

Wie entstehen Gesetze in Österreich?

... und wie kann die **Digital Society** meine Interessen dabei vertreten?

Werner Illsinger

Interessensvertretungen spielen eine wichtige Rolle bei der Entstehung von Gesetzen. Die Digital Society hat sich zum Ziel gesetzt, die digitale Welt zu einem besseren Ort zu machen; parteiunabhängig - für Bürger und Konsumenten aber auch für Unternehmen.

Wie entstehen in Österreich Gesetze? Der Prozess ist auf der Webseite des Parlaments dokumentiert. Eine Grafik (https://www.parlament.gv.at/ZUSD/PDF/Weg_der_Bundesgesetzgebung.pdf) zeigt den Prozess vom Einlangen im Parlament bis zur Unterschrift durch Bundespräsident und Bundeskanzler und Veröffentlichung.

Es ist also so, dass politische Parteien unterschiedliche Meinungen haben, und die Gesetze dann im Nationalrat diskutiert werden, und dann einigt man sich im Nationalrat auf ein neues Gesetz. Oder? Mitnichten. Gesetze, die in den Nationalrat gelangen, werden so wie sie eingebracht wurden – in den allermeisten Fällen ohne Änderung beschlossen. Wie kommt es also dann zu neuen Gesetzen?

Einbringung in den Nationalrat

Eine Gesetzesvorlage kann wie folgt in den Nationalrat eingebracht werden: Durch

- die Bundesregierung
- mindestens 5 Nationalratsabgeordnete (= Initiativantrag)
- einen Ausschuss des Nationalrates
- den Bundesrat
- das Volk (durch ein Volksbegehren)

Die weitaus größte Anzahl der Gesetzesvorlagen werden von der Bundesregierung (vom zuständigen Fachminister) in den Nationalrat eingebracht (ca. 70%). Etwa 30% werden als Initiativantrag ins Parlament eingebracht. Die anderen Varianten spielen daher eine sehr untergeordnete Rolle.

Wer schreibt die Gesetze?

Schreibt der Minister diese Gesetze selbst? Natürlich nicht. **In den meisten Fällen werden die Gesetzesvorlagen von Ministerialbeamten des entsprechenden Ministeriums geschrieben.** Entweder erteilt der Minister dazu den Auftrag, oder die Beamten werden von selbst aktiv und erarbeiten Vorschläge für ihren Minister.

Die Zusammenarbeit zwischen Minister und seinen Beamten ist sehr wichtig. Beamte können sicherlich nichts ohne Wissen oder Zustimmung ihres Fachministers in Umlauf bringen. Das Schreiben des Gesetzestextes erfolgt meist von einem Legisten (Ein Jurist des Ministeriums der für

den Text verantwortlich ist) und einem kleinen Kernteam von **vier bis sechs Personen**, die ihm zuarbeiten.

In den letzten Jahren ist zu erkennen, dass die Fachministerien an Mitarbeiterzahlen zugenommen haben. Dies trägt vermutlich den komplexer werdenden Materien, sowie auch der Komplexität durch die fortschreitende Internationalisierung Rechnung.

In dieser Vorphase **stimmen sich die Beamten des Ministeriums mit dem eigenen Ministerium sowie anderen eventuell betroffenen Ministerien ab.** Später werden Interessensvertretungen (zum Beispiel Kammern, oder andere Institutionen) in den Prozess der Vorabstimmung mit einbezogen (die Sozialpartner meist bevorzugt). Politische Parteien werden meist erst spät, wenn überhaupt in den Prozess mit einbezogen. Wenn es eine Organisation bereits in dieser Phase schafft, vom Ministerium gehört zu werden, dann ist natürlich die Chance am größten, dass es bestimmte vorgeschlagene Inhalte am Ende ins Gesetz schaffen.

Interessant ist, dass die Ministerien bei der Erstellung des Gesetzesentwurfes bewusst versuchen, **die breite Öffentlichkeit nicht mit einzubinden**, und den Zugang zu den Informationen zu regulieren. Dies erfolgt vermutlich, um breiten Diskussionen aus dem Wege zu gehen, die die Entstehung des Entwurfs weiter verlangsamten würden. Es wird versucht, in internen Abstimmungsrunden hinter verschlossenen Türen die größten Interessenskonflikte abzufangen und erst an die Öffentlichkeit zu treten, wenn der Entwurf

„vorabgestimmt“ ist. Es hat schließlich keinen Sinn, ein Gesetz in den Nationalrat zu bringen, das keine Chance auf einen Beschluss hätte.

Begutachtung

Als nächster Schritt wird der Gesetzesentwurf, der nach langwierigen internen Abstimmungen und nachfolgend politischer Abstimmung entstanden ist, in die sogenannte Begutachtung geschickt. In der Begutachtung werden unterschiedlichste Interessensvertretungen, Länder oder Gemeinden, Betroffene, Sozialpartner, Verbände usw. eingeladen, in einer meist sechswöchigen Frist zum Gesetz Stellung zu nehmen. Die sechs Wochen sind zwar vorgeschrieben, werden aber sehr oft nicht eingehalten. Es gibt aber keine Sanktionen, wenn diese Frist nicht eingehalten wird. Die Begutachtung ist öffentlich. Es wird aber von den Ministerien zur Teilnahme eingeladen. Nicht geregelt ist, wer die Einladungen zur Begutachtung bekommt. Meistens erfolgt diese Einladung nach vorhandenen Listen in den Ministerien. Wenn man keine Einladung bekommt, muss man aktiv auf der Homepage des Parlaments nachlesen, welche Gesetzesentwürfe gerade in Begutachtung gehen. Wenn die Begutachtungsfrist sehr kurz gesetzt wird, dann ist auch die Chance hoch, dass man eventuell eine Begutachtung verpasst. Ein Schelm wäre jetzt, wer denkt, dass das eventuell auch vom Ministerium so geplant ist. In vielen Fällen werden im Anschluss an die Begutachtungsphase nochmals kleinere, oder auch größere Änderungen an der Gesetzesvorlage vorgenommen.



Gerade die Begutachtungsphase ist eine Möglichkeit, wo Vereinigungen wie die **Digital Society** sich offiziell in den Gesetzgebungsprozess einbringen können. Die **Digital Society** hat schon mehrere Stellungnahmen zu Gesetzesentwürfen abgegeben. Diese sind hier zu finden:

- **Stellungnahme zum Funkanlagen Marktüberwachungs Gesetz (FMAG)**
<https://digsociety.at/2016/08/17/stellungnahme-zum-funkanlagen-marktueberwachungs-gesetz-fmag/>
- **Stellungnahme zum "Staatstrojaner"**
<https://digsociety.at/2016/05/14/stellungnahme-zum-staatstrojaner/>
- **Stellungnahme zur Urheberrechtsnovelle 2015**
<https://digsociety.at/2015/06/12/stellungnahme-zur-urheberrechtsnovelle/>

Wenn Sie als Privatperson oder Ihr Unternehmen in der Findung unserer Standpunkte mit eingebunden werden wollen, dann bieten unsere Arbeitsgruppen die Möglichkeit an der Formulierung unserer Positionen mitzuwirken.

Interessensvertreter / Lobbyisten

Da es im Normalfall nicht opportun ist, dass (einzelne) Unternehmen (selbst) Einfluss auf die Gesetzesentwürfe nehmen, erfolgt dies im Normalfall ebenfalls über Interessensvertretungen und Verbände (als **Vereine** organisiert), die in dieser Phase – und in vielen Fällen auch schon vorher – versuchen, ihre Interessen in die Gesetzesvorlagen einzubringen. Meist sind diese Organisationen auch **finanziell gut ausgestattet, weil natürlich die (vor allem großen Unternehmen) ein gewichtiges Interesse haben, durch die Gesetze keine Nachteile zu haben**. Diese Verbände haben dann auch Mitarbeiter – meist Juristen, Verwaltungsmitarbeiter, aber auch Mitarbeiter, die sich um die Öffentlichkeitsarbeit kümmern und über die Medien natürlich auch versuchen, Druck auf die Politik aufzubauen. In den meisten Fällen erfolgt die Arbeit dieser Organisationen aber in informellen Abstimmungen im Hintergrund.

Die **Digital Society** hat sich mit ihren Statuten verpflichtet, dass maximal ein Drittel der Mitgliedsbeiträge von Unternehmen stammen. Dies dient dazu, dass die Digital Society versucht, eine **optimale Lösung für die Gesellschaft** und nicht nur für eine einzelne Stakeholder Gruppe zu finden. Wir arbeiten hier auch mit anderen Organisationen mit ähnlichen Zielen zusammen und haben uns der Aufgabe verschrieben, diese Organisationen miteinander zu vernetzen.

Ministerrat

Nach Annahme des Ministerialentwurfs im Ministerrat – der einstimmig erfolgen muss, wird die Gesetzesvorlage in den Nationalrat eingebracht. **Der größte Teil der Gesetze, die so in den Nationalrat eingebracht werden, passiert das Parla-**

ment dann ohne Änderungen. Die Darstellung des Parlaments – wie es zu Gesetzen kommt – setzt also eigentlich erst dort an, wo bereits alles „vorbei“ ist. Im Parlament wird nur noch beschlossen, was im Ministerium von Beamten erarbeitet wurde.

Europäische Union?

Wenn die Österreichischen Gesetze allerdings die Umsetzung von EU-Richtlinien sind, dann ist der Bewegungsspielraum der Beamten, die die Gesetzesvorlagen schreiben natürlich eingeschränkt. In diesem Fall müssen die Rahmenbedingungen der EU Richtlinien in nationalen Gesetzen umgesetzt werden. In vielen Bereichen gibt es aber dennoch Bewegungsspielraum. Organisationen, die auf aus EU-Richtlinien entstandenen Gesetzen Einfluss nehmen wollen, setzen am besten bereits früh an – also vor allem bei der Entstehung der EU Richtlinien in Brüssel. Später kann auf nationaler Ebene dann nur noch wenig beeinflusst werden.

Die **Digital Society** strebt breite Kooperationen mit anderen Institutionen auf internationaler Ebene an, damit wir auch frühzeitig im Prozess auf EU-Ebene mitwirken können. Als Organisation sind wir auch im Transparenzregister der EU mit der Nummer EU 267903419888-72 registriert.

Gelegentlich wird auch kritisiert, dass die Österreichischen Ministerien in der Abstimmung und Verhandlungen in Brüssel oft zu spät dran sind, um ihre Wünsche aus nationaler Sicht in den dortigen Prozess einzubringen. Wenn man dann draufkommt, dass bestimmte Dinge anders besser wären, ist die Sache oft schon gelaufen.

Zusammenfassung

Wie man sieht, ist der Gesetzgebungsprozess recht komplex und die Gesetze entstehen in den Ministerien, beeinflusst von Interessensvertretungen und Verbänden, lange bevor sie überhaupt das Parlament erreichen. Die gewählten Mandatäre, nicken in den meisten Fällen die vorgelegten Gesetze nur noch ab. In vielen Bereichen fehlt den Abgeordneten natürlich auch das Wissen, um die immer komplexer werdenden Materien überhaupt verstehen und bewerten zu können. **Die Digital Society strebt hier auch an, Weiterbildungsmaßnahmen für unsere Politiker für die "digitale Welt" anzubieten**. Interessensverbände der Industrie und von gro-

ßen Unternehmen stehen weit mehr Ressourcen zur Verfügung als den Interessensverbänden von Konsumenten, da die breite Masse an Konsumenten meist nicht bereit ist, selbst Geld für derartige Vereinigungen auszugeben und sich darauf verlässt, dass die anderen das schon richtig machen werden. Viele Verbände vertreten daher einseitig das Interesse weniger großer Unternehmen.

Was kann ich dazu beitragen?

Der Beitrag zur **Digital Society** kann auf unterschiedlichster Ebene erfolgen. Wir benötigen:

- **Spezialisten für unterschiedlichste Themenbereiche, die ihre Expertise der Digital Society zur Verfügung stellen** (Als Autor, Mitarbeiter in Arbeitsgruppen, Vortragender oder Referent bei Veranstaltungen).
- **Andere Institutionen, Vereine und Verbände mit ähnlichen Zielen, mit denen wir kooperieren können**. Die anstehenden Herausforderungen sind so komplex, dass wir sie nur gemeinsam lösen können.
- **Privatpersonen und Unternehmen die finanzielle Mittel** (Mitgliedsbeiträge) zur Verfügung stellen um benötigte Ressourcen (Experten, Räumlichkeiten, IT Infrastruktur, Werbung ...) zu kaufen. Im Gegenzug dazu erhalten unsere Mitglieder Mitspracherecht bei der Meinungsbildung, sowie Ressourcen zur Weiterbildung der eigenen Mitarbeiter und Werbekooperationen. Weitere Informationen siehe <https://DigiSociety.at/Mitmachen>

