

Gedanken zur Verordnungskundmachung im Internet

Reinhard Klaushofer

*Institut für Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Universität Salzburg
A-5020 Salzburg, Kapitelgasse 5-7
Reinhard.Klaushofer@sbg.ac.at*

Schlagworte: Verordnungen, Kundmachung, Internet, formelle Publikation, Publikation von Rechtsvorschriften, Zugänglichkeit zum Recht, PC-Anwenderkenntnisse

Abstract: Im folgenden Beitrag wird der Frage nachgegangen, wie das Spannungsverhältnis von mangelnden PC-Anwenderkenntnissen bzw. fehlenden Kenntnissen im Umgang mit dem Internet zum rechtsstaatlichen Anspruch der tatsächlichen Zugänglichkeit zum Recht zu bewerten ist. Angesichts des weiten Handlungsspielraumes des Gesetzgebers und der Technologisierung des täglichen Lebens kommt der Autor zum Ergebnis, dass eine Implementierung des Internets als Kundmachungsmedium verfassungsrechtlich zulässig ist.

1. Verfassungsrechtliche Basis

Über die Kundmachung von Verordnungen sind in der österreichischen Bundesverfassung keine spezifischen Vorschriften aufzufinden. Weder ist normiert, dass Verordnungen einer Kundmachung bedürfen, noch ist ein Kundmachungsmedium oder Kundmachungsorgan verfassungsrechtlich festgelegt. Das Schweigen der Verfassung bedeutet jedoch keine Freizeichnung vom Publizitätserfordernis. Zum einen setzen die Art 89 Abs 1 und 139 Abs 3 lit c B-VG implizit eine Kundmachung von Verordnungen voraus, zum anderen folgt aus rechtsstaatlichen Erwägungen die verfassungsrechtliche Pflicht zur Publikation von Rechtsvorschriften.¹ Danach ist die Kundmachung Existenzvoraussetzung für sämtliche Rechtsvorschriften.²

Das Minimalerfordernis der Bekanntmachung gegenüber der Allgemeinheit vermag selbstverständlich auch das Kundmachungsmedium Internet zu erfüllen. Insoweit bestehen gegen die Publikation von Verordnungen via

¹ Zur staatsrechtlichen Funktion der Kundmachung vgl. *Thienel*, in *Korinek/Holoubek* (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, RZ 5 zu Art 48, 49 B-VG, 1. Lfg (1999).

² Vgl. dazu speziell in Bezug auf Verordnungen *Aichreiter*, Österreichisches Verordnungsrecht Bd 1 (1988) 758.

Internet keine verfassungsrechtlichen Bedenken und dem einfachen Gesetzgeber bzw, sofern keine spezifischen Kundmachungsbestimmungen vorgesehen sind, den jeweiligen Verwaltungsorganen, ist der Weg für die verbindliche Kundmachung von Verordnungen im Internet eröffnet.³

2. Zugänglichkeit zum Recht und die „Zugangsschranke“ Internet

Das heutige Kundmachungswesen, das vom Prinzip der formellen Publikation geprägt ist, hat insbesondere die Zugänglichkeit zum Recht sicherzustellen.⁴ In dieser Hinsicht erweist sich das Internet grundsätzlich als taugliches Publikationsmedium. Einzig der (mangelnde) Verbreitungsgrad an PC-Anwenderkenntnissen ergibt sich als Nachteil im Vergleich zu traditionellen Kundmachungsformen.⁵

Aus verfassungsrechtlicher Perspektive stellt sich hierbei die Frage, ob dieses Manko gravierend genug ist, um das rechtsstaatliche Prinzip verletzen zu können⁶, das mangels sonstiger verfassungsrechtlicher Vorgaben für die Beurteilung von Zugangshürden zum Recht bemüht werden muss.⁷

Nach begründeter Auffassung zieht das rechtsstaatliche Prinzip dem Gesetzgeber nur äußerste Grenzen, die erst bei schwerwiegenden Eingriffen in das Publikationsprinzip zum tragen kommen.⁸ An welcher Schwelle diese äußerste Grenze anzusiedeln ist, lässt sich durch einen historischen Rückblick eingrenzen.

³ Zu den verfassungsrechtlichen Bedenken hinsichtlich des Mangels an gesetzlichen Bestimmungen für die Kundmachung von Verordnungen vor dem Hintergrund des Art 18 B-VG vgl *Walter/Mayer*, Bundesverfassungsrecht⁹ (2000) Rz 602.

⁴ Nach diesem Grundsatz ist die Zugänglichkeit des Rechts, nicht aber die unmittelbare Konfrontation der Rechtsunterworfenen mit dem Rechtstext erforderlich. Näherhin dazu und zur geschichtlichen Entwicklung des Kundmachungswesens und dem den Zeichen der Zeit folgenden Wechsel von materieller und formeller Publikation von Rechtstexten vgl *Lukas*, Über die Gesetzes-Publikation im Österreichischen und dem Deutschen Reich (1903) 7ff.

⁵ Zu den Details einer solchen Gegenüberstellung, die von der Grundannahme der Bereithaltung von Rechtsvorschriften an öffentlich zugänglichen Stellen getragen ist, vgl *Klaushofer*, Verfassungsrechtliche Aspekte der Verordnungskundmachung im Internet, JRP 2003 (im Druck).

⁶ Zur rechtsstaatlichen Funktion der Kundmachung von Rechtsvorschriften vgl *Lienbacher*, Die Kundmachung gesetzesrangiger europarechtlicher Vorschriften in Österreich, in *Jahnel* (Hrsg), Zugang zu Recht und Wirtschaftsdaten in der Europäischen Union (1994) 41 (47f).

⁷ Auch aus Art 49 B-VG werden nach hA keine weiteren Vorgaben für die Zugänglichkeit von Rechtsvorschriften abgeleitet, vgl *Thienel* (FN 1) Rz 5ff.

⁸ *Lienbacher* (FN 6) 48ff.

2.1. Zugang zum Recht im historischen Rückblick

Aus dieser Perspektive erscheint die Einführung des Reichsgesetzblattes im Jahre 1849 nicht zufällig.⁹ Neben politischen Umwälzungen und den Vorteilen der papierförmigen Kundmachung von Rechtsvorschriften sprach für die Umstellung des Publikationswesens auf ein verbindliches Gesetzblatt auch der Bildungsstand der Bevölkerung.¹⁰ Während bis in die Zeit zum Vormärz des Jahres 1848 Österreich wegen seines rückständigen Bildungswesens als „europäisches China“ verspottet wurde¹¹, veränderte sich diese Situation in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts grundlegend. So hatte bereits gegen Jahrhundertmitte der Großteil der Kinder lesen und schreiben gelernt.¹² Diese Entwicklung wurde prolongiert und führte 60 Jahre später zu einem beachtlichen Ausmaß der Alphabetisierung Österreichs.¹³ 1920, zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der heute in weiten Teilen identischen Österreichischen Bundesverfassung, war also dem überwiegenden Anteil der österreichischen Bevölkerung Schreiben und Lesen geläufig. Lediglich einer geringen Anzahl der Bürger war demnach der tatsächliche Zugang zu geschriebenen Recht verwehrt geblieben.¹⁴ Das ausgeprägte Bildungsniveau der Bevölkerung war somit ein wesentlicher Faktor für die Zugänglichkeit zum Recht.

⁹ Patent vom 4. März 1849, RGBl 153, wodurch die Einführung eines allgemeinen Reichs-Gesetz- und Regierungsblatt, sowie die Landes-Gesetz- und Regierungsblätter angeordnet wird.

¹⁰ Zu einem instruktiven Überblick über die verschiedenen Funktionen der Kundmachung vgl *Wiederin*, Die Kundmachung von Rechtsvorschriften im Internet, in *Gruber* (Hrsg), Die rechtliche Dimension des Internet (2001) 25 (32ff).

¹¹ *Domandl*, Kulturgeschichte Österreichs (1992) 479.

¹² *Domandl* (FN 11) 480. In der Steiermark zB nahmen im Jahre 1847 79,32 % der Kinder ihre Schulpflicht war. Zu den Nachweisen vgl *Pietsch*, Die franziszeische Schulreform, in *Lechner/Rumpler/Zdarzil* (Hrsg), Zur Geschichte des österreichischen Bildungswesens (1992) 173 (226).

¹³ 1910 wies Österreich mit Ausnahme des Burgenlands einen Anteil von 4,29 % Analphabeten aus. Selbsterrechnerer Durchschnittswert nach den demografischen Angaben in *Engelbrecht*, Geschichte des österreichischen Bildungswesens, Bd 4 (1986) 467.

¹⁴ Welcher Standard (welcher historischer Zeitpunkt) für den Gesetzgeber bei der Umstellung des Publikationswesens auf das Internet maßgeblich ist, beantwortet sich aus der Anknüpfung am rechtsstaatlichen Prinzip. Dieses wird nach hA aus dem B-VG 1920 hergeleitet. Vgl *Thienel*, Der Mehrstufige Verwaltungsakt (1996) 39ff mwN. Die von *Wiederin* (FN 10) 43 ausgesprochene Empfehlung, mit der Umstellung auf das Internet als Publikationsmedium zu warten, bis die Beherrschung des Computers ähnlich selbstverständlich ist wie heute Lesen und Schreiben, weist ebenfalls in diese Richtung.

2.2. Aktuelle Situation

Statistische Zahlen belegen, dass der heutige Verbreitungsgrad von PC-Anwenderkenntnissen mit den damaligen Lese- und Schreibkenntnissen bei weitem nicht Schritt halten kann¹⁵: In Österreich haben 32% der Personen einen PC zu Hause; im unternehmerischen Bereich verwenden 94% der Betriebe Computer, von denen wiederum 55% der Beschäftigten Gebrauch machen. Stellt man in Rechnung, dass aus der Fähigkeit mit dem PC umzugehen können, noch nicht unbedingt auf die Fähigkeit der Beherrschung des Internets geschlossen werden kann, verschlechtert sich das Bild nochmals.¹⁶

2.3. Bewertung

Angesichts der Diskrepanz von Lesefähigkeiten zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des B-VG und den aktuellen Daten über PC-Anwendungs- und Internetnutzungskennntnisse scheinen gegen die Implementierung des Kundmachungsmediums Internet erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken zu bestehen.

Diese sind jedoch aus mehrerlei Gründen zu relativieren: Zu vorderst ist fraglich inwieweit für den Bundesverfassungsgesetzgeber bei der Festlegung der papierförmigen Kundmachung Lese- und Schreibfähigkeiten der Bevölkerung eine Rolle gespielt haben.¹⁷ Von diesem Umstand ist aber die Übertragbarkeit des historischen Befundes entscheidend abhängig.

Überdies stellen mangelnde PC-Anwenderkenntnisse bzw Kenntnisse über den Umgang mit dem Internet keine Zugangsschranke dar, die unmittelbar vergleichbar ist mit der Unfähigkeit zu Lesen. Fähigkeiten im Umgang mit modernen Kommunikationsmitteln lassen sich eher vergleichen mit Fähigkeiten im Umgang mit Hilfseinrichtungen. Augenscheinlich wird dies insbesondere am Beispiel von öffentlich zugänglichen Webterminals, mit deren Hilfe im Internet veröffentlichte Rechtsvorschriften genutzt werden können. Hierbei hat sich der Rechtsunterworfenen über die Benutzungsbedingungen kundig zu machen und scheidet nicht bereits an der essenziellen Notwendigkeit Lesen zu können. Hieran soll verdeutlicht werden, dass das entsprechende Benutzerwissen als Spezialwissen im Umgang mit Hilfseinrichtungen (PC bzw Internet) zu werten ist. Für die Einsicht in

¹⁵ Quellen: Statistik kurz gefasst Thema 4 – 8/2002 der eurostat. Publiziert auf der homepage der Statistik Austria (<http://www.statistik.at>).

¹⁶ Dagegen ist man bei der Einführung der Internetkundmachung im Bereich des ASVG von weit verbreiteten Internetabfragekenntnissen ausgegangen; vgl BMSG 31.10.2000, GZ 21.119/30-1/2000, 118 ME, 13.

¹⁷ Im Vordergrund standen vor allem die bei *Wiederin* (FN 10) 35ff zusammengefassten Funktionen der papierförmigen Kundmachung

Publikationsorgane war auch schon bisher Spezialwissen notwendig. Ohne Kenntnisse über den inneren Aufbau von Bibliothekskatalogen und Registern, sowie über die Indizes der Gesetzblätter, ist die Auffindbarkeit von Rechtsvorschriften selbst bei bloßer „Papierrecherche“ nicht möglich. Erhebt man mit der Auffindbarkeit des Rechts den Anspruch, relativ einfach über die geltende Rechtslage informiert zu werden, ist selbst Spezialwissen über die Benützung von Hilfseinrichtungen unzureichend. Unter diesem Gesichtspunkt ist der Zugang zum Recht in den meisten Rechtsgebieten (man denke an den Bereich des Sozialversicherungsrechts) bereits heute abgeschnitten.

Sich über derartige Benutzungsbedingungen kundig zu machen, ist dem Bürger zumutbar, weil ihm eine gewisse Mühewaltung für das Auffinden von Rechtsvorschriften abverlangt werden kann.¹⁸ Bemühen um die selbständige Bedienung von Webterminals kann vom Gesetzgeber erwartet werden. Durch die Bereitstellung von geschultem Personal¹⁹ oder durch vorgestellte benutzerfreundliche Oberflächen von Endgeräten sowie durch Bereithaltung sonstiger Bedienungsanleitungen könnte hierbei dem Rechtsunterworfenen entgegengekommen werden. In diesem Zusammenhang sind Veränderungen der Lebensgewohnheiten durch die Technologisierung des täglichen Lebens ebenfalls zu berücksichtigen. Heutzutage wird der Mensch beinahe unausweichlich mit modernen Telefonapparaten (Handys), Bankomaten, elektronischen Parkautomaten und Ticketautomaten öffentlicher Verkehrsmittel, elektronischen Fahrzeugfeatures udgl konfrontiert. Der gewohnte Umgang mit diesen und ähnlichen Gegenständen beeinflusst das Verständnis für die Bedienung von Computern positiv und vermindert den diesbezüglichen Lernaufwand erheblich. Vor allem tragen mittlerweile als selbstverständlich betrachtete Einrichtungen des modernen Lebens, wie zB Handys und Bankomaten, dazu bei, allfällige Hemmschwellen im Umgang mit neuartigen Hilfseinrichtungen abzubauen. Bei einer Einführung des Internets als verbindliches Kundmachungsmittel für sämtliche Rechtsvorschriften sind diese gesellschaftlichen Rahmenbedingungen nicht vollkommen bedeutungslos. Die angesprochenen Zugangshindernisse und Umstellungsschwierigkeiten werden durch sie zwar nicht vollkommen abgebaut aber merklich vermindert. Dadurch wird der Allgemeinheit die Möglichkeit eingeräumt, sich tatsächlichen Zugang zum Recht zu verschaffen, womit für sie iSd rechtsstaatlichen Gedankens das staatliche Handeln und Verhalten berechenbar wird.

¹⁸ Thienel (FN 1) RZ 5. Vgl dazu auch *Souhrada*, www.avsv.at: Amtliche Verlautbarungen der Sozialversicherung im Internet, Soziale Sicherheit 2002, 6 FN 66.

¹⁹ Vgl zu diesem Vorschlag *Jahnel*, Die Publikation des Sozialversicherungsrechts, in Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (Hrsg), ASVG – Neue Wege für die Rechtsetzung (1999) 251 (318).

3. Zusammenfassung

Obwohl der Mangel an PC-Anwenderkenntnissen bzw fehlende Erfahrung im Umgang mit dem Internet die tatsächliche Zugänglichkeit zum Recht betrifft und damit in ein Spannungsverhältnis zu rechtstaatlichen Verbürgungen gerät, wurde bislang der Frage, inwieweit diese Umstände einer Einführung des Internets als Kundmachungsmedium möglicherweise entgegenstehen, nicht näher nachgegangen.²⁰ Der weit gezogene Handlungsspielraum des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung von Publikationsvorschriften und die Technologisierung der modernen Gesellschaft lassen jedoch verfassungsrechtliche Zweifel als unbegründet erscheinen. Schwerwiegende Eingriffe in das Publikationsprinzip sind durch die Implementierung des Internets als Kundmachungsform nicht zu erwarten. Insofern wahrt der Gesetzgeber seinen verfassungsrechtlich vorgezeichneten Handlungsspielraum und überschreitet nicht die aus dem Rechtsstaatsprinzip folgenden äußersten Grenzen.

In dieser Hinsicht ist zu betonen, dass vor allem die Ausschöpfung technischer Möglichkeiten, wie insbesondere die Darstellung der geltenden Rechtslage, zu einer bedeutenden qualitativen Verbesserung des Kundmachungswesens und damit zu einer erheblichen Erleichterung der tatsächlichen Zugänglichkeit zum Recht beitragen kann.

²⁰ *Wiederin* (FN 10) 43 hat diese Frage jedoch angesprochen. Ebenfalls darauf Bezug nehmend *Klaushofer* (FN 5).