

Problemaufriss zur elektronischen Kundmachung des Landes- und des Gemeinderechts

Dr. Edmund Primosch, Amt der Kärntner Landesregierung, Abteilung Verfassungsdienst

1. *Rechtspolitische Fragestellung*
2. *Verfassungsautonomie der Länder*
3. *Zuständigkeit des Materien- und subsidiär des Organisationsgesetzgebers*
4. *Zugänglichkeit des elektronischen Rechts?*
5. *Wirtschaftliche Implikationen eines Systemwechsels*
6. *Zusammenhang mit Workflow-Lösungen*
7. *Rechtsstaatliche Standards*
8. *XML als geeignetes Format*
9. *Erfordernis der elektronischen Signatur*
10. *Erfordernis der Nachsignierung*
11. *Betrieb einer Datenbank*
12. *Begleitendes System der „Ersatzkundmachung“*
13. *Weiterhin Möglichkeit der „Notkundmachung“*
14. *Berichtigung von Verlautbarungen und subsidiäre Regelungen*
15. *Service und Barrierefreiheit*
16. *Ablieferung an das Landesarchiv*

Anhang

1. Rechtspolitische Fragestellung

Der Bund hat mit dem Kundmachungsreformgesetz 2004 einen Systemwechsel vollzogen und juristisches sowie technologisches Neuland beschritten.¹ Seit dem 1. Jänner 2004 wird das Bundesgesetzblatt im Rechtsinformationssystem des Bundes (RIS) ausschließlich elektronisch herausgegeben; die im Bundesgesetzblatt zu verlautbarenden Rechtsvorschriften werden im Internet unter der Adresse www.ris.bka.gv.at zur Abfrage bereitgehalten.

Im Gefolge der Elektronisierung des Bundesgesetzblatts stellt sich naturgemäß die rechtspolitische Frage, ob nunmehr ebenso im Bereich der Länder und Gemeinden das Kundma-

¹ Mit Art. 1 Z 13 des Kundmachungsreformgesetzes 2004, BGBl. I Nr. 100/2003, erhielt Art. 49 B-VG einen neuen Wortlaut. Mit Art. 4 des Kundmachungsreformgesetzes 2004 wurde das Bundesgesetz über das Bundesgesetzblatt 2004 (Bundesgesetzblattgesetz – BGBIG) erlassen.

chungswesen reformiert werden sollte. Die Beurteilung, ob die elektronische Kundmachung eine gangbare Alternative darstellt, darf freilich nicht allein dem „Pioniergeist“ überlassen werden. Andererseits muss man sich gerade im Hinblick auf Gemeindeverordnungen vor Augen halten, dass deren Verlautbarung durch Anschlag an der Amtstafel eine historisch überkommene – im Zeitalter der digitalen Revolution möglicherweise sogar anachronistische – Kundmachungsform darstellt, die aus rechtsstaatlicher Sicht auf Kritik stößt. Dies deshalb, weil sie insbesondere in großflächig strukturierten Gemeinden nicht geeignet sei, innerhalb der Anschlagsfrist den Rechtsstoff an die Normadressaten heranzutragen.² Bei realistischer Betrachtung erscheint es nämlich im höchsten Maß unwahrscheinlich, dass ein Bürger die Amtstafel überhaupt bzw. mit jener Regelmäßigkeit aufsucht, die ihm einen Überblick über den jeweiligen Stand der Verordnungsgebung vermitteln würde. Andererseits ist im Hinblick auf die Durchführung von Verwaltungsverfahren zu bedenken, dass geltende Rechtsvorschriften, die den Anschlag in der Gemeinde anordnen, weiterhin von der Existenz einer „physischen“ Amtstafel ausgehen.³

2. Verfassungsautonomie der Länder

Mit dem Kundmachungsreformgesetz 2004 wurde Art. 97 Abs. 1 B-VG neu erlassen.⁴ Damit wollte der Bundesverfassungsgesetzgeber klarstellen, dass „eine Drucklegung des ‚Landesgesetzblattes‘ bundesverfassungsrechtlich nicht geboten ist und die Form seiner Kundmachung im Rahmen der Verfassungsautonomie der Länder frei geregelt werden kann.“⁵ Mithin ist den Ländern nunmehr zweifelsfrei die Möglichkeit eröffnet, eine elektronische Kundmachung der Gesetzesbeschlüsse des Landtages vorzusehen. Von dieser Möglichkeit kann, muss jedoch nicht Gebrauch gemacht werden. Wenn hievon Gebrauch gemacht wird, wären die die Kundmachung betreffenden landesverfassungsgesetzlichen Bestimmungen neu zu fassen, weil diese derzeit noch eine Drucklegung des Landesgesetzblatts auf Papier bedingen.⁶

3. Zuständigkeit des Materien- und subsidiär des Organisationsgesetzgebers

Die Bundesverfassung schreibt eine bestimmte Form der Kundmachung von Verordnungen nicht vor.⁷ Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes⁸ darf der jeweilige Orga-

² Vgl. *Aichreiter*, Österreichisches Verordnungsrecht (Band 1), 1988, S. 784 ff., m.w.N.

³ Siehe insbesondere § 41 Abs. 1 letzter Satz AVG; § 25 Abs. 1 Zustellgesetz; § 356 Abs. 1 erster Satz GewO 1994.

⁴ Siehe Art. 1 Z 22 des Kundmachungsreformgesetzes 2004.

⁵ Siehe die Erläuterungen zur Regierungsvorlage, 93 BlgNR XXII. GP, S. 7.

⁶ Siehe *Leitl/Mayrhofer/Steiner*, Kundmachung von Rechtsvorschriften und Zustellung von individuellen Rechtsakten im Internet, in: *Plöckinger/Duursma/Mayrhofer*, Internet-Recht, 2004, S. (299) 305.

⁷ Vgl. VfSlg. 4865/1964 und 5890/1969.

nisationsgesetzgeber – sofern die Bundesverfassung nicht ausnahmsweise explizit Anderes bestimmt (so Art. 11 Abs. 3 letzter Satz B-VG) – Vorschriften über die Methode der Kundmachung von Rechtsvorschriften erlassen. Eine generelle, materienunabhängige Kundmachungsregel gilt allerdings bloß subsidiär, d.h. sie kommt nur soweit zum Tragen, als keine speziellen Kundmachungsvorschriften in den Materiengesetzen bestehen. Unter diesem Vorbehalt stehen sohin auch rechtspolitische Überlegungen über die Reform der generellen Kundmachungsregeln für Verordnungen von Landes- und Gemeindeorganen (im organisatorischen Sinn).

4. Zugänglichkeit des elektronischen Rechts?

Eröffnen ein elektronisch publiziertes „Landesgesetzblatt“ und eine virtuelle „Amtstafel“ die Möglichkeit, von Rechtsvorschriften effektiv Kenntnis zu erlangen? Diese zentrale Frage bedarf der Beurteilung sowohl im Licht des Rechtsstaatsprinzips (das die Publizität genereller Normen verlangt)⁹ als auch des Gleichheitssatzes (aus dem ein Diskriminierungsverbot und allgemeines Sachlichkeitsgebot abzuleiten sind).

Die Zugänglichkeit des Rechts ist ein wesentliches Beurteilungskriterium für die Frage, ob es rechtsstaatlich vertretbar und sachlich gerechtfertigt ist, Rechtsvorschriften ausschließlich in digitaler Form kundzumachen.¹⁰ Einen wichtigen Nutzervorteil bildet ohne Zweifel die zeit- und ortsunabhängige Zugänglichkeit des elektronisch publizierten Rechts.¹¹ So könnten sich BürgerInnen jederzeit etwa von zu Hause aus mittels Internet über die sie betreffenden Rechtsvorschriften informieren (und müssten sich deshalb nicht eigens zum Gemeindeamt begeben). In diesem Zusammenhang spricht man von der „Neuen Erreichbarkeit“ u.a. von Personen und Daten.¹² Andererseits sollte dieses Schlagwort nicht über den Umstand hinweg täuschen, dass die Etablierung einer ausschließlich elektronischen Kundmachung den Zugang zum Recht in technischer, wissensmäßiger und wirtschaftlicher Hinsicht einschränken kann.¹³

⁸ Siehe insbesondere VfSlg. 10911/1986.

⁹ Zur rechtsstaatlichen Funktion der Art. 49 und 97 B-VG siehe etwa VfSlg. 3130/1956.

¹⁰ Nach dem schon das bisherige Kundmachungswesen bestimmenden Grundsatz der formellen Publikation ist den Adressaten die Möglichkeit zu eröffnen, von einer generellen Norm Kenntnis zu erlangen. Zur Funktion der Kundmachung als Maßstab der Publikationsweise siehe näher *Aichreiter*, a.a.O., S. 767 ff.

¹¹ *Wiederin*, Die Kundmachung von Rechtsvorschriften im Internet, in: *Gruber* (Hrsg.), Die rechtliche Dimension des Internet, 2001, S. (25) 42, verwendet den Terminus „Synchronisation“.

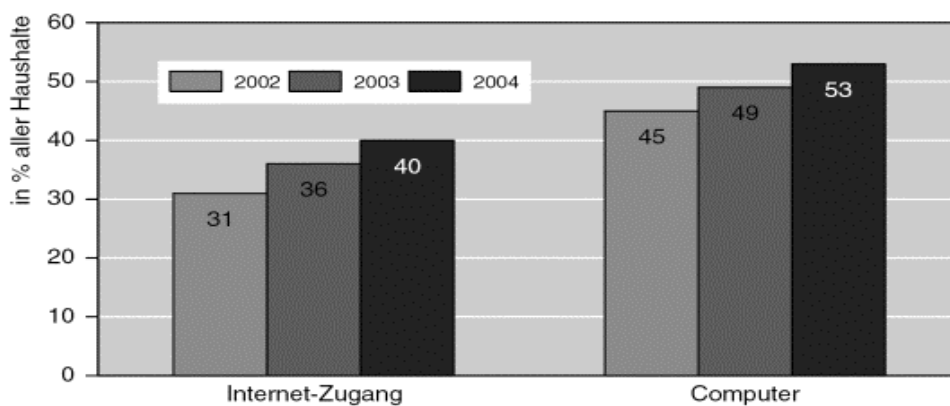
¹² Vgl. von *Lucke/Reinermann*, Speyerer Definition von Electronic Government, 2000, Online-Publikation, <http://foev.dhv-speyer.de/ruvii/SP-EGov.pdf>, S. 6 ff.

¹³ Zu Fragen der technischen und finanziellen Zugänglichkeit zum Recht siehe *Klaushofer*, Verfassungsrechtliche Aspekte einer Verordnungskundmachung im Internet, JRP 2003, S. (238) 241 f.; *ferner Wiederin*, Anm. 11, S. 43.

Laut einer Erhebung der Statistik Austria waren im Land Kärnten im 2. Quartal 2004 zwar 49,2 % der Haushalte mit einem Computer ausgestattet (Schnitt für Österreich insgesamt 53,0 %; höchster Anteil in Oberösterreich mit 59,2 %), es verfügten jedoch bloß 36,3 % der Haushalte über einen Internetzugang (Schnitt für Österreich insgesamt 40,3 %; höchster Anteil in Wien mit 43,7 %).¹⁴ Gegenwärtig ist daher der Deckungsgrad an Internet-Versorgung noch relativ niedrig; allerdings ist in den letzten Jahren eine steigende Tendenz auszumachen.

Zugänglichkeit des Rechts ?

Prozentueller Anteil der österreichischen Haushalte mit Internet-Zugang und mit Computer 2002, 2003 und 2004



Das Fehlen eines Internet-Anschlusses bildet eine technische Zugangsbarriere. Zudem bedürfte es wohl einer näheren Untersuchung, wie weit in der Bevölkerung überhaupt die Fähigkeit vorhanden ist, einen PC und die für den Internetzugang notwendige Software zu bedienen, zumal die Beherrschung des Computers nicht so selbstverständlich ist wie die Kulturtechnik des Lesens.¹⁵ Neben dieser wissensmäßigen sollten auch allfällige wirtschaftliche Zugangsschranken bedacht werden, macht doch die Einrichtung und Erhaltung eines Internet-Zugangs Ausgaben des Einzelnen erforderlich, die wohl nicht unbeachtlich sind.

¹⁴ Siehe die Presseinformation der Statistik Austria vom 28.10.2004, Zl. 8.202-213/04, abrufbar unter: <http://www.statistik.at/cgi-bin/presstext.pl?INDEX=2004003121>, zu den Ergebnissen der 3. Europäischen Erhebung über den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) in Haushalten.

¹⁵ *Wiederin*, Anm. 11, S. 43, warnt vor der „Gefahr eines neuen Analphabetismus“ im Hinblick auf den Mangel an PC-Anwenderkenntnissen; siehe ferner *Leitl/Mayrhofer/Steiner*, a.a.O., S. 303, m.w.N.

Gegenüber jenen Personen, die nicht dazu imstande sind, die technischen, wissensmäßigen oder wirtschaftlichen Zugangsbarrieren zum elektronischen Recht zu überwinden, könnte freilich die Möglichkeit eröffnet werden, durch kompensatorische Begleitmaßnahmen von einer generellen Norm Kenntnis zu erlangen, d.h. es wären Maßnahmen zu treffen, die die Zugänglichkeit des Rechts an öffentlichen Orten ermöglichen (z.B. Möglichkeit zur Einsichtnahme in den beglaubigten Ausdruck einer elektronischen Verlautbarung, Einrichtung von Webterminals in den Gemeindeämtern, Zugang unter Hilfestellung durch geschultes Personal; siehe ferner zum System der begleitenden „Ersatzkundmachung“ unten unter Abschnitt 12.).¹⁶

5. Wirtschaftliche Implikationen eines Systemwechsels

Die Frage eines Systemwechsels im Kundmachungswesen ist überdies in wirtschaftlicher Hinsicht zu beurteilen. Die Einführung der elektronischen Kundmachung erfordert jedenfalls Investitionen des Rechtsträgers des kundmachenden Organs (nämlich für die Entwicklung und Einrichtung einer Datenbank mit Programm) sowie laufende Kosten für den Betrieb und die Wartung des Kundmachungsmediums. Aus Sicht des Konsumenten ist etwa das Verhältnis zu untersuchen, das zwischen dem Aufwand für den elektronischen Zugang zum Recht (Kosten insbesondere für technische Einrichtungen und den Internet-Anschluss) und den Kosten für das Abonnement der gedruckten Version des Landesgesetzblatts besteht. So wäre im Bereich des Amtes der Kärntner Landesregierung das Ausdrucken elektronischer Dokumente signifikant billiger als der Bezug eines Abonnements des gedruckten Landesgesetzblatts. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass die Einführung der elektronischen Kundmachung wirtschaftliche Auswirkungen auf die bislang herangezogene private Druckerei haben kann.

¹⁶ Vor dem Hintergrund eines der Gesellschaft drohenden „digital divide“ gab der Belgische Schiedshof mit Urteil Nr. 106/2004 vom 16.6.2004 einer Klage auf Nichtigerklärung von Vorschriften statt, welche – mit Ausnahme von drei bei Zentralstellen hinterlegten Exemplaren – die auf Papier ausgedruckte Ausgabe des „Belgischen Staatsblattes“ abschafften und dessen Bereitstellung für die Öffentlichkeit über Internet vorsahen. Die gesetzliche Möglichkeit, sich auf Antrag binnen 24 Stunden eine beglaubigte Abschrift des gewünschten Dokuments aushändigen zu lassen, erachtete der Schiedshof für unzureichend, weil es für jemanden, der keinen EDV-Zugang hat, äußerst schwierig sein würde, das ihn interessierende Stück des „Belgischen Staatsblattes“ ausfindig zu machen. Nach Ansicht des Schiedshofes werde „durch die angefochtenen Bestimmungen einer großen Zahl von Personen der tatsächliche Zugang zu den amtlichen Texten entzogen, insbesondere durch das Fehlen von Begleitmaßnahmen, die ihnen die Möglichkeit geben würden, diese Texte einzusehen, obwohl sie zuvor die Möglichkeit hatten, den Inhalt des ‚Belgischen Staatsblattes‘ zur Kenntnis zu nehmen, ohne über besondere Geräte zu verfügen und ohne eine andere Qualifikation als das Lesen besitzen zu müssen. Da die angefochtene Maßnahme nicht mit ausreichenden Maßnahmen einhergeht, die den gleichen Zugang zu den amtlichen Texten gewährleisten, hat sie unverhältnismäßige Folgen zum Nachteil gewisser Kategorien von Personen.“

6. Zusammenhang mit Workflow-Lösungen

Durchgehende elektronische Abbildungen der Gesetzgebungs- und Verordnungserlassungsverfahren („e-Recht-workflows“), die im Rahmen einer umfassenden e-Government-Lösung etabliert werden, legen nahe, dass der erzeugte Output elektronisch kundgemacht wird.¹⁷ Im Bestehen von e-Recht-Workflows ist freilich nicht eine zwingende Voraussetzung für die elektronische Kundmachung zu erblicken, vielmehr wird diese Kundmachungsform auch ohne Vorschaltung eines elektronischen Produktionswegs vorgesehen werden können. Letzteres wäre wohl nur dann sachlich zu rechtfertigen, wenn hierdurch ein zusätzlicher Nutzen für die Normadressaten und insgesamt eine signifikante Kostenersparnis im Vergleich zur herkömmlichen Kundmachungsform zu erwarten ist.¹⁸ Zu beachten ist, dass die Generierung von Dokumenten ohne elektronischen Vorlauf einen zusätzlichen Prüfaufwand hinsichtlich der tatsächlichen Übereinstimmung mit dem Original auszulösen vermag.

7. Rechtsstaatliche Standards

Im Unterschied zu dem nach seiner Herausgabe versendeten und damit in der Öffentlichkeit breit gestreuten Landesgesetzblatt bzw. zum befristeten Anschlag einer Verordnung an der Amtstafel der Gemeinde bildet die elektronische Kundmachung eine permanente Leistung mit der Zielsetzung, generelle Rechtsvorschriften im Internet öffentlich zu machen und zu halten.¹⁹ Um den Normadressaten eine hinreichend effektive Kenntnisnahmemöglichkeit einzuräumen, wird – analog zur Vorgabe des Art. 49 Abs. 3 B-VG – zu gewährleisten sein, dass elektronische Verlautbarungen des Landesrechts allgemein zugänglich und in ihrer kundgemachten Form vollständig und auf Dauer ermittelbar sind. Diese allgemeinen rechtsstaatlichen Standards können in Anlehnung an die Vorgaben des Bundesgesetzes über das Bundesgesetzblatt 2004 konkretisiert werden:²⁰ Das kundmachende Organ hat die zuverlässig

¹⁷ Beachte die Definition bei *von Lucke/Reinermann*, a.a.O., S. 1 und 3: „Electronic Government“ ist die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Hinblick auf Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien. Zum Projekt „e-Recht“ des Bundes siehe *Bachmann*, e-Legislation?, JRP 2003, S. 69 ff. Für den Bereich des Landes Kärnten siehe *Platzer*, Prüfungswesen, Innovation und New Public Management in der Kärntner Landesregierung – mit besonderer Berücksichtigung der Rolle des Rechnungshofes, in: *Kärntner Verwaltungsakademie* (Hrsg.), Bildungsprotokolle/Band 9, 2004, S. (13) 30 f., wonach innerhalb des umfassenden Projekts „Wirkungsorientierte Landesverwaltung“ (WOLV) u.a. „e-Government“ (elektronische Information, Kommunikation und Transaktion) und „e-Recht“ (elektronische Produktion und Kundmachung von Normen) Reformschwerpunkte bilden.

¹⁸ Hierzu siehe die vorhergehenden Abschnitte 4. und 5.

¹⁹ Zum „Öffentlichmachen“ als demokratisch unerlässliche Bedingung für die Geltung allgemein verbindlicher Rechtsakte vgl. etwa *Ermacora*, Allgemeine Staatslehre/Teil II, 1970, S. 974 f. Für *Wiederin*, Kundmachung im Internet, Forum Parlament, Nr. 2/2004, S. (43) 44, geht mit der elektronischen Kundmachung der „Ereignischarakter“ verloren, vielmehr sei sie ein „Prozess mit offenem Ende: Die nötigen Informationen müssen auf Dauer für das Publikum bereitgehalten werden.“

²⁰ § 7 Abs. 1, § 8 Abs. 1 und 2 und § 9 Abs. 1 und Abs. 2 erster Satz des Bundesgesetzblattgesetzes (BGBIG), BGBl. I Nr. 100/2003.

erzeugten und mit einer elektronischen Signatur versehenen Dokumente in „aufwärtskompatiblem“ Format²¹ auf einer bestimmt bezeichneten Internetseite zur Abfrage bereit zu halten, deren jederzeitige und unentgeltliche, keines Identitätsnachweises bedürftige Zugänglichkeit zu gewährleisten,²² und sicherzustellen, dass die Dokumente nach Erstellung der Signatur nicht mehr geändert und nach Freigabe nicht mehr gelöscht werden.

Über die Vorgaben des Bundesgesetzblattgesetzes hinaus ist aus rechtsstaatlicher Sicht zudem zu fordern, dass Personen, die die Zugangsbarrieren zum Recht nicht überwinden können (also über einen Internet-Anschluss oder über PC-Kenntnisse nicht verfügen), die Möglichkeit haben, vom Recht effektiv Kenntnis zu erlangen. Zu Gunsten der Nicht-Internet-Nutzer bedarf es daher kompensatorischer Begleitmaßnahmen, die die Zugänglichkeit des Rechts an öffentlichen Orten auf alternative Weise sicherstellen.²³ Bei der Gestaltung von Internetauftritten wäre schließlich darauf zu achten, dass internationale Standards über die Web-Zugänglichkeit auch hinsichtlich des barrierefreien Zugangs für behinderte Menschen eingehalten werden.²⁴

8. XML als geeignetes Format

Für die elektronische Kundmachung von Rechtsvorschriften ist ein Speicherformat zu fordern, das einerseits für die Authentifizierung der Dokumente durch elektronische Signaturen geeignet ist und andererseits die sichere Langzeitarchivierung und hinkünftige Lesbarkeit der Dokumente gewährleistet. Nach derzeitigem Entwicklungsstand bildet das Format XML (Extensible Markup Language) einen signaturfähigen, revisionssicheren Standard, der die „Aufwärtskompatibilität“ (d.h. das Zugänglichbleiben trotz künftiger technischer Änderungen der Soft- oder Hardware) ermöglicht.²⁵

²¹ Näheres unter Abschnitt 8.

²² Beachte jedoch *Wiederin*, Anm. 19, S. 45, nach dem das Prinzip der allgemeinen Zugänglichkeit mit der Forderung eines Entgelts vereinbar sei, sofern es zu den Kosten der Kundmachung in einem angemessenen Verhältnis stehe. Sowohl hinsichtlich der im Bundesgesetzblattgesetz verbürgten Unentgeltlichkeit als auch der Anonymität fehle es nach *Wiederin* an einer Sicherung im B-VG.

²³ Zu den Zugangsbarrieren siehe unter Abschnitt 4., zum – hier vorgeschlagenen – System der begleitenden „Ersatzkundmachung“ (parallele Alternativkundmachung) siehe Abschnitt 12.

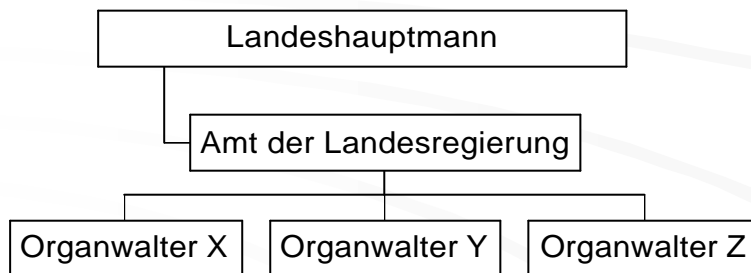
²⁴ Beachte die Verpflichtung des § 1 Abs. 3 des E-Government-Gesetzes (E-GovG), BGBl. I Nr. 10/2004, wonach bei der Umsetzung der Ziele dieses Bundesgesetzes (Förderung rechtserheblicher elektronischer Kommunikation, Erleichterung des elektronischen Verkehrs mit öffentlichen Stellen, Hintanhaltung von Gefahren infolge des verstärkten Einsatzes der automationsunterstützten Datenverarbeitung) Vorsorge dafür zu treffen ist, dass behördliche Internetauftritte, die Informationen anbieten oder Verfahren elektronisch unterstützen, spätestens bis 1.1.2008 so gestaltet sind, dass internationale Standards über die Web-Zugänglichkeit auch hinsichtlich des barrierefreien Zugangs für behinderte Menschen eingehalten werden. Auf Grund ihres Wortlauts erscheint allerdings zweifelhaft, dass diese Bestimmung auch für das elektronische Bundesgesetzblatt gilt.

²⁵ Dieses Formats bedient sich der Bund. Hiezu und zu den Funktionalitäten von XML siehe *Schebeck*, Legistik zwischen Kunst, Technik und Technologie, in: *Kärntner Verwaltungsakademie* (Hrsg.), Bildungsprotokolle/Band 8, 2004, S. (55) 69 ff.

9. Erfordernis der elektronischen Signatur

Im Fall der Internet-Kundmachung soll durch Verwendung einer elektronischen Signatur dem Empfänger die Möglichkeit geboten werden, den Ursprung bzw. die Echtheit der empfangenen Daten und deren vollständige und unveränderte Übertragung zu überprüfen (Prüfung der Identität des Senders und der Authentizität und Integrität des Dokuments).²⁶ Es fällt auf, dass die Signierung einen eigenen Akt darstellt, für den im herkömmlichen Kundmachungswesen ein funktionelles Äquivalent nicht besteht. Weder bedarf es für die Veranlassung der Papierkundmachung einer Unterschrift des Landeshauptmannes noch für den Anschlag an der Gemeindeamtstafel eigens einer Unterschrift des Bürgermeisters.

Sichere elektronische Signatur *w e r ?*



Wie im bisherigen Kundmachungswesen muss in formeller Hinsicht – also durch Einkleidung der Kundmachung in bestimmte Formen – für die Allgemeinheit zweifelsfrei erkennbar sein, ob die Veröffentlichung eines Gebots oder Verbots wirklich vom Staat herrührt.²⁷ Die Signierung eines elektronischen Dokuments durch eine Person, die nicht mit dem Landeshauptmann bzw. Bürgermeister identisch ist, mittels einer elektronischen Signatur, die ausschließlich *ad personam* zugeordnet ist, würde nicht dem zuständigen Kundmachungsorgan zugerechnet werden können. Gewisse Zweifel an der Zurechnung könnten freilich auch entstehen, wenn der Landeshauptmann bzw. Bürgermeister mittels seiner persönlichen „Bürger-

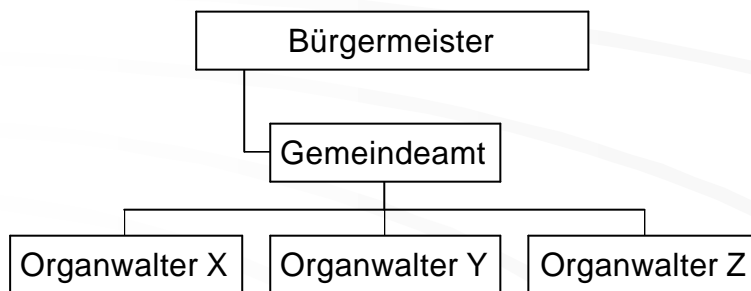
²⁶ Zur Funktionsweise und Bedeutung elektronischer Signaturen siehe die Einführung von *Brenn*, Signaturgesetz, 1999, S. 22 f. und 36 ff.

²⁷ Vgl. *Wiederin*, Anm. 11, S. 40 f., der im Zusammenhang mit der Authentizität vom (formellen) „Urkundencharakter“ der Kundmachung spricht.

karte“ signiert²⁸ und aus der Signatur nur der Name, nicht jedoch die amtliche Eigenschaft (Amtsbezeichnung) hervorgeht. Im Fall der Heranziehung eines Organwalters stellt sich bei Verwendung einer „Amtssignatur“ im Sinn des § 19 E-GovG die Frage, unter welchen Voraussetzungen das Dokument deutlich erkennbar und einwandfrei dem zuständigen Kundmachungsorgan zugerechnet werden kann, also auf Grund des äußeren Anscheins Zweifel darüber ausgeschlossen sind, dass das Dokument vom Kundmachungsorgan herrührt.²⁹ Aus diesem Grund müsste eine entsprechende Klarstellung sowohl im Zertifikat als auch in der Darstellung der Amtssignatur angebracht werden (etwa analog zur Fertigungsklausel „Für den Landeshauptmann“ bzw. „Für den Bürgermeister“ in externen Erledigungen).

Sichere elektronische Signatur

w e r ?



Im Rahmen der Ausfertigung eines Verwaltungsbeschlusses durch den Bürgermeister kann die Signierung eines elektronischen Dokuments mit der Freigabe im Internet einhergehen.³⁰ Die Freigabe könnte freilich auch einen gesonderten Akt bilden, der auf Veranlassung des Bürgermeisters im Wege des Gemeindeamtes erfolgt. Da sich der Bürgermeister zur Geschäftsbesorgung des Gemeindeamtes bedient, empfiehlt sich die gesetzliche Klarstellung,

²⁸ Zur – allerdings verfahrens- und eingabebezogenen – Definition der Funktion „Bürgerkarte“ (nämlich Nachweis der eindeutigen Identität des Einschreiters und der Authentizität des elektronisch gestellten Anbringens) siehe § 4 E-GovG.

²⁹ Die Amtssignatur ist die Unterschrift einer natürlichen Person, die mit dem elektronisch nachprüfbareren Hinweis verbunden ist, dass diese Person namens einer Behörde handelt. Dieser Hinweis findet sich einerseits im Zertifikat der Signatur, andererseits wird er in der Darstellung der Signatur am Bildschirm oder auf Papier dadurch visualisiert, dass dem ausgedruckten Signaturwert eine Bildmarke der Behörde beigefügt ist. Vgl. *Stabsstelle IKT-Strategie des Bundes, Amtssignatur/Executive Summary*, 11.10.2004, http://www.cio.gv.at/faq/Amtssignatur/AmtssignaturFAQ_v1.0-oeffentlich.pdf, S. 1.

³⁰ Zur Ausfertigungsfunktion des Bürgermeisters siehe etwa VfSlg. 8228/1977.

dass die elektronische Kundmachung durch den Bürgermeister im Wege des Gemeindeamtes zu erfolgen hat. Analoges sollte in den landesverfassungs- und einfachgesetzlichen Vorschriften in Bezug auf das elektronische Landesgesetzblatt zum Verhältnis zwischen Landeshauptmann und Amt der Landesregierung angeordnet werden.

In den Kundmachungsvorschriften sollte schließlich geregelt werden, welchen Anforderungen die elektronische Signatur im Einzelnen zu entsprechen hat, insbesondere ob es sich um eine sichere Signatur handeln soll.³¹

10. Erfordernis der Nachsignierung

Wegen drohender Verringerung des Sicherheitswerts des verwendeten Signaturverfahrens kann eine Nachsignierung erforderlich werden, d.h. vor Ablauf der Eignung der eingesetzten Algorithmen und zugehörigen Parameter ist eine erneuerte elektronische Signatur (mit neuen technischen Komponenten und Verfahren) am Dokument anzubringen.³² Bei diesem Vorgang wird die ursprüngliche Signatur in die neue Signatur einzuschließen und der Zeitpunkt des Nachsignierens anzugeben sein. Die Verpflichtung zur Nachsignierung der Verlautbarungsdokumente, das Verfahren und die Zuständigkeit hiezu wären gesetzlich zu normieren (was im Bundesgesetzblattgesetz allerdings nicht geschehen ist).

11. Betrieb einer Datenbank

Für die elektronische Kundmachung ist es erforderlich, dass auf einem Server eine eigene Datenbank mit Programm aufgebaut und betrieben wird. Dies wirft die Frage auf, ob sich

³¹ Im Bundesgesetzblattgesetz wurde nicht geregelt, welche Art der Signatur gefordert ist. *Laurer*, Neues vom Bundesgesetzblatt, ÖJZ 2004, S. (521) 531, neigt aus einem Vergleich zwischen Ausschussbericht und zweiter Lesung im Nationalrat der Ansicht zu, dass jede Signatur, die dem Signaturgesetz entspricht, für die Kundmachung im elektronischen Bundesgesetzblatt ausreichend sein wird. Beachte jedoch § 4 Abs. 1 des Signaturgesetzes (SigG), BGBl. I Nr. 199/1990, zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 152/2001, wonach grundsätzlich nur eine sichere elektronische Signatur nach § 2 Z 3 SigG das rechtliche Erfordernis einer eigenhändigen Unterschrift, insbesondere der Schriftlichkeit im Sinn des § 886 ABGB erfüllt; zum Erfordernis der sicheren elektronischen Signatur für die elektronische Übermittlung von Ausschreibungsunterlagen, Angeboten und Dokumenten, die im Zusammenhang mit der Angebotsbewertung stehen, beachte ferner § 22 Abs. 2 und § 82 Abs. 4 des Bundesvergabegesetzes, BGBl. I Nr. 99/2002. Zum Zusammenhang zwischen der sicheren elektronischen Signatur gemäß SigG und der hierfür geforderten Verwendung einer Signaturerstellungsoftware („Secure Viewer“), die die Gefahr einer Mitunterfertigung nicht gewollter Informationen hintanhalten kann, siehe *Blaha*, Das E-Government-Gesetz, die E-Procurement-Verordnung und das elektronische Vergabeverfahren, RPA 2004, S. (227) 230.

³² Dieser Standard wäre in Anlehnung an § 17 der Verordnung über elektronische Signaturen (Signaturverordnung – SigV), BGBl. II Nr. 30/2000 in der Fassung BGBl. II 527/2004, ebenso für den Bereich der elektronischen Kundmachung vorzusehen. Hiezu und zum Folgenden siehe *Brenn/R. Posch*, Signaturverordnung, 2000, S. 109 ff.

Länder und Gemeinden aus Effizienzgründen einer einheitlichen Datenbank zur Kundmachung des Landes- und Gemeinderechts bedienen dürfen.

In Bezug auf die herkömmliche Kundmachung hat der Verfassungsgerichtshof erkannt, es sei im Licht des Art. 97 Abs. 1 B-VG rechtlich irrelevant, welcher „Gehilfen“ sich der Landeshauptmann für die faktische Durchführung der Kundmachung bedient und welche „redaktionstechnischen“ Maßnahmen (d.h. Maßnahmen interner Natur, die nicht zur Normsetzung zählen) im Einzelnen zur Tatsache der Kundmachung führen, solange nur der Landeshauptmann die Kundmachung eines Landtagsbeschlusses selbst veranlasst hat.³³ Weiters erfordert die Verfassung auch im Hinblick auf die Kundmachung einer Verordnung nicht, dass deren „technische Durchführung“ durch behördliche Organe vorgenommen werde; die Behörde müsse zwar die Kundmachung der Verordnung selbst verfügen, könne jedoch Private etwa für die Drucklegung einer Verordnung in einem Publikationsorgan, für den Anschlag einer Verlautbarung in Form von Plakaten oder für die Anbringung straßenpolizeilicher Verbotsschilder heranziehen.³⁴

In Anlehnung an diese Rechtsprechung dürften einer Heranziehung Dritter bei der „technischen Durchführung“ der elektronischen Kundmachung wohl insofern Grenzen gesetzt sein, als dem kundmachenden Organ die Verfügungsmacht über das elektronische Dokument und damit die Möglichkeit entzogen wird, den (permanenten) Publikationsvorgang zu „veranlassen“ und in diesem Rahmen den laufenden rechtsstaatlichen Kundmachungserfordernissen zu entsprechen.³⁵ Während etwa der Ausfall einer Maschine in einer privaten Druckerei oder ein Poststreik die herkömmliche Kundmachung einer Rechtsvorschrift im gedruckten Gesetzblatt bloß verzögern kann, wird im Fall der Fehlleistung oder des Missbrauchs durch einen herangezogenen externen EDV-Betreiber die rechtsstaatliche Publizität der kundzumachenden, ja allenfalls bislang schon geltenden Rechtsvorschrift untergraben (z.B. bei Löschung des Dokuments, bei seiner Freigabe auf einer falschen oder kostenpflichtigen Internetseite, bei Verlangen eines Identitätsnachweises des Abfragenden). Überdies erscheint die Gefahr nicht ausgeschlossen, dass das kundmachende Organ eine rechtsstaatlich gebotene „Ersatzkundmachung“ unterlässt, wenn ein herangezogener Dritter einen in seinem Bereich aufgetretenen Systemausfall nicht oder nicht rechtzeitig meldet. Diese Gefahren könnten nahelegen, selbst die „technische Durchführung“ der Kundmachung insoweit der staatlichen Sphäre vorzubehalten, als die Verfügungsmacht über das elektronische Dokument, die das

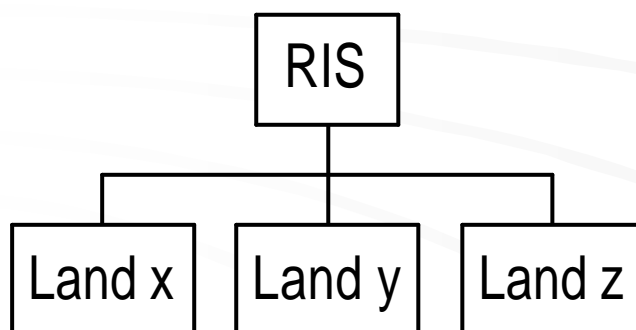
³³ VfSlg. 5022/1965.

³⁴ VfSlg. 4492/1963 und 4641/1964.

³⁵ Nach *Wiederin*, Anm. 19, S. 45, ziele Art. 49 Abs. 3 B-VG offenbar auf hinreichende Sicherungen ab, dass das Kundgemachte in der ursprünglich kundgemachten Gestalt reproduzierbar bleibt.

kundmachende Organ auszuüben hat, betroffen ist.³⁶ Dies dürfte für die Sicherung der Authentizität und Integrität der Dokumente sowie für die laufende Erfüllung der rechtsstaatlichen Publizitätserfordernisse anzunehmen sein. Andererseits hat der Verfassungsgerichtshof im Hinblick auf die automationsunterstützte Besorgung von Gemeindeaufgaben erkannt, dass eine Ermächtigungsnorm nicht schon dann verletzt wird, wenn außerhalb des Organkomplexes stehende Einrichtungen zu technischen Hilfstätigkeiten herangezogen werden (etwa wenn Akten in behördenfremden Räumen gelagert oder Reinschriften von externen Schreibkräften angefertigt werden); gegen eine automationsunterstützte Besorgung von gemeindlichen Angelegenheiten durch einen Dritten – als eine Maßnahme der inneren Organisation – bestünden dann keine Bedenken, wenn diese dem Sachlichkeitsgebot und den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit entspricht, weiters jede einzelne nach außen in Erscheinung tretende Erledigung durch das durch (Verfassungs-)Gesetz zur Entscheidung berufene Organ genehmigt wird und deutlich erkennbar auf dessen Willen zurückführbar ist, und schließlich in dem eingesetzten EDV-Programm Vorkehrungen getroffen werden, die dem externen EDV-Personal bei pflichtgemäßem Verhalten keinen Entscheidungsspielraum bzw. keine willensbildende Mitwirkung überlassen.³⁷ Sofern diesen Voraussetzungen entsprochen wird, erscheint wohl auch die Heranziehung einer extern betriebenen Datenbank für Zwecke der Kundmachung von Gemeindeverordnungen nicht unzulässig.

Nutzung des RIS ?



³⁶ Hier soll der Frage nicht weiter nachgegangen werden, ob und wieweit die technische Durchführung der elektronischen Kundmachung zu den ausgliederungsfesten „staatlichen Kernaufgaben“ im Sinn der Erkenntnisse VfSlg. 14473/1996 und 16400/2001 zu zählen wäre.

³⁷ VfSlg. 8844/1980.

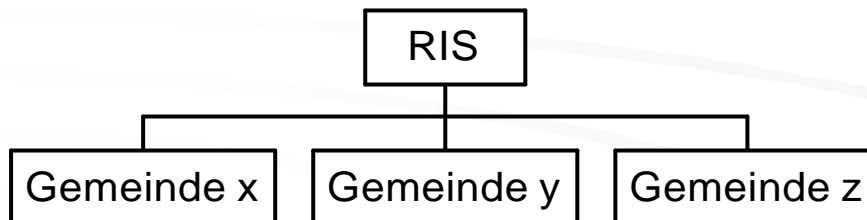
Eine weitere Verfassungsfrage betrifft die Nutzung des bestehenden Rechtsinformationssystems des Bundes (RIS).³⁸ Gegen eine Heranziehung dieser Datenbank, die bereits nun im Rahmen der „Rechtsdokumentation“ über das Landes- und das Gemeinderecht informiert, sprechen verfassungsrechtliche Argumente (siehe auch den Auszug aus einer Note des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst im Anhang): Die Heranziehung des vom Bundeskanzler betriebenen RIS würde eine (ständige) Mitwirkung des Bundeskanzlers an der Kundmachung von Landesgesetzen erforderlich machen. Dies ist nicht erst anzunehmen, wenn hierfür die Dienste der zuständigen Abteilung des Bundeskanzleramtes in Anspruch genommen werden, zumal dem Bundeskanzler die Leitung seines Geschäftsapparates zukommt (Art. 77 Abs. 3 B-VG). Schon dann, wenn Dokumente in das RIS ohne Zutun des Bundeskanzleramtes selbstständig und direkt durch den Landeshauptmann „eingepflegt“ werden könnten, würde die Mitwirkung des Bundeskanzlers insofern erforderlich sein, als er den Betrieb des RIS und in diesem Rahmen die dauerhafte, allgemein zugängliche und vollständige Kundmachung landesrechtlicher Vorschriften zu gewährleisten hätte. Der Bundeskanzler ist jedoch nach Art. 97 Abs. 1 B-VG nicht ausdrücklich dazu ermächtigt, an der Kundmachung von Landesgesetzen durch den Landeshauptmann mitzuwirken. Nach dem allgemeinen Rechtsgrundsatz *potestas delegata non delegatur* käme es nicht in Betracht, die gemäß Art. 97 Abs. 1 B-VG dem Landeshauptmann vorbehaltene Kundmachungsfunktion im Weg eines einfachen Bundesgesetzes oder eines Landes(verfassungs-)gesetzes – wenn auch nur teilweise – an den Bundeskanzler zu übertragen. Dass eine Mitwirkung an der Kundmachung von Landesgesetzen in den Anwendungsbereich des Art. 97 Abs. 2 B-VG fällt, ist schon deshalb zu bezweifeln, weil die Kundmachung nach Art. 97 Abs. 1 B-VG einen Teilakt im Gesetzgebungsverfahren des Landes bildet und die Mitwirkung eines Vollzugsorgans an der Gesetzgebung wohl nicht als „Vollziehung“ nach Art. 97 Abs. 2 B-VG angesehen werden kann. Ungeachtet dessen darf eine Mitwirkung des Bundeskanzlers an der Landesvollziehung (so auch an der Kundmachung von Verordnungen) auf Grund seiner Stellung als ein oberstes Organ (Art. 19 Abs. 1 B-VG) ohnehin nicht vorgesehen werden.³⁹ Aus diesen Gründen hätte ein Land, das sich zur elektronischen Kundmachung seiner Rechtsvorschrif-

³⁸ Nach § 6 BGBIG ist das RIS eine vom Bundeskanzler betriebene Datenbank, die der Kundmachung der im Bundesgesetzblatt zu verlautbarenden Rechtsvorschriften sowie der Information über das Recht der Republik Österreich dient. Nach § 13 BGBIG können Daten, die nur der Information über das Recht der Republik Österreich (Bund, Länder und Gemeinden) dienen, im Internet zur Abfrage bereit gehalten werden; für die Richtigkeit und Vollständigkeit dieser nicht authentischen Daten wird nicht gehaftet. Soin ist das RIS ausschließlich zur authentischen Kundmachung des Bundesrechts vorgesehen, während über das Landes- und Gemeinderecht im Rahmen der „Rechtsdokumentation“ des RIS (bloß) informiert werden kann.

³⁹ Vgl. VfSlg. 9536/1982.

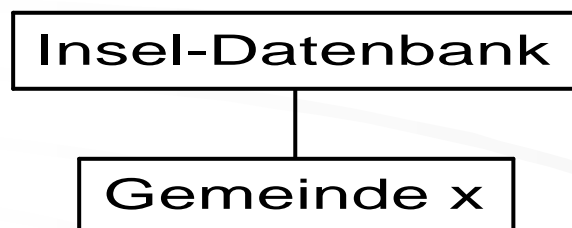
ten entschließt, auf seinem Server eine eigene Datenbank einschließlich eines Portals aufzubauen und zu betreiben.⁴⁰

Nutzung des RIS ?



Analoge verfassungsrechtliche Bedenken bestünden gegen die Heranziehung des RIS für die Kundmachung von Gemeindeverordnungen: Für eine Mitwirkung des Bundeskanzlers zu diesem Zweck findet sich weder eine verfassungsrechtliche Ermächtigung noch darf sie wegen der Stellung des Bundeskanzlers als oberstes Organ einfachgesetzlich vorgesehen werden.

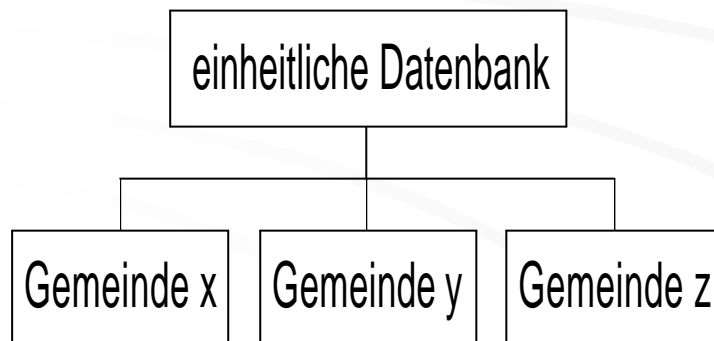
Datenbank einer Gemeinde?



⁴⁰ Siehe Art. II § 1 Abs. 1 des Entwurfs eines Salzburger Kundmachungsreformgesetzes 2005, der die Herausgabe eines elektronischen Landesgesetzblattes im Rahmen des Internetauftrittes des Landes unter der Adresse www.salzburg.gv.at vorsieht.

In diesem Licht stellt sich die Frage nach einer sinnvollen Alternative, weil Aufbau und Betrieb einer Datenbank in jeder einzelnen Gemeinde eine kostenintensive Entwicklung insbesondere der entsprechenden Infrastruktur, Sicherheitstechnik und Logistik erforderlich machen würde. Es liegt auf der Hand, dass man sich mit einer solchen „Insel“-Lösung unnötig einer Synergiemöglichkeit begibt und stattdessen gemeindeweise beträchtliche Parallelinvestitionen in Kauf nehmen würde.

Datenbank mehrerer oder aller Gemeinden abseits des RIS?



Eine Alternative könnte in Errichtung und Betrieb einer einheitlichen zentralen Datenbank abseits des RIS bestehen. Die Realisierung dieses kooperativen Modells im Kreis der Gemeinden wirft schwierige verfassungsrechtliche Fragen auf: Darf gesetzlich vorgesehen werden, dass sich die Gemeinden einer auf einem bestimmten Server bestehenden zentralen Datenbank bedienen müssen? Wie weit reicht die Regelungszuständigkeit des Organisationsgesetzgebers in Bezug auf das Kundmachungsmittel? Diese Fragen stellen sich im Hinblick auf das grundsätzliche „Geschäftsbesorgungsmonopol“ des Gemeindeamtes (Stadtamtes) bzw. des Magistrats (Art. 117 Abs. 7 B-VG) und im Hinblick auf das den Gemeinden gewährleistete Recht, die inneren Einrichtungen zur Besorgung der Gemeindeaufgaben selbst zu regeln (Art. 118 Abs. 3 Z1 B-VG).⁴¹ Dem Organisationsgesetzgeber wird es unbenommen bleiben, allgemein die Heranziehung des Internet für Zwecke der Verord-

⁴¹ Siehe VfSlg. 8844/1980, wonach es den Organen des Staates und jenen von Selbstverwaltungskörpern grundsätzlich frei steht, ihre innere Organisation nach Belieben zu gestalten, und zwar gleichgültig, ob diese organisatorische Maßnahmen (auch solche auf bürotechnischem Gebiet) der Besorgung privatwirtschaftlicher oder hoheitlicher Angelegenheiten dienen. Siehe hierzu und zur Stellung des Gemeindeamtes *Neuhofner*, Gemeinderecht, 2. A., 1998, S. 142 f. und 166 ff.

nungskundmachung und die dabei zu wahrenen rechtsstaatlichen Standards anzuordnen (einschließlich der Verpflichtung der Gemeinde, etwa auf ihrer Amtstafel die für die elektronische Kundmachung bestimmte Internetseite – „URL“ – bekannt zu geben). Wegen des Zusammenhangs mit dem inneren Dienst und der Organisation über Sachmittel fallen Schaffung und Betrieb einer kooperativen interkommunalen Datenbank wohl in den Bereich der inneren Organisationsgewalt der Gemeinden.⁴² Im Fall einer Zusammenarbeit wird jedenfalls sicherzustellen sein, dass der jeweilige Bürgermeister die Kundmachung einer Verordnung – durch selbstständiges „Einpflegen“ des Dokuments – selbst veranlassen kann und dass die elektronischen Verlautbarungen auf einer bekannt gegebenen Internetadresse allgemein zugänglich sind und in ihrer kundgemachten Form vollständig und auf Dauer ermittelt werden können.

Angedacht werden könnte etwa der Abschluss einer Vereinbarung über eine landesweite Verwaltungsgemeinschaft, die den gemeinsamen Betrieb einer zentralen elektronischen Datenbank zum Gegenstand hat.⁴³ Zudem könnten sich Gemeinden – wie bereits oben ausgeführt – für die Besorgung automationsunterstützter Verwaltungstätigkeiten unter bestimmten Voraussetzungen der Einrichtungen Dritter (z.B. eines von den Gemeinden gegründeten Vereins) bedienen.

12. Begleitendes System der „Ersatzkundmachung“

Wer sich der Technik bedient, muss für den Problemfall vorsorgen.⁴⁴ Da die rechtsstaatlichen Standards ausnahmslos und unbedingt gelten, wird sicherzustellen sein, dass das Recht auch im Fall technischer Gebrechen (z.B. Serverausfall oder „denial of service“) allgemein zugänglich sowie dauerhaft und vollständig ermittelbar bleibt; dies gilt auch für den Fall der Wartung des eingesetzten Servers.⁴⁵ Wird der Zugang zum elektronischen Kundmachungs-

⁴² Zum Funktionsbereich „innerer Dienst“ siehe *Sturm*, Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung (Kommentierte Gesetzesausgabe), 3. A., 2003, S. 258 ff.

⁴³ Mit der Heranziehung einer Verwaltungsgemeinschaft wäre eine Delegation der behördlichen Zuständigkeit nicht verbunden, weil die Handlungen der Verwaltungsgemeinschaft dem zuständigen Gemeindeorgan zuzurechnen sind und dessen Verantwortung nicht berühren; vgl. VfSlg. 5483/1967.

⁴⁴ Beachte die „Notfallklausel“ des § 7 Abs. 3 BGBIG: „Wenn und solange die Bereitstellung oder Bereithaltung der im Bundesgesetzblatt zur verlautbarenden Rechtsvorschriften zur Abfrage im Internet nicht bloß vorübergehend nicht möglich ist, hat deren Verlautbarung in anderer dem Art. 49 Abs. 3 B-VG entsprechender Weise zu erfolgen.“ Kritisch zu dieser Bestimmung äußert sich *Wiederin*, Anm. 19, S. 47, wonach sie in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise allgemein gehalten sei, während die Kriterien des Art. 49 Abs. 3 B-VG nicht so hinreichend bestimmt wären, als dass sie der Gesetzgeber tel quel auf die Vollziehung abwälzen könnte.

⁴⁵ Anders offenbar *Leitl/Mayrhofer/Steiner*, a.a.O., S. 308 f., die im Hinblick auf § 7 Abs. 3 BGBIG grundsätzlich davon ausgehen, dass die für Wartungsarbeiten oder zur Behebung allfälliger technischer Probleme erforderlichen Zeiträume jedenfalls unerheblich und mithin bloß vorübergehende Unterbrechungen bewirken, die keine „Ersatzkundmachung“ bedingen. Dem ist entgegenzuhalten, dass die Dauer der technischen Unmöglichkeit nicht immer von vornherein abgeschätzt werden kann und

medium unterbrochen, ist eine „Ersatzkundmachung“ erforderlich, um im Sinn des Prinzips der formellen Publizität den Normadressaten laufend eine hinreichend effektive Kenntnisnahmemöglichkeit zu gewährleisten. In technischen Unterbrechungsfällen müssen sowohl die in der Vergangenheit liegenden Kundmachungsakte weiterhin zugänglich bleiben als auch neu einzuführende Rechtsvorschriften verlautbart werden können.⁴⁶

In diesem Zusammenhang erscheint es zweckmäßig, die Landes- und Gemeinderechtsvorschriften parallel zu ihrer elektronischen Kundmachung in Form beglaubigter Ausdrucke während der Amtsstunden bei öffentlichen Stellen zur allgemeinen Einsichtnahme aufzulegen. Für die „Ersatzkundmachung“ von Landesrechtsvorschriften kämen das Amt der Landesregierung, Bezirkshauptmannschaften und Gemeindeämter, für Gemeindeverordnungen die jeweiligen Gemeindeämter in Betracht. Die Erstellung von Ausdrucken, deren Beglaubigung sowie Auflage im Amt bilden Maßnahmen, die wirtschaftlich nicht unvertretbar sind, zumal in der Gemeindepraxis schon bisher das Institut der Verordnungssammlung – allerdings nur für Zwecke der Rechtsdokumentation – bekannt ist.⁴⁷ Ein zur elektronischen Kundmachung parallel laufendes System der – ebenso rechtsverbindlichen – „Ersatzkundmachung“ würde nicht nur in technischen Unterbrechungsfällen zur Verfügung stehen, sondern könnte während der Amtsstunden auch jenen Personen Kenntnis vom Recht verschaffen, welche nicht dazu imstande sind, die technischen, wissensmäßigen oder wirtschaftlichen Zugangsbarrieren zum elektronischen Recht zu überwinden. Das parallele Kundmachungssystem verfolgt mithin einerseits den Zweck, das Recht dauerhaft und vollständig ermittelbar zu halten, und andererseits das Anliegen, neben der elektronischen Kundmachung durch kompensatorische Begleitmaßnahmen die allgemeine Zugänglichkeit und effektive Kenntnisnahmemöglichkeit des Rechts für jedermann zu gewährleisten.

Im Fall der Unmöglichkeit der elektronischen Kundmachung müssten neu einzuführende Landesrechtsvorschriften durch papierförmige Verlautbarungen dadurch kundgemacht werden, dass sie an die Bezirkshauptmannschaften und Gemeinden, zusätzlich etwa auch an die gesetzlichen beruflichen Interessenvertretungen, papierförmig versendet und dort jeweils zur öffentlichen Einsichtnahme aufgelegt werden. Die Neueinführung von Gemeinderechtsvorschriften könnte ersatzweise durch Ankündigung an der Amtstafel oder im Amtsblatt der Gemeinde (Gemeindeblatt) in Verbindung mit der Auflage zur öffentlichen Einsichtnahme am Gemeindeamt erfolgen. Die im Ersatzweg neu eingeführten Rechtsvorschriften wären der

vom rechtsstaatlichen Standpunkt irrelevant ist. Die Anforderungen des Art. 49 Abs. 3 B-VG gelten ohne Einschränkung und bedingungslos.

⁴⁶ Hierzu siehe *Laurer*, a.a.O., S. 531, und *Leitl/Mayrhofer/Steiner*, a.a.O., S. 309.

⁴⁷ Siehe etwa die Regelungen des § 32 Abs. 5 des Vorarlberger Gemeindegesetzes, LGBl. Nr. 40/1985, zuletzt geändert durch LGBl. Nr. 20/2004, und des § 15 Abs. 4 der Kärntner Allgemeinen Gemeindeordnung (K-AGO), LGBl. Nr. 66/1989, zuletzt geändert durch LGBl. Nr. 46/2004.

Vollständigkeit halber sobald wie möglich im elektronischen Kundmachungsmedium wiederzugeben (also „nachzutragen“), wobei auf den bloßen Mitteilungscharakter, die Art der Kundmachung und den zeitlichen Geltungsbereich der Norm (Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens und gegebenenfalls Zeitpunkt des Außer-Kraft-Tretens) hinzuweisen ist.⁴⁸

13. Weiterhin Möglichkeit zur „Notkundmachung“

Von der vorgeschlagenen „Ersatzkundmachung“ ist der Fall der „Notkundmachung“ zu unterscheiden. Es ist an Fälle zu denken, in denen unverzüglich zu handeln ist, eine elektronische Kundmachung jedoch nicht oder nicht zeitgerecht bewerkstelligt werden kann. So sollen wie bisher etwa Verordnungen, die zur Abwehr einer unmittelbar drohenden Gefahr für die körperliche Sicherheit von Menschen oder für das Eigentum erlassen werden, unter Verwendung eines alternativen Kundmachungsmediums schon mit dem Zeitpunkt der ersten Kundmachung (im Gemeindebereich: mit dem Anschlag an der Amtstafel) in Kraft treten können. Im Landesbereich käme die „Notkundmachung“ von Verordnungen beispielsweise durch Rundfunk, sonstige akustische Mittel oder Plakatierung in Betracht.⁴⁹ Solcherweise kundgemachte Rechtsvorschriften wären im elektronischen Kundmachungsmedium vollständigshalber durch Mitteilung nachträglich wiederzugeben.⁵⁰

14. Berichtigung von Verlautbarungen und subsidiäre Regelungen

Wie bei der herkömmlichen Papierkundmachung sind Regelungen über die Berichtigung von Verlautbarungen erforderlich.⁵¹ Solche Berichtigungen müssten in Form von Nachtragsdokumenten ergehen, da einmal freigegebene Dokumente weder geändert noch gelöscht werden dürfen.⁵² Berichtigungen dürfen sich nur auf Verstöße gegen die innere Einrichtung des Kundmachungsmediums sowie auf Kundmachungsfehler beziehen, soweit der materielle Inhalt der vom Original abweichenden Verlautbarung durch die Berichtigung nicht geändert wird.

⁴⁸ Vgl. Art. II § 1 Abs. 4 in Verbindung mit § 6 Abs. 2 letzter Satz des Entwurfs eines Salzburger Kundmachungsreformgesetzes 2005.

⁴⁹ Stellvertretend siehe etwa § 2b Abs. 1 des Kärntner Kundmachungsgesetzes (K-KMG), LGBl. Nr. 25/1986, zuletzt geändert durch LGBl. Nr. 57/2002.

⁵⁰ Hierzu siehe schon zur „Ersatzkundmachung“ neu eingeführter Rechtsvorschriften oben unter Abschnitt 12. In diesem Zusammenhang beachte Art. II § 6 Abs. 2 des Entwurfs eines Salzburger Kundmachungsreformgesetzes 2005.

⁵¹ Siehe § 10 BGBIG.

⁵² Hierzu unter Abschnitt 7.

Wie bisher bedarf es weiters subsidiärer Regelungen über den zeitlichen und räumlichen Geltungsbereich der elektronischen Verlautbarungen.⁵³

15. Service und Barrierefreiheit

Im Sinne der Kundenorientierung sollte das elektronische Recht auf einer Internet-Adresse bereitgehalten werden, die (auch) über den globalen Zutrittspunkt des jeweiligen Verwaltungsportals erreichbar ist („One-Stop Government online“). Die eingesetzte Navigationsstruktur hat eine einfache und flüssige Bedienbarkeit der Website sicherzustellen („Web Usability“).⁵⁴ In diesem Zusammenhang ist schon vom rechtsstaatlichen Standpunkt zu fordern, dass insbesondere Standards betreffend den barrierefreien Zugang für behinderte Menschen eingehalten werden.⁵⁵

Zu erwägen wäre, im Umfeld eines elektronischen Landesgesetzblattes sonstige, jeweils bloß für einen besonderen Adressatenkreis relevante (also „spezialisierte“) Verkündblätter – so sie nicht wegen ihres rechtsverbindlichen Inhalts ohnehin in das Landesgesetzblatt integriert werden sollen – elektronisch bereitzuhalten.⁵⁶

16. Ablieferung an das Landesarchiv

Wegen ihrer Archivwürdigkeit, d.h. zur Erhaltung und Bewahrung im Landesinteresse, sollten Sicherungskopien und/oder beglaubigte Ausdrücke der im elektronischen Landesgesetzblatt kundgemachten Rechtsvorschriften an das Landesarchiv abgeliefert und von diesem archiviert werden.⁵⁷ Diese Vorgaben sollten auch für Gemeindeverordnungen gelten, soweit sie archivwürdig sind (z.B. für Instrumente der örtlichen Raumplanung). Für die elektronische Archivierung der dem Landesarchiv zugeleiteten Sicherungskopien wird der Aufbau und Betrieb einer eigenen Datenbank angezeigt sein.

⁵³ Siehe § 11 Abs. 1 und § 12 BGBIG.

⁵⁴ Siehe beispielsweise die bei <http://www.usableweb.com/> gesammelten 970 Links zu Web Usability.

⁵⁵ Siehe oben die Ausführungen unter Abschnitt 7.

⁵⁶ Im Bereich der Kärntner Landesrechtsordnung ist insbesondere an die Kärntner Landeszeitung und das Kundmachungsblatt der Kärntner Jägerschaft zu denken.

⁵⁷ Nach § 8 Abs. 3 BGBIG sind von jedem Dokument mindestens drei Sicherungskopien und vier beglaubigte Ausdrücke zu erstellen; je eine Sicherungskopie und je ein beglaubigter Ausdruck sind an das Österreichische Staatsarchiv und an die Österreichische Nationalbibliothek abzuliefern und von dieser zu archivieren; ein beglaubigter Ausdruck ist der Parlamentsbibliothek zu übermitteln.

Anhang

Auszug aus der an das Amt der Kärntner Landesregierung gerichteten Note des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst vom 2.4.2004, Zahl: BKA-602.923/0017-V/6/a/2004

1. Die Kundmachung von Landesgesetzen im Rahmen des Rechtsinformationssystems des Bundes (RIS) erscheint aus verschiedenen Gründen verfassungsrechtlich nicht zulässig.
 - 1.1. Vorab ist festzuhalten, dass es sich dabei jedenfalls um eine Form der Mitwirkung des Bundeskanzlers an der Kundmachung von Landesgesetzen handeln würde. Die Inanspruchnahme bloß des „Geschäftsapparates“ des Bundeskanzlers durch den Landeshauptmann ließe sich nicht mit der Leitungsbefugnis des Bundeskanzlers gemäß Art. 77 Abs. 3 B-VG vereinbaren. Aber auch die „selbständige“, bloß faktische Durchführung der Kundmachung ohne Zutun des Bundeskanzlers bzw. seines Geschäftsapparates durch „Einpfelegen“ der Dokumente in die Datenbank setzt voraus, dass sich der Landeshauptmann des RIS bedient; dieses wird gemäß §6 des Bundesgesetzblattgesetzes, BGBl. I Nr. 100/2003, vom Bundeskanzler betrieben. Die Verantwortung für den Betrieb des RIS bedeutet auch, dass die Gewährleistung einer dauerhaften, allgemein zugänglichen Kundmachung in Bezug auf die landesrechtlichen Vorschriften einem Bundesorgan zukäme.
 - 1.2. Art. 97 Abs. 1 B-VG, wonach zu einem Landesgesetz u.a. die Kundmachung durch den Landeshauptmann im Landesgesetzblatt erforderlich ist (was eine Mitwirkung des Bundeskanzlers im oben beschriebenen Sinn ausschließt), steht einer solchen Mitwirkung entgegen. Es handelt sich dabei um eine verfassungsgesetzlich geregelte Zuständigkeit, von der durch einfaches (Landes-)Gesetz mangels ausdrücklicher Ermächtigung nicht abgewichen werden kann.
 - 1.3. Eine derartige Ermächtigung folgt auch nicht aus Art. 97 Abs. 2 B-VG, der die Bedingungen der Kundmachung von Landesgesetzen regelt, sofern diese die Mitwirkung von Bundesorganen bei der Vollziehung vorsehen. Die Kundmachung von Gesetzesbeschlüssen ist nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (vgl. – zur Kundmachung von Bundesgesetzen – das Erkenntnis vom 13. März 2003, G 368/02

u.a.) als Mitwirkung eines Vollziehungsorgans an der Gesetzgebung – und daher wohl nicht als „Vollziehung“ i.S.d. Art. 97 Abs. 2 B-VG – anzusehen.

- 1.4. Im Übrigen wäre die Mitwirkung eines obersten Organs an der Vollziehung der Länder im Hinblick auf die auch in der do. Anfrage zitierte Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (VfSlg. 9536/1982) jedenfalls unzulässig.

2. Die Ausführungen zu 1.1. gelten sinngemäß auch für die Kundmachung von Gemeindeverordnungen im RIS. Der Bundeskanzler kann als oberstes Organ des Bundes nicht an der Vollziehung der Gemeinden mitwirken. Für eine solche Mitwirkung von Organen des Bundes an der Vollziehung der Gemeinden im eigenen Wirkungsbereich findet sich keinerlei verfassungsrechtliche Ermächtigung. Die verfassungsrechtlich gebotene Trennung der Vollzugsbereiche wäre daher zu beachten (vgl. VfSlg. 1030/1928, 3362/1958 und 4413/1962).

Gegen eine elektronische Kundmachung durch die Gemeinden selbst bestehen nach Auffassung des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst jedenfalls dann keine verfassungsrechtlichen Bedenken, wenn die derart kundgemachten Verordnungen allgemein zugänglich sind und ihr Inhalt vollständig und auf Dauer ermittelt werden kann (vgl. *mutatis mutandis* Art. 49 Abs. 3 B-VG).