

10 Maximen für bürgergerechte Gesetze

Gesetze sollen erlebbar, nachvollziehbar und vollstreckbar sein

Ziele:

- ◆ Erfolgreiche, weil verstandene und akzeptierte Gesetzgebung
- ◆ Eindämmung der Gesetzesflut
- ◆ Verbesserung des "Zugangs zum Recht" für Bürger
- ◆ Erleichterung der Vollziehung durch die Verwaltung

Die folgenden 10 Maximen gehen zum Teil auf die ausführlichen Diskussionen im Rahmen der Aufgabenreformkommission zurück, aus systematischen Gründen erfolgte jedoch keine Aufnahme in den Bericht der Kommission. Manche Vorschläge haben ihr Vorbild auch in Eigentümlichkeiten der EU-Gesetzgebung. Grundlage dieser Maximen sind die Erfahrungen der ÖAMTC-Juristen mit zahlreichen Gesetzgebungsverfahren vor und während deren parlamentarischer Behandlung

10 Maximen:

1. Verständliche Gesetzessprache
2. Umfassende Abschätzung der Gesetzesfolgen
3. Obligatorisches ausreichendes Begutachtungsverfahren
4. Publizität des Gesetzgebungsprozesses
5. Ausreichende Legisvakanz vor Inkrafttreten
6. Kundmachung der "Erwägungsgründe"
7. Information über wichtige Gesetze
8. Erfahrungsberichte über Auswirkungen von Gesetzen
9. Aufwertung parlamentarischer Entschlüsse
10. Demokratische Willensbildung auch bei EU-Gesetzesvorhaben

Erläuterungen

zu den 10 Maximen für bürgergerechte Gesetze

1. Verständliche Gesetzessprache

Auch Nichtfachleute sollen zumindest den wesentlichen Inhalt von Gesetzen verstehen; ebenso sollen Politiker das verstehen, was sie beschließen. Rudimentäre, puzzleartige Novellierungstexte (zB "in Z 7 wird anstelle des Wortes... der Ausdruck ... eingesetzt") sollen genauso vermieden werden wie bloße Verweisungen auf Gesetze oder auf (uU in Österreich gar nicht veröffentlichte) EU-Vorschriften.

2. Umfassende Abschätzung der Gesetzesfolgen

Nach den legislativen Richtlinien ist vorgesehen, dass die **Erläuterungen** zu Gesetzesvorschlägen sowohl Aussagen über die finanziellen Folgen als auch über die "Auswirkungen auf die Beschäftigung und den Wirtschaftsstandort Österreich" enthalten. Tatsache ist jedoch, dass diese Abschätzungen oft nur im Ansatz oder überhaupt nicht erfolgen bzw nur die Vollziehungskosten des Bundes, nicht aber die der Länder und Gemeinden aufzeigen. Daher wäre eine effektive Kontrolle einer derartigen **verpflichtenden Gesetzesfolgenabschätzung** durch den Rechnungshof im Rahmen des Begutachtungsverfahrens anzustreben.

Darüber hinaus sollten auch die finanziellen und sonstigen Folgen (wie Vereinfachungen, Erleichterungen, Erschwernisse, Sanktionen) für die betroffenen **Bürger** in den erläuternden Bemerkungen beurteilt werden.

Die **Erforderlichkeit** von Gesetzen oder Novellierungen wird oft nur oberflächlich begründet, unter "Alternativen" heißt es meist lapidar: Keine. Wenn "Erläuterungen" im wesentlichen nur den Gesetzeswortlaut wiederholen oder sich gar verschweigen, stellt dies den Verfassern kein gutes Zeugnis aus und macht es den zur Begutachtung eingeladenen Stellen oft unmöglich, die Neuerungen zu beurteilen.

3. Obligatorisches ausreichendes Begutachtungsverfahren

Beispiele - nicht nur aus der jüngsten Vergangenheit - zeigen immer wieder, dass Gesetzentwürfe ohne oder mit nur unzureichendem Begutachtungsverfahren dem Parlament zugeleitet und dort beschlossen werden. Daher wäre aus **demokratiapolitischen Gründen** ein - je nach Umfang und Bedeutung des jeweiligen Gesetzesvorschlages - ausreichend langes Begutachtungsverfahren (zwischen sechs Wochen und drei Monaten - unter Berücksichtigung der üblichen Urlaubszeiten) verpflichtend vorzusehen. Ausnahmen im unbedingt erforderlichen Ausmaß müssten konkret gesetzlich festgelegt werden, zB wenn ein ansonsten nicht wieder gutzumachender Schaden eintreten könnte.

Dadurch soll keinesfalls das Recht des Nationalrates, Gesetzesvorlagen durch **Initiativanträge** einzubringen, geschmälert werden. Leider werden Initiativanträge immer wieder zu in ihren Auswirkungen oft problematischen "Schnellschüssen" genützt. Daher wären künftig auch (was bisher viel zu selten geschieht) Initiativanträge nach Zuweisung zum entsprechenden Ausschuss einem ausreichenden Begutachtungsverfahren seitens der Parlamentsdirektion zu unterziehen. Viele Probleme der Akzeptanz bzw schweren Vollziehbarkeit ließen sich dadurch vermeiden.

Beispielhaft und mit Vorbildwirkung soll die Vorgangsweise des BMJ bei vielen

Gesetzesänderungen hervorgehoben werden: Diskussion eines inhaltlichen Konzeptes mit den unmittelbar betroffenen Kreisen (möglichst unter Einbeziehung der Wissenschaft), hierauf Begutachtungsverfahren mit einem eingehenden auch Literatur und Judikatur berücksichtigenden Erläuterungsteil sowie neuerliche Konsultation mit interessierten Kreisen vor Fertigstellung einer Regierungsvorlage.

Anzustreben ist weiters - wie dies zB vom BKA im Rahmen des Begutachtungsverfahrens zum Verwaltungsreformgesetz 2001 erfolgte - das Anbieten von Alternativlösungen mit Erläuterung der sich jeweils daraus ergebenden Schlussfolgerungen. Wünschenswert ist schließlich, den Erläuterungen zu Gesetzesentwürfen eine **Textgegenüberstellung** anzuschließen, aus der die jeweiligen konkreten Änderungen (zB durch Fettdruck) hervorgehoben sind.

4. Publizität des Gesetzgebungsprozesses

Bürger, aber auch Interessenvertretungen sollen nicht erst aus dem Bundesgesetzblatt den Inhalt von Gesetzen kennen lernen; obwohl sich diesbezüglich in den letzten Jahren eine spürbare Verbesserung zeigte, besteht bei umfangreicheren Gesetzesvorhaben fallweise auch einige Zeit nach Beschluss einer Regierungsvorlage auf der Homepage des Parlaments keine Zugriffsmöglichkeit. Um dem Gesetzgebungsprozess künftig die notwendige Publizität zu verschaffen, sollten alle Gesetzesentwürfe, Regierungsvorlagen, Initiativanträge, sowie die Ausschussberichte unmittelbar nach Beschlussfassung über **Internet** ebenso öffentlich zugänglich gemacht werden, wie dies (in der Regel) mit den (elektronisch) eingelangten Stellungnahmen im Begutachtungsverfahren geschieht. Außerdem sollten Abänderungsanträge, die im Umfang manchmal sogar den eingebrachten Gesetzesvorschlag übertreffen, im gleichen erforderlichen Maße begründet werden, wie dies von Regierungsvorlagen erwartet werden muss.

5. Ausreichende Legisvakanz vor Inkrafttreten

Bürger und Verwaltung sollen sich auf neue Gesetze bzw Gesetzesänderungen ausreichend vorbereiten können; so wird seitens der Exekutive immer wieder kritisiert, dass ihre Beamten über Neuerungen nicht rechtzeitig geschult werden können. Daher soll künftig eine Zeit von mindestens ein bis zwei Monaten zwischen der Kundmachung im BGBl und dem Inkrafttreten liegen, sind DurchführungsVO zu erlassen, sollte die Legisvakanz mindestens sechs Monate dauern. Ein Inkrafttreten mit dem auf die Kundmachung folgenden Tag dürfte es nur in Ausnahmefällen geben, die konkret und restriktiv festzulegen wären.

Ein besonders drastisches - negatives - Beispiel zeigte das Inkrafttreten des Führerscheingesetzes: Beschluss im NR im Juli 1997, Veröffentlichung im BGBl am 30.10.1997, sowie Kundmachung mehrerer Durchführungsverordnungen im BGBl am 31.10.1997, Inkrafttreten sämtlicher neuen Bestimmungen am 1.11.1997(!); Vorbereitungszeit für Behörden und Bürger: keine.

6. Kundmachung der "Erwägungsgründe"

Die Absicht des Gesetzgebers, aber auch der Konnex mit zusammenhängenden Materien bleibt durch den bloßen Gesetzestext leider oft verborgen. Die Veröffentlichung von "Erwägungsgründen" (analog dem EU-Vorbild) im BGBl kann das Verständnis für Maßnahmen des Gesetzgebers erleichtern und bei der dem Sinn des Gesetzes entsprechenden Vollziehung helfen.

7. Information über wichtige Gesetze

Es wäre vermessen zu glauben, die bloße Kundmachung eines Gesetzes im BGBl könne - bei der Fülle der beschlossenen Texte - von selbst Veränderungen herbeiführen; so wird zB oft die beabsichtigte präventive Wirkung der Verschärfung von Strafbestimmungen zur Farce, da diese ohne Publizität auch keine abschreckende Wirkung entfalten können (so blieb zB die drastische Verschärfung der Sanktionen gegen stark alkoholisierte Autofahrer fast wirkungslos, die Zahl der Verkehrsunfälle mit Beteiligung alkoholisierter Lenker steigt wieder seit Jahren). Daher sollten die zuständigen Minister zur Information über wichtige, das Verhalten der Bürger beeinflussende Gesetze in bürgergerechter und einprägsamer Form (über Medien, Folder, Broschüren, Plakate, Spots, Internet etc) verpflichtet werden.

8. Erfahrungsberichte über Auswirkungen von Gesetzen

Als Pendant zur umfassenden Gesetzesfolgenabschätzung (s Maxime 2) sollten die zuständigen Minister verpflichtet werden, zwei Jahre nach Inkrafttreten wichtiger Gesetze einen Erfahrungsbericht an den Nationalrat zu erstellen. Dadurch wird auch eine Evaluierung der im Entwurfsstadium getroffenen (in den EB wiedergegebenen) Annahmen möglich und ein allfälliger Nachjustierungsbedarf ersichtlich.

9. Aufwertung parlamentarischer EntschlieÙungen

Bisher wurde dem in parlamentarischen EntschlieÙungen ausgedrückten Willen der Legislative von den angesprochenen Ministern oft nur unzureichend Rechnung getragen; das unterlassene Einfordern einer termingerechten Erledigung begünstigte diese Vorgangsweise. Die verschiedentlich geäuÙerte Ansicht, dass unerledigte EntschlieÙungen mit dem Ende der laufenden Legislaturperiode als "erledigt" anzusehen seien, ist unhaltbar und würde viele EntschlieÙungen (zB hinsichtlich der Vorlage eines Erfahrungsberichtes nach einigen Jahren) von vornherein ad absurdum führen. Um den Beschlüssen unserer Volksvertreter den gebührenden Stellenwert einzuräumen, sollte daher künftig einer politisch **unabhängigen Stelle** die Evidenzhaltung und Einhaltungskontrolle übertragen werden.

10. Demokratische Willensbildung auch bei EU-Gesetzesvorhaben

Seit dem Beitritt Österreichs zur EU kommt den Beschlüssen der gesetzgebenden EU-Gremien besondere Bedeutung zu; viele EU-Richtlinien lassen dem österreichischen Gesetzgeber nur mehr einen **geringen Umsetzungsspielraum**. Aufgrund der oft sehr komplexen Materie können einzelne Beamte als österreichische Vertreter bei den Beratungen der Ratsarbeitsgruppen in Brüssel weitgehend selbstständig die österreichische Position bestimmen, was sowohl rechts- als auch demokratiepolitisch sehr problematisch ist. Der **ständige EU-Ausschuss** des Parlaments wäre wohl überfordert, wenn er sich laufend mit Details beschäftigen müsste, die oft nur Fachleuten verständlich sind. Daher sollten künftig die Minister bzw die zuständigen Beamten verpflichtet werden, die österreichische Position im Rahmen des EU-Gesetzgebungsprozesses erst nach Durchführung von Begutachtungsverfahren bzw Konsultationen mit den Vertretern der Parteien und der betroffenen Interessenvertretungen festzulegen und über Internet zugänglich zu machen..