 (im Folgenden zitiert mit „RZ .. des EU-Addendums“),
- der - für die Gestaltung von Erläuterungen weiterhin maßgebliche - Teil IV der Legistischen Richtlinien 1979,
- die Richtlinien für die Verarbeitung und die Gestaltung von Rechtstexten (Layout-Richtlinien) samt einer für die Erzeugung der Rechtstexte vorgesehenen Word 97-Dokumentvorlage und
- verschiedene, legistische Fragen betreffende Rundschreiben des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst

zugänglich sind.

Die Gemeinschaftsrechtskonformität des im Entwurf vorliegenden Bundesgesetzes ist vornehmlich vom do. Bundesministerium zu beurteilen.

II. Zum Gesetzesentwurf:

Zu Z 4 (§ 2 Z 12):

Die Regelung, wonach Direktwerbung erst ab 100 Empfängern vorliegt, könnte Bedenken in Hinblick auf ihre Konformität mit Art. 2 Z 8 der Postrichtlinie aufwerfen, ist doch dort von einer „signifikanten Zahl“ an Empfängern die Rede, und wird angeordnet, dass die „nationale Regulierungsbehörde“ (und nicht der Gesetzgeber) diesen Begriff auslegt. Freilich wird nicht verkannt, dass eine undeterminierte Ermächtigung an die Regulierungsbehörde, darüber per Verordnung zu bestimmen, ihrerseits an verfassungsrechtliche Grenzen stößt: Entsprechend wäre der Begriff „signifikant“ im Gesetz präziser zu erläutern.

Zu Z 8 (§ 4 Abs. 1 Z 3):

Im Unterschied zur Entwurfsbestimmung legt die bestehende Begriffsbestimmung des Universaldienstes in § 2 Z 6 als zum Universaldienst gehörende „Sonderbehandlungen“ Einschreiben und Wertversand nicht demonstrativ, sondern abschließend fest. Abgesehen von der dadurch gegebenen Uneinheitlichkeit ist darauf hinzuweisen, dass die im Entwurf vorgesehenen demonstrative Erwähnung (arg. „insbesondere“) aus verfassungsrechtlichen Gründen problematisch erscheint: An die Definition des Universaldienstes sind zahlreiche rechtliche Konsequenzen etwa hinsichtlich der Regulierung geknüpft, die mit Grundrechtseingriffen verbunden sind (vgl. etwa § 10a, § 16 und § 27 des Postgesetzes in der Entwurfsfassung), so dass die Definition des Universaldienstes Teil „eingriffsnaher Normen“ ist, die nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshof aufgrund des Art. 18 B-VG besonders präzise determiniert zu sein haben (vgl. bloß Mayer, B-VG³, Art 18, A.II.4 mwN). Da dem auch die Postrichtlinie nicht entgegenzustehen scheint, wird deshalb ange regt, auch in § 4 PostG 1997 die abschließende Aufzählung des § 2 Z 6 zu über nehmen.

Zu Z 8 (§ 4 Abs. 3):

Der Verweis auf die Fundstelle des Weltpostvertrages im Bundesgesetzblatt sollte beibehalten werden.

Zu Z 8 (§ 4 Abs. 5):

Es wird angeregt, die Möglichkeit zu schaffen, bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände das Universaldienstkonzept auch unterjährig zu aktualisieren: Liest man die vorgeschlagene Bestimmung – ihrem offenbar beabsichtigten Sinn nach – so, dass nicht vom Konzept gedeckte Maßnahmen vom Universaldienstbetreiber nicht durchgeführt werden dürfen, könnte das Fehlen einer solchen Ausnahmeregelung dazu führen, dass der Betreiber auf außergewöhnliche Umstände nur bedingt reagieren kann: Damit könnten auch Bedenken hinsichtlich der Sachlichkeit der Regelung entstehen.

Zur Untersagungsmöglichkeit ist aus verfassungsrechtlicher Sicht weiters folgendes auszuführen: Die – mit Bescheid zu erfolgende – Untersagung der Schließung eines Postamtes stellt einen nicht unerheblichen Engriff in die Grundrechte des Universaldienstbetreibers dar. Betroffen sind insbesondere die Freiheit der Erwerbsausübung gem. Art. 6 StGG sowie das aus dem Gleichheitssatz des Art. 7 B-VG erfließende allgemeine Sachlichkeitsgebot. Die Maßnahme ist aber auch als Eigentumsbeschränkung im Sinne von Art. 5 StGG und Art. 1 1. ZP der EMRK zu betrachten. Zwar könnte theoretisch überlegt werden, ob die Österreichische Post, die gem. § 5 Abs. 1 Universaldienstbetreiberin ist, als indirekt im Eigentum des Bundes stehendes Unternehmen diese Grundrechtseingriffe hinzunehmen hätte (sog. „Durchgriffs betrachtung“),¹ dies erscheint aber – sofern diese Betrachtung überhaupt noch im Lichte der aktuellen Grundrechtsjudikatur als relevant angesehen werden kann – angesichts der Tatsache, dass sich die Vorgaben des Universaldienstes, wie aus § 5 Abs. 2 ff hervorgeht, nicht ausschließlich an die Österreichische Post richten, aber auch weil der Österreichischen Post als in einem guten Teil des Postmarktes im Wettbewerb mit anderen Betreibern stehendes Unternehmen letztlich doch volle Grundrechtssubjektivität zukommt und jedenfalls nicht unsachlich benachteiligt werden darf, nicht zuzutreffen.

Es kann zwar grundsätzlich kein Zweifel bestehen, dass die Möglichkeit der Untersagung der Schließung eines Postamtes im öffentlichen Interesse liegen kann und angesichts des Konnexes der Erbringung des Universaldienstes mit der Ausübung des reservierten Bereichs eine Untersagung auch im Hinblick auf Verhältnismäßigkeit-

¹ Vgl das Erkenntnis VfSlg. 10.841/1986 zum Atomsperrgesetz, wo der Verfassungsgerichtshof sinngemäß ausführt: Das Verbot zur Stromgewinnung aus Kernkraft trifft materiell nur die öffentliche Hand, weil sie zu 100 % hinter der GmbH steht, die das (nunmehr wertlose) KKW Zwentendorf errichtet hat. Der Gesetzgeber war daher nicht verpflichtet, eine Entschädigung vorzusehen.

gesichtspunkte rechtfertigbar sein wird (auch der Verfassungsgerichtshof scheint in seinen Erkenntnissen zu den Verordnungen über Systemnutzungstarife im Elektrizitätsrecht vom 16.10.2004, G 67/04 und 14.12.2004, V 35/04 implizit die grundsätzliche Zulässigkeit von regulatorischen Maßnahmen, die in Grundrechte eingreifen, in regulierten Wirtschaftssektoren bestätigt zu haben), dennoch ist es erforderlich, dass die gesetzliche Grundlage ausreichend bestimmt ist und der Vollziehung ausreichende Kriterien bei ihrer Abwägung zur Verfügung stellt (vgl. auch die Ausführungen zu eingeschränkten Normen bereits oben in der Anmerkung zu § 4 Abs. 1 Z 3). Vor diesem Hintergrund sollten die Voraussetzungen entsprechend genau determiniert werden: So wäre ausdrücklich darauf abzustellen, dass der Betreiber keine Einigung mit der Gemeinde gefunden hat; der derzeitige Textvorschlag könnte auch auf Einigungsversuche auf politischer Ebene abstehen, die sich jeglicher Ingerenzmöglichkeiten durch den Betreiber entwickeln. Der Teil des Absatzes beginnend mit „Wenn mit der betreffenden Gemeinde keine Einigung [...]“ sollte wegen seiner speziellen Thematik auch in einen eigenen Absatz aufgenommen werden. Angeregt wird auch, den Normtext insofern umzudrehen, als die Untersagungsmöglichkeit der Schließung vorangestellt wird („Der Bundesminister kann die Schließung eines Postamtes untersagen, wenn mit der Gemeinde, in der das Postamt gelegen ist, keine Einigung erzielt wird [...]“). Jedenfalls sollte der Begriff der „betreffenden Gemeinde“ näher ausgeführt werden.

Ob weiterhin tatsächlich jede Untersagung einer Schließung eines Postamtes verhältnismäßig ist, wenn keine stationäre Ersatzlösung eingerichtet wird (so der Entwurf), ist zumindest zu bezweifeln, etwa bei Schließungen in Städten, die über mehrere Postämter verfügen.

Auch erschien es sinnvoll, die Ausübung des Ermessens durch den Bundesminister (selbst wenn die eben dargelegten Voraussetzungen vorliegen, ist die Untersagung der Schließung eine bloße Möglichkeit; arg. „kann [...] untersagen“) weiter zu determinieren – die Entscheidung darüber, ob im Einzelfall die Schließung untersagt werden soll, oder nicht, muss ausreichend vordeterminiert werden. Sollte aber – diese Interpretation wäre aufgrund des letzten Satzes des Abs. 5 denkbar – jede Veränderung des Filialnetzes ohne „stationäre Lösung“ nunmehr unzulässig sein, wäre eine eindeutige Verbotsnorm vorzuziehen (weil dann das „kann“ ohnehin als „muss“ zu interpretieren wäre); eine solche Interpretation würde aber aus den dargelegten

Gründen auf verfassungsrechtliche Bedenken hinsichtlich ihrer Grundrechtskonformität stoßen.

Um die tatsächliche Effektivität des Regulierungsinstruments der Untersagung der Schließung sicherzustellen, und die Gefahr der verfassungsgerichtlichen Bekämpfung derartiger Maßnahmen hintan zu halten, wird deshalb angeregt, die Kriterien bei der Abwägung noch zu präzisieren. Auch wird darauf hingewiesen, dass (was wohl ohnehin beabsichtigt ist) die Post-Universaldienstverordnung der neuen Gesetzeslage anzupassen wäre, sieht diese doch derzeit andere Anforderungen an den Universaldienst vor.

Zu Z 10 (§ 6 Abs. 3):

Diese Bestimmung hat keinen normativen Inhalt und sollte gem. LRL 2 daher entfallen bzw. in die Erläuterungen aufgenommen werden.

Zu Z 12 (§ 10 Abs. 2):

Es erscheint unlogisch, dass der Universaldienstbetreiber zwar die Kriterien für vom Universaldiensttarif abweichende Preisabsprachen der Regulierungsbehörde anzuzeigen hat, den allgemeinen Universaldiensttarif selbst aber nicht. Eine solche Anzeigepflicht könnte auch die ex-post-Kontrolle (§ 10a) effizienter gestalten, ohne die angestrebte Flexibilität des Universaldienstbetreibers zu beeinträchtigen.

Zu Z 13 (§ 10a Abs. 3):

Das Wort „home-page“ sollte durch „Homepage“ ersetzt werden.

Zu Z 15 (§ 15 Abs. 2, § 16 Abs. 1, § 16a Abs. 4):

Die Formulierungen „Dienste im Bereich des Universaldienstes“ und „Dienste im Universaldienstbereich“ sollten nochmals überdacht werden. Wenn § 4 Abs. 1 den Universaldienst definiert, und § 5 Abs. 1 seine Erbringung der österreichischen Post überträgt (bzw. er gem. § 5 Abs. 2 einem anderen Unternehmen übertragen wird), scheint der Universaldienst „ausgefüllt“ zu sein, und bleibt kein „Universaldienstbereich“ übrig. Auch könnte diese Formulierung zu Abgrenzungsschwierigkeiten zu § 5 Abs. 3 führen, wonach anderen Betreiber Teilbereiche des Universaldienstes übertragen werden. Es scheint so zu sein, dass Übertragungen nach § 5 Abs. 3 von

den „Diensten im Bereich des Universaldienstes“ nach §§ 15 ff streng zu unterscheiden sind, nimmt doch ein Betreiber nach § 5 Abs. 3 am Universaldienst im engeren Sinn teil, während Betreiber, die unter §§ 15 ff fallen, der offenkundigen Absicht des Entwurfs nach bloß Dienstleistungen erbringen, die ihrer Art nach die Definition des Universaldienstes erfüllen, ohne selbst Bestandteil des Universaldienstes zu sein.

Anstelle der monierten Bezeichnung könnte daher folgende in Betracht gezogen werden: „Dienste, die die Kriterien des § 4 Abs. 1 erfüllen“. Auch sollten die Rechte und Pflichten der §§ 15 ff nochmals daraufhin überprüft werden, inwieweit sie auf alle Betreiber, die Dienste nach § 4 Abs. 1 erbringen, angewendet werden sollen, oder nur auf Betreiber, die nicht Universaldienstbetreiber nach § 5 sind (aus den Erläuterungen zu § 16 scheint sich letzteres zu ergeben).

Zu Z 15 (§ 16 Abs. 2):

Der Verweis auf § 9 Abs. 3 erscheint überschießend, ist doch in dieser Bestimmung von Auskünften über Umstände die Rede, die für die Genehmigung erforderlich sind, unterliegen aber die Geschäftsbedingungen nach § 16 keiner Genehmigungspflicht. Wird der Verweis eng ausgelegt, hätte der Verweis somit keinerlei Anwendungsbereich, während eine weite Auslegung – alle Auskünfte, die die Regulierungsbehörde für erheblich erachtet sind zu erteilen –, verfassungsrechtlich problematisch sein könnte (vgl. auch VfSlg. 16.369/2001 zum TKG 1997).

Zu Z 15 (§ 16a Abs. 2):

Es wird angeregt, die Begriffe „unangemessen weit“ und „angemessene Öffnungszeiten“ zu präzisieren.

Zu Z 15 (§ 16a Abs. 3):

Die Anordnung, ein „Beschwerdemanagement“ müsse eingerichtet werden, erscheint im Lichte des angestrebten Ziels zu wenig präzise determiniert, geht doch aus der Bestimmung nicht hervor, was unter einem Beschwerdemanagement zu verstehen ist. Angesichts des zweiten Halbsatzes „sodass Nutzer Streit- oder Beschwerdefälle vorbringen können“ erschien die Einrichtung einer Beschwerderufnummer von Gesetz wegen ausreichend zu sein. Fehlende Verpflichtungen, Beschwerden nachzugehen, lassen in diesem Fall aber den praktischen Nutzen einer solchen Einrichtung als gering erscheinen. Gemäß § 29 Abs. 1 Z 11 wird überdies das Fehlen der Ein-

richtung eines Beschwerdemanagements verwaltungsstrafrechtlich sanktioniert, so dass auch deshalb im Hinblick auf Art. 18 B-VG eine besonders genaue Determinierung des Verwaltungsstrafatbestandes geboten ist (vgl. etwa Mayer, aaO Art. 18 B-VG, A.II.4)

Zu Z 19 (§ 27 Z 2 und 3):

Hinsichtlich des Vorliegens von Grundrechtseingriffen und der erforderlichen gesetzlichen Ausgestaltung der Eingriffsnormen ist auf die ausführlichen Ausführungen zur Z 8 oben zu verweisen. Die in § 27 Z 2 und 3 geregelten Aufsichtsmaßnahmen erscheinen jedenfalls schon ob ihres weit reichenden Umfangs (alle Leistungsmängel des Universaldienstes allgemein und im Einzelfall, Dichte der Abhol- und Zugangspunkte, Abhol- und Zustellfrequenz) und ihrer geringen Determinierung verfassungsrechtlich nicht unproblematisch. Zumindest wären in einer novellierten Post-Universaldienstverordnung die gesetzlichen Vorgaben weiter zu konkretisieren, und es sollte in § 27 auch auf die Einhaltung der Verpflichtungen aufgrund dieser Verordnung abgestellt werden. Angedacht könnte auch eine Verknüpfung der Aufsichtsmaßnahmen mit dem Universaldienstkonzept gem. § 4 Abs. 5 werden, wonach Gegenstand der Aufsichtsmaßnahmen insbesondere die Sicherstellung der im Konzept vorgesehenen Verpflichtungen sein könnte. Freilich erschiene dies nur dann zweckmäßig, wenn das Konzept seinerseits Gegenstand einer behördlichen Zustimmung wäre; auch hierfür müssten aber die erforderlichen Determinanten im Gesetz selbst vorgesehen werden.

Zu Z 21 (§ 29 Abs. 1 Z 13):

§ 27 Abs. 1 regelt seinem Wortlaut nach keine Aufträge, so dass diesen auch nicht „nicht nachgekommen“ werden kann.

Zu Z 22 (§ 36 Abs. 1):

§ 27 weist in der Fassung des Entwurfs nur drei Absätze auf; ein § 27 Abs. 5 existiert demnach nicht. Gemeint dürfte § 27 Abs. 4 letzter Satz sein, der aber aufgrund des Entwurfs in der in Begutachtung versandten Fassung entfallen würde (Die Novellierungsanordnung in Z 19 lautet „§ 27 lautet“, und nicht, wie erforderlich wäre „§ 27 Abs. 1 bis 3 lauten“).

III. Zu Vorblatt, Erläuterungen und Textgegenüberstellung:

Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst weist auf seine Rundschreiben vom 13. November 1998, GZ 600.824/8-V/2/98 - betreffend Vorblatt und Erläuterungen zu Regierungsvorlagen; Aufnahme eines Hinweises auf Besonderheiten des Normerzeugungsverfahrens - und vom 19. Februar 1999, GZ 600.824/0-V/2/99, – betreffend Legistik und Begutachtungsverfahren; Auswirkungen von Rechtssetzungsvorhaben auf die Beschäftigungslage in Österreich und auf den Wirtschaftsstandort Österreich; Gestaltung von Vorblatt und Erläuterungen - hin, in dem insbesondere um die Aufnahme bestimmter zusätzlicher Hinweise in das Vorblatt und den Allgemeinen Teil der Erläuterungen ersucht wurde.

1. Zum Allgemeinen Teil der Erläuterungen:

Im Allgemeinen Teil der Erläuterungen wäre anzugeben, worauf sich die Zuständigkeit des Bundes zur Erlassung der vorgeschlagenen Neuregelungen gründet (Legistische Richtlinien 1979, Pkt. 94).

Im Allgemeinen Teil der Erläuterungen wäre auch zusammengefasst und (für Zwecke der Gestaltung des Stirnbalkens im Bundesgesetzblatt) unter Angabe der CELX-Nummer anzugeben, welche Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaften durch das im Entwurf vorliegende Bundesgesetz umgesetzt werden sollen (vgl. das Rundschreiben des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst vom 10. Juni 1992, GZ 671.804/10-V/8/92).

Gemäß § 14 Abs. 1 BHG ist jedem Entwurf für (ua.) ein Bundesgesetz von dem Bundesminister, in dessen Wirkungsbereich der Entwurf ausgearbeitet wurde, eine den Richtlinien gemäß § 14 Abs. 5 BHG entsprechende Darstellung der finanziellen Auswirkungen anzuschließen, aus der insbesondere hervorzugehen hat, wie hoch die durch die Durchführung der vorgeschlagenen Maßnahmen voraussichtlich verursachten Ausgaben oder Einnahmen sowie Kosten oder Erlöse für den Bund im laufenden Finanzjahr und mindestens in den nächsten drei Finanzjahren zu beziffern sein werden. Eine solche Darstellung kann dem vorliegenden Entwurf nicht entnommen werden.

Auf die finanziellen Folgen einer Missachtung von Verpflichtungen nach der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsulta-

tionsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften, BGBl. I Nr. 35/1999, muss hingewiesen werden.

2. Zum Besonderen Teil der Erläuterungen:

Die Überschriften im Besonderen Teil der Erläuterungen hätten dem Muster „Zu Z 1 (§ 25 Abs. 3 bis 5):“ zu folgen. Insbesondere wäre auf den Punkt nach dem Buchstaben „Z“ zu verzichten, und sollten die Überschriften unterstrichen werden.

Zu Z 4: An Stelle von „wörtlich aus der Post-Richtlinie übernommen“ sollte es „weitgehend wörtlich aus der Post-Richtlinie übernommen“ heißen, wurden doch einige Änderungen am Wortlaut vorgenommen.

3. Zur Textgegenüberstellung:

Die Regierungsvorlage sollte – so wie bereits ein Begutachtungsentwurf! – eine Textgegenüberstellung enthalten (Pkt. 91 der Legistischen Richtlinien 1979).

IV. Zum Aussendungsroundschreiben:

Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst darf aus Anlass der vorliegenden Gesetzesbegutachtung an seine in Rücksicht auf die der Entschließung des Nationalrates vom 5. Juli 1961 ergangenen Rundschreiben vom 10. August 1985, GZ 602.271/1-V/6/85, vom 10. August 1985, GZ 602.271/1-V/6/85, sowie vom 12. November 1998, GZ 600.614/8-V/2/98 – in welchem die aussendenden Stellen ersucht werden, in jedes Aussendungsroundschreiben zum Entwurf eines Bundesgesetzes an die zur Begutachtung eingeladenen Stellen das Ersuchen aufzunehmen, die (allfällige) Stellungnahme auch dem Präsidium des Nationalrates nach Möglichkeit im Wege elektronischer Post an die folgende Adresse begutachtungsverfahren@parlament.gv.at zu senden – hinweisen.

Diese Stellungnahme wird im Sinne der Entschließung des Nationalrates vom 5. Juli 1961 u.e. auch dem Präsidium des Nationalrats zur Kenntnis gebracht.

18. August 2005
Für den Bundeskanzler:
i. V. Harald DOSSI