

An das
Bundeskanzleramt
SCⁱⁿ Mag. Nicole Bayer
Ballhausplatz 2
1010 Wien

Wiedner Hauptstrasse 63 | Postfach 195
1045 Wien
T +43 (0)5 90 900-DW | F +43 (0)5 90 900-243
E rp@wko.at
W <http://wko.at/rp>

E-Mail: i11@bka.gv.at

Kopie ergeht an:
begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom	Unser Zeichen, Sachbearbeiter	Durchwahl	Datum
BKA-410.070/0010-I/11/2016	Rp 1908/16/TK,WP/SL	4273	28.11.2016

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das E-Government-Gesetz und das Zustellgesetz geändert werden (Deregulierungsgesetz 2017 - Bundeskanzleramt); Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Sektionschefin,

die Wirtschaftskammer Österreich dankt für die Übermittlung des Entwurfs eines Bundesgesetzes, mit dem das E-Government-Gesetz und das Zustellgesetz geändert werden (Deregulierungsgesetz 2017 - Bundeskanzleramt) und nimmt hiezu wie folgt Stellung:

I. Allgemeines

Die Wirtschaftskammer Österreich begrüßt grundsätzlich das Recht auf elektronischen Verkehr. Einer verpflichtenden Teilnahme von Unternehmen an der elektronischen Zustellung stehen wir jedoch kritisch gegenüber. Unsere Position ist, dass Unternehmen, die dies wünschen, mit der öffentlichen Hand auf sicherem Wege elektronisch kommunizieren können sollen. Sie sollen dabei - unabhängig von der Art ihrer Eingabe - sämtliche staatliche Stellen auf elektronischem Wege erreichen, dafür eine inhaltliche Bestätigung bekommen und von den staatlichen Stellen auch auf demselben Kommunikationswege kontaktiert werden müssen.

Daher sollte auch darauf geachtet werden, dass mit der Einführung der neuen Kommunikationsmöglichkeiten bestehende Rechte der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen nicht beeinträchtigt werden. So sollte zum Beispiel sichergestellt werden, dass bereitgestellte Dokumente auf einfache Weise gespeichert und auch ausgedruckt werden können, um etwa die fristgerechte Ausarbeitung von Rechtsmitteln gegen umfangreiche Urteile oder Bescheide zu ermöglichen.

II. Änderung des E-Government-Gesetzes

§ 1a:

Das Recht auf elektronischen Verkehr für Bürger und Unternehmer im Zeitalter der fortschreitenden Digitalisierung wird grundsätzlich als positive Entwicklung gesehen.

Bei näherer Betrachtung stellt sich jedoch die Frage, wie Bürger und Unternehmen dieses Recht im jeweiligen Einzelfall konkret ausüben können. Dies zumal derzeit keinerlei umfassende Verzeichnisse vorliegen, die die Erreichbarkeit sämtlicher Behörden ermöglichen. Auch der Hinweis in Abs 2 auf eine allfällige spätere Bekanntmachung der technischen Voraussetzungen oder der organisatorischen Beschränkungen des elektronischen Verkehrs im „Internet“ ist viel zu unkonkret und dem Transparenzgedanken widersprechend.

Es stellen sich außerdem folgende Fragen: Wie kann sichergestellt werden, dass nicht durch umfassende organisatorische Beschränkungen das Recht auf elektronischen Verkehr ausgehebelt wird (z.B. einzelne Behörden schließen die elektronische Kommunikation an bestimmten Dienststellen überhaupt aus oder legen für diese zeitliche Fenster fest)? Und wie kann sichergestellt werden, dass Unternehmen einen Nachweis für die erfolgte Zustellung bzw. den Empfang des übermittelten Schriftstückes durch die Behörde erhalten? Dies ist zumindest nach den hier vorgeschlagenen Bestimmungen nicht vorgesehen.

Die Möglichkeit mit den Behörden elektronisch in Kontakt zu treten, sollte dabei in möglichst einheitlicher Form erfolgen. Zu vermeiden ist, dass jedes Ministerium, jede andere Bundesbehörde, jede einzelne Landesbehörde etc. ihr eigenes System „baut“ und somit der Bürger bzw. das Unternehmen mit den vielfältigsten Anforderungen konfrontiert wird, um sein Recht auch faktisch wahrnehmen zu können.

Nach den Erläuterungen soll der Behördenbegriff funktional verstanden werden und damit auch Beliehene umfassen. Eine Vielzahl von beliehenen Personen hätte dann jedoch eine entsprechende Infrastruktur aufzubauen und aufrechtzuerhalten sowie permanent zu überwachen. Aus diesem Grund sollte vom funktionellen Behördenbegriff Abstand genommen werden.

§1b Abs 1:

Das Recht auf elektronischen Verkehr ist gemäß § 1b E-GovG mit einer Verpflichtungskomponente für Unternehmen verknüpft. Demnach besteht für Unternehmen die Pflicht, elektronische Zustellungen entgegenzunehmen. Einer verpflichtenden Teilnahme von Unternehmen an der elektronischen Zustellung stehen wir, wie bereits eingangs erwähnt, kritisch gegenüber.

Denn damit wird zwar den Behörden die Zustellung erleichtert, den Unternehmen werden allerdings vermehrt Verwaltungslasten aufgebürdet. Unternehmen müssen ihre elektronische Post laufend dahingehend überprüfen, ob darin behördlicher Rechtsverkehr enthalten ist. Im Gegensatz zu Zustellungen an Behörden, die in aller Regel keinerlei Fallfristen auslösen, sind Zustellungen von Behörden in der Regel fristenauslösend. Ein Fristversäumnis kann wesentliche nachteilige Folgen zeitigen. Der Zustellung von behördlichen Schriftstücken sollte daher seitens der Unternehmen besondere Aufmerksamkeit geschuldet sein. Durch die zwingende elektronische Zustellung muss der notwendige Grad der Aufmerksamkeit nochmals gesteigert werden, da die tägliche Flut an E-Mails längst die der Briefe im herkömmlichen Sinn übersteigt. Das Risiko der Unternehmen, eine elektronische Zustellung nicht oder nicht rechtszeitig als solche zu erkennen, steigt dadurch markant. Ein „Übersehen“ solcher Zustellungen ginge dann vollends zu Lasten der Unternehmen. Mögen größere Unternehmen noch eher Mechanismen implementiert haben, um dieser Gefahr zu begegnen, sind diese bei kleinen Unternehmen sowie bei Einpersonenernehmen nicht bzw. kaum gegeben.

Den Unternehmern sollte nicht die Freiheit genommen werden selbst zu entscheiden, wie sie mit der Behörde bzw. die Behörde mit ihnen kommuniziert. Anstatt der gesetzlichen Verpflichtung zur Entgegennahme von elektronischen Zustellungen, sollte den Unternehmen ein Wahlrecht eingeräumt werden, ob sie mit den Behörden auf elektronischem Wege kommunizieren wollen oder auf schriftlichem Wege. Auch über die Übergangsfrist hinaus sollte die völlige Wahlfreiheit der Betriebe bestehen bleiben.

Zu überlegen wäre, kleinen Betrieben mit geringer Technologieeignetheit die Schaffung der technischen Voraussetzungen für die Teilnahme an der elektronischen Zustellung über Fördermaßnahmen zu erleichtern.

Zweifellos wird die gesetzliche Pflicht auch dadurch Aufwand verursachen, dass Unternehmen im eigenen Interesse täglich aktiv sein müssen, um zu klären, ob ihnen gegenüber elektronische Zustellungen vorgenommen wurden. Es ist nicht zu erwarten, dass jeder kleine Unternehmer tagtäglich seine E-Mails prüft - vor allem dann, wenn er in seiner unternehmerischen Tätigkeit dieses Kommunikationsmittel zwar besitzt, aber nicht bzw. kaum verwendet (z.B. Schuster, Bäcker, Würstelbudenbetreiber und Maronibrater). Vor allem in diesem Bereich stellt sich zudem sehr schnell die Frage einer Differenzierung zwischen Unternehmereigenschaft und privater Kommunikation.

§ 1b Abs 2:

Laut Abs 2 ist die Teilnahme an der elektronischen Zustellung dann unzumutbar, wenn das Unternehmen nicht über die dazu erforderlichen technischen Voraussetzungen oder über keinen Internet Anschluss verfügt. Die Begriffsfolge „*nicht über die dazu erforderlichen technischen Voraussetzungen verfügt*“ ist zu ungenau. Sie vermittelt einem Unternehmer keine klare Vorstellung darüber, ob er nun unter diese Ausnahme fällt oder nicht.

Ungeklärt ist auch, wie vorzugehen ist, wenn die erforderlichen technischen Voraussetzungen temporär nicht gegeben sind. Dies etwa, wenn die Computer durch einen Hacker-Angriff oder einen Virus unbenutzbar werden oder das Gerät selbst an gröberen technischen Gebrechen, welcher Art auch immer, „leidet“. Ungeachtet dieser Fälle besteht die Entgegennahmepflicht nach § 1b Abs 1. In diesen Fällen hat das Unternehmen in der Regel auch gar keine Möglichkeit, die Behörde über bei ihm vorliegende technische Gebrechen zu verständigen. § 1b enthält diesbezüglich keinerlei Ausnahmen. Das Verhältnis zu § 35 Abs 7 ZustG wäre zu klären.

§ 1b Abs 4:

§ 1b Abs 4 E-GovG regelt die Möglichkeit des Widerspruchs, jedoch nicht in welcher Form dieser zu erfolgen hat und wem gegenüber. Diese Informationen sind daher zu ergänzen bzw. zu konkretisieren. Aus den Erläuterungen geht hervor, dass der Widerspruch und die damit geschaffene Übergangsfrist bis 2020 dazu dienen sollen, einen dem technischen Fortschritt Rechnung tragenden, schrittweisen und damit kostenschonenden Umstellungsprozess sicherzustellen. Im Umkehrschluss könnte dies so ausgelegt werden, dass ein Unternehmen, das prinzipiell bereits jetzt über eine geeignete technische Infrastruktur verfügt, keinen Widerspruch einlegen kann.

Der Widerspruch verliert ab 1.1.2020 seine Gültigkeit, ausgenommen Unternehmen, die die Umsatzgrenze für Umsatzsteuervoranmeldungen nicht überschreiten. Widerspricht nun ein vor dem 1.1.2020 bestehendes Unternehmen der elektronischen Zustellung, ist der Widerspruch gültig. Ein Unternehmen, das ab dem 1.1.2020 gegründet wird, hat laut dieser Definition allerdings keine Möglichkeit mehr zu widersprechen und fällt unter die Verpflichtung. Diese Ungleichbehandlung kann nicht im Sinne des Gesetzgebers sein. Daher sollte Abs 3 so formuliert werden, dass er auch für Unternehmen mit Gründung ab 1.1.2020 zutrifft.

Es muss sichergestellt sein, dass den Unternehmen ein entsprechender Zeitrahmen für die Umsetzung zur Verfügung steht. Laut § 24 Abs 5 E-GovG soll § 1b mit 1.1.2017 in Kraft treten. Unternehmen benötigen eine gewisse Vorlaufzeit, um die internen Abläufe und Zuständigkeiten an die neuen Vorschriften anzupassen. Die Umstellungszeit für Unternehmen auf diese neuen Verpflichtungen ist daher jedenfalls viel zu kurz bemessen. Daher ist entweder das Datum des Inkrafttretens nach hinten zu verschieben oder es sind die Möglichkeiten für den Widerspruch zu erweitern.

III. Änderung des Zustellgesetzes

§ 35 Abs 2:

Das zentrale Einsparungspotential im Zusammenhang mit der elektronischen Zustellung liegt im elektronischen Versand, der elektronischen Hinterlegung und der elektronischen Abholung von Dokumenten. Die meisten elektronischen Dokumente werden binnen 48 Stunden abgeholt. Angesichts dieses Umstandes ist die dritte Verständigung über eine elektronische Zustellung ohnedies nur in sehr seltenen Fällen erforderlich. Aufgrund des Einsatzes von Spamfiltern bei E-Mail (und daraus resultierenden Möglichkeiten des „Ausgefiltertwerdens“ von elektronischen Verständigungen über Zustellungen) darf die dritte, auf Papier zu übermittelnde Verständigung nicht entfallen.

§ 35 Abs 3:

Für nachweisliche Zustellungen oder nachweisliche Zusendungen ist der Nachweis der Identität und Authentizität mittels Bürgerkarte vorgesehen. Wir weisen darauf hin, dass die Art des Nachweises für Unternehmen nicht explizit geregelt ist.

Die Abholung von nicht nachweislichen Zustellungen und Zusendungen darf nur durch einen dazu befugten und sich entsprechend identifizierenden und authentifizierenden Benutzer erfolgen. Dies ergibt sich aufgrund des Wortlautes: *„Der Zustelldienst hat sicherzustellen, dass zur Abholung bereitgehaltene Dokumente nur von Personen abgeholt werden können, die zur Abholung berechtigt sind ...“* sowie den Erläuterungen zu § 35 Abs 3 letzter Satz *„Dies bedeutet, dass die Abholung von Dokumenten auch mit anderen Authentifizierungsmethoden zulässig sein und damit der Zugang zu Zustellungen und Zusendungen ohne Nachweisbedarf erleichtert werden soll.“* Hierzu bedarf es entsprechender Verfahren.

§ 35 Abs 6:

Wir sprechen uns gegen eine Verkürzung der Frist zur Wirksamkeit der elektronischen Zustellung aus, da dies im Allgemeinen einen höheren Zeitdruck für die Reaktion verursacht.

§ 35 Abs 7:

Die Verpflichtung von Unternehmen zur elektronischen Entgegennahme wird von uns aus folgenden Gründen als problematisch erachtet:

Mit Zustellungen von behördlichen oder gerichtlichen Schriftstücken ist immer auch ein fristauslösendes Momentum verbunden. In der „analogen“ Welt führt eine Abwesenheitsmitteilung bei der Post dazu, dass behördliche Zustellungen, die während der Abwesenheit des Empfängers einlangen, an den Absender mit dem Vermerk „ortsabwesend“ retourniert werden und somit eine Fristhemmung bewirkt wird. Eine Zustellung ist dann erst wieder nach Wegfall der Abwesenheit des Empfängers möglich. Eine entsprechende Ortsabwesenheit ist dem Postzusteller in aller Regel bekanntzugeben und nicht näher nachweispflichtig.

Wenn nun § 35 Abs 7 vorsieht, dass Zustellungen dann nicht als bewirkt gelten, wenn der Empfänger von der elektronischen Verständigungen keine Kenntnis erlangen konnte, so ist in diesem Zusammenhang zu beachten, dass die Verfügbarkeit von Internetanschlüssen aller Art grundsätzlich dazu führen kann, dass - zumindest theoretisch - der Empfang elektronischer Zustellungen weltweit möglich sein wird. Insoweit gilt es daher sicherzustellen, dass eine „klassische“ Abwesen-

heitsmitteilung im oben erwähnten Sinne, im analogen Kontext auch für die elektronische Welt dieselbe Wirkung entfaltet und für die Dauer der Abwesenheit eine wirksame elektronische Zustellung nicht bewirkt werden kann. Eine entsprechende Klarstellung sollte zumindest in den Erläuterungen Aufnahme finden. Es kann kein öffentliches Interesse erkannt werden, wonach ein fristhemmender Umstand nur bei Extremumständen wie technischen Gebrechen oder einer Ortsabwesenheit mit mangelnder Internetverbindung bestehen soll. Dies könnte aber aus den vorgeschlagenen Formulierungen unter Umständen gefolgert werden.

§ 35 Abs 8:

Gemäß dem Entwurf fällt die folgende Bestimmung weg: *„Bei Zweifeln, ob oder wann eine elektronische Verständigung beim Empfänger eingelangt oder eine Verständigung zugestellt worden ist, hat die Behörde die Tatsache und den Zeitpunkt des Einlangens bzw. der Zustellung von Amts wegen festzustellen.“* Dies stellt eine Verschlechterung der Position des Empfängers zugunsten der Behörde dar, da der Empfänger darlegen müsste, dass eine Verständigung allenfalls nicht eingelangt ist, was nur schwer möglich sein wird. Die Bestimmung sollte daher analog zu § 37 im Gesetzestext verbleiben.

§ 37 Abs 1:

Die Möglichkeit der Zustellung ohne Zustellnachweis ist zwar bereits jetzt im Gesetz vorgesehen, aber angesichts der Tatsache, dass die elektronische Zustellung behördlicher Schriftstücke nunmehr für Unternehmer verpflichtend sein soll, ist auf die Sicherheit der Zustellung von solchen behördlichen Schriftstücken besonders Bedacht zu nehmen.

Unklar ist, ob Zustellungen, die aufgrund dieser Bestimmung erfolgen sollen, ebenfalls im Anzeigemodul ersichtlich sind. Scheinen diese nicht im Anzeigemodul auf, besteht die Gefahr des Übersehenwerdens und einer Fristversäumnis.

§ 37 Abs 1a:

Die Einführung einer verpflichtenden Verständigung bei elektronischen Kommunikationssystemen der Behörde wird ausdrücklich befürwortet.

§ 37b:

Das in § 37b beschriebene Anzeigemodul ist technisch nicht ausreichend spezifiziert. Eine klare technische Spezifikation ist unabdingbar, zumal aus unserer Sicht die Herstellung und der Betrieb des Anzeigemoduls im Wege eines offenen Vergabeverfahrens ausgeschrieben werden sollte und auch Unternehmen aus dem privatwirtschaftlichen Bereich eine Chance auf Zuschlagserteilung erhalten sollten. Sinnvollerweise wäre für die Erstellung der Spezifikation eine Verordnungsermächtigung zu formulieren. In diesem Zusammenhang ist eine entsprechende Anpassung von § 3 USPG erforderlich.

Es muss besonderes Augenmerk darauf gelegt werden, dass die Formulierungen des Gesetzes offen und marktneutral verstanden werden. Eine Begünstigung von Marktteilnehmern im Zustellbereich - etwa solchen, wo der Bund Kapitalanteile hält - wäre aus unserer Sicht wohl weder der Marktentwicklung noch der Erfüllung nachhaltiger volkswirtschaftlicher Ziele förderlich. Wir sprechen uns dafür aus, auch in der Pilotphase neuer elektronischer Möglichkeiten und Dienste ausdrücklich alle Marktteilnehmer einzubeziehen.

Hinsichtlich der Abfrage des Anzeigemoduls sollte ergänzend klargestellt werden, dass dieses auch nur von dazu berechtigten Benutzern nach entsprechender Identifizierung und Authentifizierung durchgeführt werden darf.

Ferner wäre zu ergänzen, dass das Anzeigemodul wahlfrei auch von privatwirtschaftlichen Zustelldienstleistern genutzt werden kann. Sollte das Zustellmodul nur von öffentlichen Dienststellen genutzt werden können, würde das eine Wettbewerbsverzerrung zulasten privater Zustelldienstleister darstellen. Für die Nutzung des Anzeigemoduls durch privatwirtschaftliche Zustelldienstleister ist klar zu regeln, dass das Anzeigemodul für diese entweder kostenlos zur Verfügung steht oder Konditionengleichbehandlung gegenüber nichtprivatwirtschaftlichen Zustelldienstleistern besteht, allenfalls auf Basis von Aliquotierungen der Gesamtkosten.

In jedem Fall gilt es, mit Blick auf den Betrieb des Anzeigemoduls Situationen hintanzuhalten, in denen eine missbräuchliche Ausnutzung einer wirtschaftlichen Schlüsselposition - das Anzeigemodul stellt eine wesentliche Voraussetzung für die Interoperabilität der unterschiedlichen Zustelldienste dar - möglich wird.

§ 37b Abs 5:

Der separate Hinweis, dass das Anzeigemodul barrierefrei sein muss, kann nach unserer Einschätzung entfallen, da die Verpflichtung zur Barrierefreiheit ohnehin schon in anderen Gesetzen hinreichend normiert ist.

§ 40 Abs 9:

§ 11 Abs 2 ist sowohl in Z 1 als auch in Z 2 mit unterschiedlichen Daten angeführt; § 32 Abs 1 hat keine Z 4; folgende Bestimmungen sind gar nicht angeführt: § 35 Abs 1 Z 4, § 35 Abs 3 1. Satz und § 36. Unklar ist die Regelung zu § 35 Abs 7, da einerseits eine Neufassung des Absatzes in den Abänderungen zum Zustellgesetz vorgesehen ist, andererseits § 40 Abs 9 vorsieht, dass § 35 Abs 7 außer Kraft tritt, hier handelt es sich wohl um ein redaktionelles Versehen.

Anmerkung zu Verständigungen über Hinterlegungen:

Im Übrigen ist anzumerken, dass auch bei der bisher üblichen Verständigung über die Hinterlegung - wie uns aus der Praxis berichtet wird - immer wieder Mängel auftreten, die ausschließlich zu Lasten des Empfängers ausschlagen. Es wird daher diesbezüglich angeregt, besonderes Augenmerk auf die Schulung der Zustellorgane zu legen.

IV. Weitere Überlegungen:

Global Location Number als Identifizierungsmerkmal:

Ein eindeutiges Identifizierungsmerkmal für alle österreichischen Unternehmen im weitesten Sinn ist für automatisierte Prozesse im E-Business sehr wichtig. Diese ID könnte die behördliche Global Location Number (kurz: GLN) sein, die das Bundeskanzleramt und das Finanzministerium 2012 in einem Vertrag mit GS1 Austria mittels eigenen GLN-Nummernkreises beschafft haben. Leider ist diese GLN bisher nur im Bereich der Verwaltung im Unternehmensregister zugänglich. Das Unternehmensregister steht der Wirtschaft aber nicht zur Verfügung. Es sollte eine Grundlage dafür geschaffen werden, dass einerseits die behördliche GLN aller Unternehmen vom Bund, der die GLNs zugeteilt hat, abgefragt werden kann und andererseits die GLN im Wege von data.gv.at für weitere Anwendungen zur Verfügung gestellt werden kann.

V. Zusammenfassung

Im Zeitalter der fortschreitenden Digitalisierung sind die Schritte zur Realisierung von Effizienzen, wie sie hier im E-Government-Gesetz und im Zustellgesetz vorgeschlagen werden, grundsätzlich zu begrüßen. Dabei muss gleichzeitig sichergestellt werden, dass Kosteneinsparungen, die die Verwaltung durch die Einführung von E-Government-Lösungen realisiert, in Form von Abgaben- und Gebührensenkungen an Unternehmer und Bürger weitergegeben werden.

Nicht für jedes Unternehmen ist elektronische Kommunikation mit Behörden vorteilhaft und daher wünschenswert. Daher müssen die angesprochenen Probleme gelöst und Unklarheiten beseitigt werden, um das Funktionieren der neuen Regelungen sicherzustellen. Jedenfalls sollte der Grundsatz der Freiwilligkeit in der Kommunikation mit staatlichen Stellen auch für Unternehmen sichergestellt sein. In diesem Sinne sind die Ausnahmebestimmungen für die Verwendung der elektronischen Kommunikation auszuweiten und zu präzisieren.

In jedem Falle muss die Erreichbarkeit sämtlicher Behörden auf elektronischem Weg gewährleistet sein, damit das Recht auf elektronische Kommunikation auch tatsächlich effizient ausgeübt werden kann.

Wir ersuchen um Berücksichtigung unserer Überlegungen und verbleiben

mit freundlichen Grüßen

Dr. Christoph Leitl
Präsident

Mag. Anna Maria Hochhauser
Generalsekretärin