

Hans Peter Lehofer\*

Internet und Verwaltungsrecht  
oder:  
Das e-Tüpfelchen auf dem Imperium?

Internet und Recht – das bedeutet Urheberrecht und unlauterer Wettbewerb, Streitigkeiten um Domain Names, Fragen des Vertragsschlusses im e-Commerce, des IPR und der Besteuerung grenzüberschreitender Transaktionen, Datenschutz, privacy und schließlich „Cybercrime“ bzw. „verbotene und schädliche Inhalte“; mit anderen Worten: Zivilrecht, Strafrecht, etwas Steuerrecht und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für Datenschutz bzw. Informationsfreiheit – wer von Internetrecht spricht, denkt an Verwaltungsrecht zuletzt.

Im Verwaltungsrecht begegnet uns „das Internet“ vor allem im Verfahren – e-mail-Dienste zur elektronischen Übermittlung von Anträgen oder Erledigungen, WWW zur Veröffentlichung bestimmter Informationen in Großverfahren sowie – außerhalb des hoheitlichen Handelns – zur Bereitstellung von Informationen, nicht zuletzt auch zum Transport rechtlich relevanter Inhalte bzw. zur Vorbereitung des Behördenkontakts (zB „help.gv“).

In all diesen Bereichen ist das Internet Kommunikationsmittel: wie das Telefon oder das geschriebene (und gedruckte) Wort dient es der Tätigkeit der Verwaltung und dies bedarf in gewissem Umfang – soweit Organisations- und Verfahrensvorschriften (noch) nicht technologieneutral formuliert sind – der Begleitung durch den Gesetz- oder Ordnungsgeber – aktuelle Stichworte: Verwaltungsreformgesetz 2001 und Verwaltungsverfahren-Novelle 2001.

---

\* Leiter der Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria), zuvor (1998 bis Mai 2001) Leiter der Rechtsabteilung der Telekom-Control Österreichische Gesellschaft für Telekommunikationsregulierung mbH (seit 1. April 2001: Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH), sowie von 1990 bis 1997 Abteilungsleiter in dem jeweils für Konsumentenschutz zuständigen Bundesministerium bzw. im Bundeskanzleramt. Lehrbeauftragter für Telekommunikationsrecht an der Wirtschaftsuniversität Wien und beim Universitätslehrgang für Informationsrecht und Rechtsinformation an der Universität Wien. Der Vortrag gibt ausschließlich die persönliche Ansicht des Referenten wieder

Materiellrechtliche Regelungen zum Internet im Sinne eines besonderen „Internet-Verwaltungsrechts“ gibt es nur wenige. Sie betreffen

1. die Tätigkeit von Internet Service Providern als Gewerbetreibende, die Telekommunikationsdienste anbieten, sowie telekom- und rundfunkrechtliche Fragestellungen im Zusammenhang mit Internet-Diensten;
2. die Tätigkeit von (akkreditierten) Zertifizierungsdiensteanbietern nach dem Signaturgesetz;
3. „horizontale“ Regeln wie insbesondere das E-Commerce-Gesetz, das auch verwaltungsrechtliche Handlungspflichten für E-Commerce-Anbieter festlegt (und in der Letztfassung zwar kein ausgeprägtes Aufsichtssystem, aber doch wieder Verwaltungsstrafen im Fall des Zuwiderhandelns vorsieht);
4. und schließlich einzelne Sonderbestimmungen für bestimmte Branchen oder Sachverhalte, mit denen vor allem Veröffentlichungspflichten für Behörden und auch Unternehmen im „Internet“ vorgesehen werden.

#### **Ad 1.**

Internet-Service-Provider (und auch Content-Provider, abhängig von der konkreten technischen Ausgestaltung) sind Anbieter von Telekommunikationsdiensten iSd § 3 Z 14 TKG; die (beabsichtigte) Dienstleistung und jede Änderung ist unter Bekanntgabe der technischen und betrieblichen Merkmale des Dienstes der zuständigen Regulierungsbehörde (RTR-GmbH) anzuzeigen; diese hat ein Verzeichnis der Betreiber zu veröffentlichen. Für Anbieter von Telekomdiensten besteht – in Übereinstimmung mit dem einschlägigen Richtlinienrecht – ein wenig eingriffsintensives Regime, was sich insbesondere in einer äußerst zurückhaltenden Aufsicht durch die Regulierungsbehörde (§ 83 Abs 1 TKG) zeigt.

ISPs unterliegen den Vorschriften der Gewerbeordnung (mit Ausnahme des Betriebsanlagenrechts), dies gilt auch für Inhaber von Konzessionen nach dem Telekommunikationsgesetz, die zusätzlich zu den konzessionspflichtigen Diensten (Festnetz-Sprachtelefonie, Mobilfunk und Mietleitungen) auch Internet-Services anbieten. Auch im Bereich des Gewerberechts besteht nur ein leichtes Regime, da es sich um freie Gewerbe handelt.

Für ISPs als Anbieter von Telekomdiensten gelten die einschlägigen Bestimmungen des TKG (und des Bundesgesetzes über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen – FTEG). Für ISPs gelten damit grundsätzlich auch die Bestimmungen über den Schutz der Nutzer (einschließlich Streitschlichtung) und über den Datenschutz einschließlich Teilnehmerverzeichnis.

ISPs haben das Recht auf nichtdiskriminierenden Netzzugang zum Netz des Marktbeherrschers nach ONP-Grundsätzen; insbesondere auch das Recht auf Entbündelung der Teilnehmeranschlussleitung (nunmehr nach VO (EG) Nr. 2887/2000); vgl dazu TTK 18.6.2001, Z 4/01, 14.7.2000, Z 3/00, und 9.5.2000, Z 29/99.

Nummerierung/Adressierung: Grundsätzlich sind IP-Adressen und domain names vom 7. Abschnitt des TKG erfasst. Ein entsprechender Adressierungsplan wurde jedoch nicht erlassen und ist auch nicht absehbar zu erwarten, sodass (gegenwärtig) keine Zuständigkeit der Regulierungsbehörde in diesem Bereich besteht; BMVIT

kann Adressierungsplan erlassen, wenn dies im Hinblick auf den freien und geordneten Zugang zu den Netzen und Diensten notwendig ist.

Universaldienst: derzeit geltendes Recht ist, dass der Telekom-Universaldiensterbringer den Zugang zum öffentlichen Sprachtelefondienst über einen Festnetzanschluss bereitstellen muss, über den die „Übertragung von Daten mit Datenraten, wie sie über Übertragungswege für Sprache geleitet werden können“, möglich ist; der gemeinsamer Standpunkt zur neuen Universaldienstrichtlinie verlangt die Möglichkeit einer „Datenkommunikation mit Übertragungsraten, die für einen funktionalen Internetzugang ausreichen“.

Web-Radio und Web-TV als Rundfunkveranstaltung: vor dem Hintergrund der Ratio der Rundfunkregulierung – Schaffung von Rahmenbedingungen für meinungsmächtige Medien und Steuerung der Nutzung knapper Ressourcen im Sinne der Meinungsvielfalt und Informationsfreiheit – ist Web-TV und Web-Radio im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht dem vollen Arsenal der Rundfunkregulierung zu unterwerfen; angesichts der noch immer begrenzten Kapazitäten im Streaming ist dies auch de lege lata mit einem engeren Verständnis von „Allgemeinheit“ vereinbar. Jede andere Sichtweise gefährdet die Glaubwürdigkeit der Medienregulierung.

## **Ad 2.**

Kernprobleme der Kommunikation über Internetdienste sind nach wie vor die Feststellung der Identität der am Kommunikationsvorgang Beteiligten, die Prüfung der Authentizität und Integrität der Nachricht und schließlich die Vertraulichkeit – im behördlichen Verkehr ist diese Problematik auf Grund der gesetzlichen Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns noch stärker akzentuiert als im e-Commerce. Das „offene Internet“ ist gegenwärtig nicht geeignet, verlässlicher Kommunikationsweg für die Behörden/Bürger-Kommunikation zu sein. Unverschlüsselte Zustellung per e-mail ist – trotz (eingeschränkter) AVG-Ermächtigung – nicht geeignet, die notwendige Vertraulichkeit zu gewährleisten: ob man aus der einmaligen e-mail-Anfrage des Antragstellers, wann mit einer Erledigung zu rechnen sei, ableiten kann, er habe sich dadurch seines Rechts auf bloße Parteienöffentlichkeit der behördlichen Enderledigung begeben, ist zumindest kritisch zu hinterfragen. Die unbestreitbaren Vorteile elektronischer „Transaktionen“ zwischen Bürger und Behörde können erst mit der Verfügbarkeit sicherer elektronischer Signaturen zum Tragen kommen; bis dahin bleiben sie auf spezielle Nutzergruppen und hoch standardisierte Verfahren beschränkt (zB Finanzverwaltung). Gegenwärtig sind noch keine Anbieter qualifizierter Zertifikate in Österreich tätig, sodass sichere elektronische Signaturen noch nicht verfügbar sind; dies sollte sich jedoch noch in der ersten Jahreshälfte 2002 ändern. Auch nach Verfügbarkeit sicherer elektronischer Signaturen ist besonders darauf zu achten, dass kein „Zwei-Klassen“-Verwaltungs(verfahrens)recht entsteht – e-Government beginnt nicht am front-office: die Strategie der Banken, offene Schalter zu reduzieren, um die Kunden durch die entstehenden Warteschlangen zur Nutzung der vorhandenen Automaten und des internet-banking zu motivieren, ist einer gesetzeskonform handelnden Verwaltungsbehörde verwehrt.

### **Ad 3.**

Das E-Commerce-Gesetz soll aus verwaltungsrechtlicher Sicht nur gestreift werden, es handelt sich um eine bei der Umsetzung von EU-Richtlinien nicht untypische Gemengelage von privat- und öffentlichrechtlichen Inhalten (was auch für die innerstaatliche Kompetenzverteilung nicht ohne Reiz ist – so wird im Vorblatt der RV zur Zuständigkeit lediglich ausgeführt: „Die Zuständigkeit des Bundes ... ergibt sich aus verschiedenen Kompetenztatbeständen, insbesondere aus den Z 6, 8 und 9 des Art. 10 Abs. 1 B-VG.“).

Aus verwahrungsverfahrensrechtlicher Sicht bemerkenswert ist die Einführung des Instruments der „Tätigen Reue“ auf Aufforderung der Behörde. Dem liegt wohl einerseits die Einsicht zugrunde, dass die Durchführung eines allen Anforderungen genügenden Verwaltungsstrafverfahrens nach dem E-Commerce-Gesetz den nun auch damit belasteten Bezirksverwaltungsbehörden nur schwerlich zugemutet werden kann, und andererseits die Hoffnung, dass es mit einer Ermahnung getan sein mag. Ob dafür nicht § 21 VStG auch gereicht hätte? § 27 ECG schafft – unbeschadet der Verwendung des Wortes „kann“ – wohl eine „Ermahnungspflicht“, wobei mit der Ermahnung auch die Aufforderung zur Herstellung des gesetzmäßigen Zustands zu verbinden ist sowie der Hinweis „auf die mit einer solchen Aufforderung verbundenen Rechtsfolgen“ (Entfall der Strafbarkeit bei Befolgung des Auftrags). Fraglich ist, in welcher Form der Auftrag zu ergehen hat – einiges spricht für den Bescheid (was zum Ergebnis hätte, dass die erhoffte Verfahrensvereinfachung nicht eintritt), es lässt sich aber auch argumentieren, dass es sich um eine „bloße Voraussetzung eines späteren Bescheids“ handle (VfGH B 1652/98 hinsichtlich der Aufforderung zur Abstellung eines Missbrauchs nach § 34 TKG).

### Zum Abschluss:

e-Austria, e-Europe, e-Commerce, e-Government, e-Procurement – e-anything: kaum glaubte man, der erste Hype in Sachen Informationsgesellschaft sei vorüber (so explizit die Herausgeber des Tagungsbandes „ChaosControl. Das Internet als dunkle Seite des Rechts?“), schon entwickelte sich der nächste Hype mit dem kleinen „e“ als einer Art Zaubermittel: was immer man damit versieht, soll offenbar genauso modern, exklusiv, sexy und erfolgreich sein wie das Magazin, das ebenfalls mit „e“ beginnt und alle 14 Tage mit Scheck schon wieder weniger kostet und noch mehr Gratis-Geschenke dazugibt. Eine verantwortungsbewusste Gesetzgebung und Vollziehung auch im Verwaltungsrecht muss auch diesem Hype standhalten – regulatorische Kontinuität (auch) in Bezug auf das Internet ist zur Zielerreichung besser geeignet als ad hoc „e-Regulierung“.

Hans Peter Lehofer  
Kommunikationsbehörde Austria  
Mariahilferstr. 77-79  
A-1060 Wien  
[hp.lehofer@rtr.at](mailto:hp.lehofer@rtr.at)  
[www.rtr.at](http://www.rtr.at)