

Am Puls der Gesetze

Die Abteilung III/1 (Legistik) des BMI ist nicht nur die „Werkstatt“ für Gesetzes- und Verordnungsentwürfe, sondern auch Drehscheibe zwischen dem Innenressort und dem Parlament, dem Ministerrat, der Volksanwaltschaft und den legistischen Diensten der Gebietskörperschaften.

Die Berufsbezeichnung „Legist“ leitet sich vom lateinischen Wort „Lex“ (Recht) ab. Ein Legist ist also ein „Rechtsexperte“. Neben dem umfassenden Wissen über die das Ressort betreffenden Rechtsmaterien zeichnet sich ein Legist vor allem dadurch aus, dass er sich mit der Lehre und den Methoden der Rechtssetzung beschäftigt. Als Legist muss man nicht nur wissen, was in den einzelnen Gesetzen und Verordnungen steht, sondern auch welche Verfahren und Formvorschriften bei deren Entstehung einzuhalten sind. Letztere sind in den „Legistischen Richtlinien“ des Bundes geregelt – den Standards für die Ausgestaltung, die Redaktion und den Erlass von Rechtsnormen. Darin heißt es unter anderem: „Rechtsvorschriften sind knapp und einfach zu fassen. Jedes überflüssige Wort ist zu vermeiden“, oder: „Dem Text einer Rechtsvorschrift müssen die Normadressaten der einzelnen Regelungen und das vorgeschriebene Verhalten zweifelsfrei zu entnehmen sein.“ Die Einhaltung gerade dieser beiden Richtlinien erweist sich in der Praxis als mitunter schwierig.

Legisten wirken an der Entstehung von Rechtsvorschriften mit, insbesondere von Gesetzen und Verordnungen. Bei dieser Arbeit bedarf es einer fundierten Kenntnis des Verfassungsrechts, insbesondere der Grundrechte, sowie der für

das BMI relevanten Materiegesetze – von A wie Asylgesetz bis Z wie Zivildienstgesetz. Auch ausgezeichnete Sprachkenntnisse sind gefordert. „Ein guter Legist ist ein Meister des Formulierens“, betont Sektionschef Dr. Mathias Vogl, Leiter der Sektion III (Recht) im BMI; 2003 war er der erste Leiter der damals neu geschaffenen Legistikabteilung. „Ein Legist muss über seinen fachlichen Tellerrand hinaus schauen und vernetzt denken. Das Wichtigste jedoch ist die Kreativität, die Fantasie, etwas Neues zu schaffen und nicht zuletzt der Mut, sich darauf einzulassen.“

Eigenlegistik und Fremdleistik. Die Gesetzgebung des Bundes obliegt dem Nationalrat mit dem Bundesrat. Damit der Gesetzgebungsprozess in Gang kommt, bedarf es einer Gesetzgebungsinitiative. Vier Möglichkeiten kommen in Frage: Ein selbstständiger Antrag von Mitgliedern des Nationalrates (der „Initiativantrag“), ein Volksbegehren sowie eine Vorlage des Bundesrates oder der Bundesregierung. Der Regierungsvorlage kommt in der Praxis die größte Bedeutung zu. Das liegt daran, dass den Mitgliedern der Bundesregierung mit den ihnen unterstellten Ministerien das Fachwissen der Verwaltung zur Verfügung steht. In den Ministerien werden daher üblicherweise Gesetzesentwürfe ausgearbeitet, einem Begutachtungsver-

fahren unterzogen und in den Ministerrat eingebracht. Die Bundesregierung genehmigt den „Ministerialentwurf“, indem sie im Ministerrat einstimmig beschließt, den Gesetzesvorschlag als Regierungsvorlage samt Erläuterungen dem Nationalrat zur parlamentarischen Behandlung vorzulegen.

Verordnungen können, anders als Gesetze, von den Bundesministern selbst (manchmal auch gemeinsam oder im Einvernehmen) erlassen werden. Auch hier gibt es in der Regel ein Begutachtungsverfahren. Die Erstellung eines Regelungsentwurfs, mit dem ein Gesetz oder eine Verordnung im eigenen Zuständigkeitsbereich des BMI geändert oder neu geschaffen werden soll, nennt man „Eigenlegistik“. Ein Spezialgebiet der „Eigenlegistik“ ist die „Fremdleistik“. Hier liegt der Schwerpunkt auf den Rechtsgebieten Asyl-, Fremdenpolizei-, Grenzkontroll-, Ein- und Auswanderungs- und Staatsbürgerschaftswesen.

Bei der „Fremdleistik“ werden keine eigenen Entwürfe erstellt, sondern es wird zu „fremden“ Gesetzes- oder Verordnungsentwürfen anderer Ressorts oder der Bundesländer Stellung genommen.

In vielen Bundesministerien fallen die Aufgaben „Eigenlegistik“ und „Fremdleistik“ in die Zuständigkeit der jeweiligen Fachabteilung. Im BMI

GESETZE UND VERORDNUNGEN

Begutachtungsverfahren

Ein Gesetzes- oder Verordnungsentwurf wird samt Materialien (d. h. samt Textgegenüberstellung und Erläuterungen, die seit 1. Jänner 2013 auch eine ausführliche Darlegung der wirkungsorientierten Folgenabschätzung zu enthalten haben) zur „Begutachtung“ versandt. Allen anderen Ministerien, Ländern und sonstigen von der Regelung betroffenen Institutionen wird die Möglichkeit eingeräumt, bereits im frühen Entstehungsstadium ihre Interessen geltend zu machen. Auch im Hinblick auf

die Beschlussfassung im Ministerrat, die einstimmig zu erfolgen hat, ist die Kenntnis und Berücksichtigung der im Zuge des Begutachtungsverfahrens erhobenen Einwände und Vorschläge der befassten Stellen bedeutsam. Die Einbeziehung der begutachtenden Stellen erfolgt zum Teil auf Grund gesetzlicher Bestimmungen (z. B. Einbeziehung der Landesregierungen gemäß Konsultationsmechanismus), zum Teil auf Grund langjähriger Verwaltungspraxis. Der Kreis der im Verfahren zur Begutachtung eingeladenen Stellen richtet sich nach der im Entwurf geregelten Mate-

rie. Das Begutachtungsverfahren dauert üblicherweise zwischen vier und sechs Wochen. Sowohl der Begutachtungsentwurf, der auch auf der Homepage des Innenministeriums (www.bmi.gv.at) verfügbar ist, als auch die Stellungnahmen dazu finden sich auf der Webseite des Parlaments (www.parlament.gv.at/PAKT/MESN/).

Der weitere parlamentarische Entscheidungsprozess bis hin zur Kundmachung des Gesetzes im Bundesgesetzblatt kann auf der Homepage des Parlaments nachgelesen werden: www.parlament.gv.at/PERK/GES/



Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Legistik-Abteilung des BMI: Claudia Knott, Petra Huber-Lintner, Michaela Frasl, Stephan Wiener; Christine Schleifer-Tippl, Abteilungsleiter Peter Andre, Lisa Pühringer, Jeanette Benndorf; Franz-Stefan Lang, Rita Ranftl, Anne Hittmann, Dagmar Hinghofer-Szalkay.

wurde die Legistik im Jahr 1990 als eigenständiger Aufgabenbereich der damaligen Rechtsabteilung (vormals Abteilung I/7) etabliert. Nur die Legistik für die Dienst- und die Wahlrechtsangelegenheiten wurde – bis heute – in den Fachabteilungen belassen. Die mit der Konzentration der Rechtsfortentwicklung einhergehende verstärkte Fokussierung auf die Einhaltung der für die Ausgestaltung und Redaktion gültigen (Qualitäts-)Standards hat sich in weiterer Folge als Mehrwert einer eigenständigen Legistik-Abteilung erwiesen. „Das Arbeiten an der Schnittstelle zwischen Rechtstheorie, Gesetzgebung und Vollzug macht den besonderen Reiz der Legistik aus“, sagt Sektionschef Vogl.

Eigenständige Abteilung. Mit der Geschäftseinteilungsänderung vom 1. Jänner 2003 wurden die legistischen Agenten aus der Rechtsabteilung herausgelöst; erstmals wurde eine Legistikabteilung im Innenressort etabliert. „Durch die Einrichtung einer spezialisierten Abteilung kann den Anforderungen an eine moderne und professionelle Legis-

tik für die komplexen und vielfach vernetzten Legistikprojekte des gesamten Ressorts bestmöglich entsprochen werden“, sagt Mag. Peter Andre, der seit 2009 die Legistik-Abteilung leitet.

Die Einteilung in drei Referate – *Fremdenlegistik* (Referat III/1/c), *Ministerratsdienst* (Referat III/1/b) und *Fremdlegistik* (Referat III/1/a) – geht auf eine Organisationsreform des Jahres 1996 zurück.

Der Aufgabenbereich des Referats III/1/a (Fremdlegistik) umfasst Begutachtungen von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen anderer Ressorts und der Bundesländer sowie Stellungnahmen zu Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG. Jährlich werden zwischen 430 und 490 Gesetzes- und Begutachtungsentwürfe vom Referatsleiter-Stellvertreter Dr. Franz-Stefan Lang geprüft, von Rita Ranftl an alle betroffenen Abteilungen des BMI übermittelt, und es wird unter Bedachtnahme auf die Interessen des BMI eine Ressortstellungnahme erarbeitet. Für einen Juristen bietet die Tätigkeit im Bereich der Fremdlegistik sowohl einen Überblick über

die aktuellen bundes- und landesgesetzlichen Regelungen als auch interessante Ansatzpunkte für wissenschaftliches Arbeiten – etwa bei einem Rechtsvergleich zur Frage „Wie ist das Verbot der Bettelei in den Bundesländern geregelt?“

Ministerratsdienst. Nicht weniger spannend, wenn auch völlig unterschiedlich, gestaltet sich die Tätigkeit im Referat III/1/b „Ministerratsdienst“, geleitet von Mag. Christine Schleifer-Tippl. Als Verbindungsstelle des BMI zum Ministerrat, zum Parlament und zur Volksanwaltschaft gewährt die Mitarbeit im Referat vor allem Einblick in alle ressorteigenen Legistikprojekte sowie in den parlamentarischen Entscheidungsprozess. Stehen BMI-Themen auf der Tagesordnung des National- oder Bundesrates, so sind die Referatsleiterin oder ihre Mitarbeiterin Mag. Renate Pichler am Ort des Geschehens, um die Diskussionen der Abgeordneten zu verfolgen und die Bundesministerin, den Staatssekretär, Kabinettsmitglieder oder die anwesenden Mitarbeiter der Fachab-

teilungen des BMI zu unterstützen. Nicht nur die „Begleitung“ ressorteigener Gesetzes- und Verordnungsentwürfe auf ihrem Weg in den Ministerrat und von dort weiter in den National- und Bundesrat ist Teil der Arbeit des Referats III/1/b, auch die Koordination von Ressortstellungnahmen zu Anfragen der Volksanwaltschaft bzw. zu parlamentarischen Anfragen gehört zum Alltag. Bei der Bearbeitung von parlamentarischen Anfragen zählt die Bundesministerin für Inneres seit Jahren zu den Spitzenreitern. Allein 2012 langten im BMI 546 parlamentarische Anfragen ein. Der zweite Platz ging mit 343 parlamentarischen Anfragen an die Unterrichtsministerin. Schlusslicht der Statistik bildete die Frauen- und Beamtenministerin mit 63 Anfragen. Die Arbeit im Referat III/1/b ist vielseitig. „Es wird nichts zur Routine. Das kann mitunter auch sehr stressig sein, aber gerade das macht viel Spaß“, beteuert Claudia Knott, langjährige Assistentin der Referatsleitung. Besonders gut gefällt ihr die geforderte Selbstständigkeit.

Hohe Anforderungen. Die Zahl der ressorteigenen und ressortfremden Gesetzes- und Verordnungsvorhaben ist seit den Anfängen der Legistik im BMI kontinuierlich angestiegen. Alleine das Sicherheitspolizeigesetz wurde bisher rund 30-mal novelliert. Im Zuge der 24. Gesetzgebungsperiode (seit dem 28. Oktober 2008) wurden von der Abteilung III/1 zur Umsetzung der „IN-NEN.SICHER.“-Strategie des BMI im Rahmen des Regierungsprogramms rund 90 Verordnungen und Kundmachungen sowie über 30 Begutachtungsentwürfe zu Bundesgesetzen erarbeitet. Darüber hinaus wurden zahlreiche Stellungnahmen im Rahmen von Begutachtungsverfahren, von Gesetzes- und Verordnungsprüfungsverfahren sowie zu Entwürfen von Staatsverträgen und von Rechtsakten der Europäischen Union erstellt.

Die unterschiedlichen Aspekte der legistischen Tätigkeit machen sich in der personellen Zusammensetzung der Abteilung bemerkbar. Die Legistinnen und Legisten haben ihre Wurzeln in der Wissenschaft und Lehre ebenso wie im Bereich der Verwaltung oder der Poli-



Parlament: 2012 langten im BMI 546 parlamentarische Anfragen ein, wesentlich mehr als in den anderen Ministerien.

zei. So bunt wie die Teamzusammensetzung ist die Palette von Materiangesetzen, die es im Bereich der Eigenlegistik zu aktualisieren und erforderlichenfalls zu ergänzen gilt. Die Arbeit wird nach Themenschwerpunkten eingeteilt. Legistische Fragen rund um das Fremdenrecht werden grundsätzlich vom Referat III/1/c („Fremdenlegistik“) behandelt.

Der sicherheits- und kriminalpolizeiliche Bereich wird in erster Linie von Dr. Lisa Pühringer und Mag. Petra Huber-Lintner, LL.M. abgedeckt. Die weiteren Bereiche der Sicherheitsverwaltung – insbesondere das Pass-, Melde-

Waffen-, Munition-, Schieß- und Sprengmittelwesen – sowie das Personenstandsrecht und das Zivildienstgesetz werden von Dr. Dagmar Hinghofer-Szalkay und Dr. Anne Hittmann betreut. Unterstützt wird das Team von den Assistentinnen Manuela Elsigan und Michaela Frasl. Die Arbeitsergebnisse der Legistik sind oft Gegenstand medialer und wissenschaftlicher Diskussionen und gipfeln nicht selten in Verwaltungsreformen, wie beispielsweise in der Schaffung eines zentralen Melde-, Waffen-, oder Personenstandsregisters. Die Einrichtung der Landespolizeidirektionen (LPD) im Zuge der Sicherheitsbehördenneustrukturierung im Jahr 2012 sowie die „Rot-Weiß-Rot-Karte“, ein mit dem Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011 neu geschaffener Aufenthaltstitel für Fremde, sind weitere Beispiele der Arbeiten eines Legisten im BMI.

Fremdenlegistik. Der Zuständigkeitsbereich des Referats III/1/c („Fremdenlegistik“) steht immer wieder im Scheinwerfer der Medien und der allgemeinen Diskussion. Das Referat wird von MMag. Dr. Stephan Wiener, LL.M. geleitet. Ihm steht Jeanette Benndorf, Ass. iur., als juristische Fachreferentin zur Seite. Neben fremdenrechtlichen Novellen und einer Novelle zum Staatsbürgerschaftsrecht war das Referat III/1/c zuletzt vorwiegend mit der Schaffung der rechtlichen Grundlagen für das neue Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA) befasst, das am 1. Jänner 2014 seinen Betrieb aufnehmen wird. Die legistischen Vorbereitungsarbeiten für das BFA werden noch bis Ende 2013 andauern.

Das BFA-Projekt zeigt, dass sich die Arbeit eines Legisten im BMI im Laufe der Zeit gewandelt hat. Legistische Projekte sind heutzutage breit aufgesetzt und erstrecken sich mitunter über mehrere Jahre. Es gilt, alle betroffenen Stellen einzubeziehen – sowohl im BMI als auch extern. Es bedarf nicht nur der Kenntnis der aktuellen höchstgerichtlichen Judikatur, sondern auch der Organisationsfähigkeit und des Verhandlungsgeschicks, um die Interessen des BMI im Gesetzgebungsprozess zu vertreten. *P.H.-L.*

LEGISTIK

Parlamentarische Anfrage

Nach der Bundesverfassung sind der Nationalrat und der Bundesrat befugt, die Mitglieder der Bundesregierung über alle Gegenstände der Vollziehung zu befragen und Auskünfte zu verlangen. Zwecks Kontrolle der Vollziehungstätigkeit der Bundesregierung können mindestens fünf Abgeordnete des Nationalrates oder drei Bundesräte parlamentarische Anfragen an die Mitglieder der Bundesregierung richten. Diese sind von den befassten Bundesministern innerhalb von zwei Monaten zu beantworten.

Dieses Interpellationsrecht ist ein wichtiges Instrument der politischen Kontrolle der Mitglieder der Bundesregierung durch das Parlament. Im BMI kümmert sich das Referat III/1/b unter anderem um die Bearbeitung dieser Anfragen.