Die Republik

- das Verwaltungsmagazin

Eine Verlagsbeilage der WIENER ZEITUNG



Die Frau an der Spitze

Barbara Göth-Flemmich leitet die neue Sektion für Einzelstrafsachen.

Die zweite weibliche Sektionschefin in der Geschichte des Justizressorts hat eine Mammutaufgabe: Mit Reformen bei Berichtspflichten, Weisungen und Großverfahren will sie das Vertrauen der Bevölkerung in die Justiz stärken. Wie das geht, erklärt sie im Interview.

Gesetzgebungsprozess: Warum die Expertise bei der Beamtenschaft liegt

Eines für alle: Das neue Finanzamt

Die Regeln des Spiels

Was als **Gesetz** festgeschrieben wird, hat weitreichende Auswirkungen. Damit es langfristig Bestand hat, ist nicht nur der politische Wille, sondern auch das Fachwissen der öffentlich Bediensteten notwendig.





esetze regeln unser Zusammenleben, bieten uns Schutz und Orientierung: Gesetze sind die Spielregeln unserer Gesellschaft. Ihre Entstehung folgt einem klaren, aber komplexen Prozess. Der Weg von der Initiative zur Kundmachung ist lang, kurvenreich - und endet manchmal auch in einer Sackgasse.

Vom Vorschlag zum Beschluss

Der Gesetzgebungsprozess beginnt in der Regel mit einer Gesetzesinitiative. Diese erfolgt meist - in drei von vier Fällen - in Form einer Regierungsvorlage, seltener als Initiativantrag von Abgeordneten, durch ein Volksbegehren oder einen Bundesratsantrag. Der Regierungsvorlage sind mehrere informelle Schritte vorgelagert. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im jeweiligen Ministerium arbeiten zunächst einen Ministerialentwurf aus und schicken ihn in ein Begutachtungsverfahren. Danach wird der überarbeitete Entwurf im Ministerrat von der Bundesregierung einstimmig beschlossen. Die Regierungsvorlage wird dem Nationalrat vorgelegt. Dort wird sie zunächst von einem Ausschuss beraten und dann im Plenum diskutiert und beschlossen. Der Gesetzesbeschluss des Nationalrats geht weiter zum Bundesrat. Dieser kann innerhalb einer Frist von bis zu acht Wochen zustimmen oder Einspruch erheben, er kann das Zustandekommen des Gesetzes in der Regel aber nicht verhindern. Ist der Bundesrat mit dem Gesetz einverstanden oder hat der Nationalrat nach erhobenem Einspruch einen Beharrungsbeschluss gefasst, geht das Verfahren in die finale Phase.

Auf der Zielgeraden

In einem letzten Schritt beurkundet der Bundespräsident mit seiner Unterschrift, dass das Gesetz verfassungskonform zustande gekommen ist. Auch der Bundeskanzler zeichnet das Gesetz gegen und lässt es anschließend im Bundesgesetzblatt veröffentlichen. Sofern kein anderes Datum bestimmt wurde, tritt das Gesetz am Tag nach dieser Kundmachung in Kraft. So weit der reguläre Ablauf. Ein Großteil der inhaltlichen Arbeit erfolgt üblicherweise in der "informellen" Phase im zuständigen Bundesministerium, bevor der Entwurf im Ministerrat beschlossen wird: Idealerweise einigen sich die Regierungsparteien schon vorab über den Inhalt des neuen Gesetzes. Auch Interessenvertretungen, die Kammern und Sozialpartner bringen im Begutachtungsverfahren oder informell ihre Anliegen ein: Sie sind von den Gesetzen oft direkt betroffen und kennen deren praktische Auswirkungen.



Auffrischung. Derzeit ist das Parlament nur virtuell zugänglich. Im Herbst 2022 sollen die Abgeordneten ein generalsaniertes Gebäude beziehen können.



Aktenkundig. Der Gesetzgebungsprozess dauert oft viele Jahre. Die Beamtinnen und Beamten bringen dabei ihr Fachwissen ein.

Schneller, aber nicht besser

Alternativ zur Regierungsvorlage können Gesetzgebungsprozesse auch in Form von Initiativanträgen von mindestens fünf Abgeordneten im Nationalrat eingeleitet werden. "Diese Initiative wird manchmal dazu verwendet, das schwierige, aber rationalisierende und deshalb so wichtige Prozedere mit dem öffentlichen Begutachtungsverfahren zu umgehen. Das beschleunigt den Gesetzgebungsprozess, verhindert aber, dass sich Betroffene äußern können. Das geht oft auf Kosten der Qualität", erklärt Georg Lienbacher, Professor am Institut für Österreichisches und Europäisches Öffentliches Recht der Wirtschaftsuniversität Wien. Das Begutachtungsverfahren, in das Bürgerinnen und Bürger, alle Bundesministerien, Länder und unzählige weitere öffentliche Stellen eingebunden sind, ist als Qualitätssicherung für ein Gesetz laut Lienbacher von elementarer Bedeutung.

Begutachtung ist wichtig

Während der vier- bis sechswöchigen Begutachtungsfrist steht der Entwurf auf der Website des Parlaments auch für die Bevölkerung zur Ansicht und zur Stellungnahme bereit. Diese macht von ihrem Recht auch Gebrauch - wie stark, hängt vom Thema ab: "Je näher der Inhalt am Alltag der Menschen ist, desto mehr Betroffene melden sich zu Wort", sagt Werner Zögernitz, Präsident des Instituts für Parlamentarismus und Demokratiefragen. Oft brächten hunderte Bürgerinnen und Bürger ihre Stellungnahmen ein, etwa bei den Covid-Gesetzen. Bei anderen, inhaltlich sehr komplexen Themen sei die persönliche Betroffenheit für die Menschen wiederum nicht direkt erkennbar. Ein Chemikaliengesetz zum Beispiel müsse sich selbst der Jurist von der Fachexpertin erklären lassen.

Gut Ding braucht Weile

Nicht nur für die Begutachtung, sondern für den gesamten Gesetzgebungsprozess gilt: Ein gutes Gesetz braucht Zeit. Auch eine langfristige Planung lohnt sich. "Der politische Wille, etwas schnell durchzudrücken, mindert meistens die Qualität. Besonders für die Begutachtungsphase und die anschließende Überarbeitungsphase des Ministerialentwurfs, die auch der politischen Abstimmung der Regierungsparteien dient, sollte ausreichend Zeit eingeplant werden, damit inhaltliche Änderungen möglichst früh erfolgen können", sagt Lienbacher. Die Gesetzgebung ist ein komplexer Prozess, in dem es viel fachliches Know-how braucht. Hier ist das Fachwissen der Beamtinnen und Beamten laut Lienbacher unersetzlich: "Sie sind die Experten und können am besten einschätzen, wie viele andere Steine ins Rollen geraten, wenn ein Stein bewegt wird. Und je besser sie den Vorschlag



Symbolfigur. Vor dem Parlament thront die griechische Göttin Pallas Athene. Sie soll kraftvollen Schutz nach außen und Frieden im Inneren sicherstellen.



Virtuelle Führungen durch die Parlamentsgebäude und die Baustelle am Ring unter: www.parlament.gv.at

vorbereiten, desto reibungsloser laufen die weiteren Schritte im Nationalrat und im Bundesrat ab und desto unwahrscheinlicher ist es, dass es später zu einer Aufhebung durch den Verfassungsgerichtshof (VfGH) kommt."

Erfahrungsschatz bewahren

Die Bedeutung dieser fachlichen Expertise zieht sich durch das gesamte Gesetzgebungsverfahren: "Die Kolleginnen und Kollegen im Ministerratsdienst, im Verfassungsdienst, in den Sektionen der Bundesministerien, in der Parlamentsdirektion oder der Präsidentschaftskanzlei spielen während des gesamten Prozesses eine zentrale Rolle. Abseits des Rampenlichts wird die jeweilige Regierung bestmöglich unterstützt, unabhängig von der parteipolitischen Zusammensetzung", sagt Norbert Schnedl, Vorsitzender der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst (GÖD). Umso wichtiger sei es, das umfassende Wissen dieser Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu erhalten - eine Herausforderung für die Zukunft: Denn in den kommenden zehn Jahren wird laut Schnedl etwa die Hälfte der Bundesbediensteten in den Ruhestand treten. Gefragt seien







Aufnahmeoffensiven und Wissensmanagement. Schnedl: "Der Erfahrungsschatz der älteren Kolleginnen und Kollegen muss an die jüngeren weitergegeben werden. Außerdem ist eine Modernisierung und Attraktivierung

des Dienstrechts notwendig. Da liegt noch viel Arbeit vor uns."

Ausnahmen in Krisenzeiten

Besondere Umstände erfordern besondere Maßnahmen – auch bei der Gesetzgebung in Zeiten von Covid-19. Durch die Pandemie kommt es laut Werner Zögernitz zu einer Schwächung des Parlaments, weil viele Maßnahmen nur verordnet werden. Das Parlament wird damit de facto umgangen. In diesem verkürzten Prozess ist "die Tätigkeit der Beamten besonders wichtig, weil sie praktisch Gesetzgeber sind", so Zögernitz. Sie müssen innerhalb weniger Tage Gesetze aus dem Boden stampfen und entscheiden, ob Bestimmungen zu eng, zu weit oder korrekt gefasst sind - eine Mammutaufgabe.

Anfechtungen vorbeugen

Passieren hier Fehler, kann das Gesetz vom VfGH aufgehoben werden. Besonders bei der Covid-Gesetzgebung kam es laut Zögernitz öfter zu Aufhebungen. Die Oppositionsparteien können ein Gesetz anfechten, wenn sie im Nationalrat gemeinsam mindestens ein Drittel der Mandate haben. "Die Opposi-

Derzeit tagt der Nationalrat im provisorischen Sitzungssaal in der Wiener Hofburg.

ZAHLEN & FAKTEN

zur Gesetzgebung im "Coronajahr" 2020

- Gesetzesbeschlüsse: 179 (85 Gesetzesänderungen, 7 neue Gesetze, 96 auf Basis von Initiativanträgen oder Anträgen von Ausschüssen) 2019: 207
- Beschlussfassung: 43 % einstimmig 2019: 27,5 % einstimmig
- Bürgerinnen- und Bürgerinitiativen sowie **Petitionen**: 60 2019: 95
- Regierungsvorla**gen:** 131 2019: 167



tion unter Gusenbauer hat ab dem Jahr 2000 das Anfechten als Kontrollinstrument betrachtet, daher gab es besonders viele - durchaus berechtigte - Aufhebungen. Derzeit sind die Chancen für solche Anfechtungen geringer, weil außer der ÖVP keine Partei ausreichend Mandate hat. Eine Partei müsste sich also mit einer anderen Partei einigen, was schwierig ist", erläutert Zögernitz.

Besonders bei heiklen Themen wird daher gerne der Verfassungsdienst im Bundeskanzleramt (BKA) zurate gezogen, um das Gesetz zu prüfen. Ministerialentwürfe begutachtet der Verfassungsdienst immer. In den vergangenen Jahren sei der Verfassungsdienst oft sträflich behandelt und empfindlich geschwächt worden und habe viel an Prestige eingebüßt, erzählt Georg Lienbacher, der selbst jahrelang den Verfassungsdienst geleitet hat. In der Pandemie werde dieser aber wieder häufiger konsultiert. "Wichtig ist, dass der Verfassungsdienst unabhängig ist und nicht zu einem Bestätigungsorgan mutiert, dann würde er seine Funktion verfehlen. Das ist eine sensible Geschichte. Der Politik nützen Gefälligkeitsgutachten nichts, sie werden den Verfassungsgerichtshof nicht überzeugen", mahnt der Experte. Es liegt im Interesse der Regierung, neue Gesetze verfassungskonform zu gestalten, damit sie im Fall einer Anfechtung vom VfGH bestätigt werden. Nur so kann ein neues Gesetz seine Funktion im Dienst der Demokratie erfüllen.