SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Politische Praktiken von MinisterialbeamtInnen im österreichischen Gesetzgebungsprozess

Biegelbauer, Peter; Grießler, Erich

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Biegelbauer, P., & Grießler, E. (2009). Politische Praktiken von MinisterialbeamtInnen im österreichischen Gesetzgebungsprozess. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, *38*(1), 61-78. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-353253

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de

Terms of use:
This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more Information see:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Mitglied der
Leibniz-Gemeinschaft

Peter Biegelbauer/Erich Grießler (Wien)

Politische Praktiken von MinisterialbeamtInnen im österreichischen Gesetzgebungsprozess

Gesetzgebung ist ein zentraler Bestandteil von Politik. Empirische Befunde zeigen, dass in vielen parlamentarischen Systemen Gesetze nicht von der Legislative, sondern der Ministerialbürokratie entwickelt werden. Dies gilt auch für Österreich, wo im Parlament vorgestellte Gesetzestexte fast ausnahmslos auf Entwürfe der BeamtInnenschaft zurückgehen. Trotz dieser zentralen Bedeutung der BeamtInnen für die Gesetzgebung konzentriert sich politikwissenschaftliche Forschung bei der Analyse des Gesetzgebungsprozesses jedoch häufig auf PolitikerInnen und parlamentarische Geschehnisse. Der Artikel soll dazu beitragen, diese Lücke zu schließen, und analysiert die Tätigkeit von BeamtInnen im Gesetzgebungsprozess. Unter Anwendung des Konzeptes sozialer Praxis werden zentrale Bündel politischer Praktiken von BeamtInnen im Gesetzgebungsprozess anhand von vier Fallstudien aus der Familien-, Forschungs- und Technologie- sowie Gesundheitspolitik identifiziert und diskutiert.

Keywords: Gesetzesentstehung, Verwaltung, politische Praktiken, Österreich
law development, civil service, political practices, Austria

1. Einleitung[1]

Gesetzgebung stellt einen zentralen Bestandteil von Politik dar. Empirische Befunde zeigen jedoch deutlich, dass Gesetze – im Widerspruch zur Theorie der Gewaltenteilung – in vielen parlamentarischen Systemen nicht von der Legislative, dem Parlament, sondern von der Exekutive, in der Ministerialbürokratie, ausgearbeitet werden (Peters/Pierre 2003; Schnapp 2004; Page/Jenkins 2005; Holzinger et al. 2006; Ismayr 2008). Dieser Umstand trifft auch auf Österreich zu. Auf Bundesebene werden Gesetze fast ausnahmslos von der BeamtInnenschaft in Form sogenannter Ministerialentwürfe vorbereitet (Fischer 1972; Mock 1988; Tálos/Kittel 2001). Dies geschieht zum Großteil in weitgehend informell bleibenden Aushandlungsprozessen zwischen PolitikerInnen, MinisterialbeamtInnen und InteressensvertreterInnen. Trotz der zentralen Bedeutung des vorparlamentarischen Raums für die Gesetzgebung konzentriert sich die politikwissenschaftliche Forschung bei der Analyse des Gesetzgebungsprozesses oftmals auf die Analyse parlamentarischer Geschehnisse. Dadurch blendet sie jene entscheidenden Phasen aus, die vor Regierungsvorlage bzw. parlamentarischem Initiativantrag liegen. Aus dem gleichen Grund wird auch die Tätigkeit von BeamtInnen im Gesetzgebungsprozess selten ins Blickfeld genommen.[2] Dementsprechend wurde der vorparlamentarische Raum der Gesetzgebung in Österreich und die Rolle von BeamtInnen darin – von einigen Ausnahmen abgesehen (Fischer 1972; Biegelbauer/Mayer 2008) – bisher empirisch wenig erforscht. Im vorliegenden Artikel möchten wir einen Beitrag dazu leisten, diese Forschungslücke zu schließen.

Um Komplexität und Bedeutung dieses Teils der Gesetzeswerdung fassen zu können, bleiben wir in unserer Analyse so nahe wie möglich an den alltäglichen Aktivitäten von BeamtInnen

und anderen relevanten AkteurInnen. Daher verwenden wir einen Ansatz „politischer Praktiken" (vgl. dazu überblicksartig Wagenaar/Cook 2003), der es uns erlaubt zu beobachten und zu analysieren, was BeamtInnen im Gesetzgebungsprozess „tatsächlich tun". Damit versuchen wir in unserer Analyse Regeln, Mechanismen und Strukturen nicht vorauszusetzen, sondern diese aus der Untersuchung alltäglicher Improvisation, Koordination und Interaktion zu entwickeln (Wenger 1998; Reckwitz 2003). Wir wollen damit auch einer in Analysen von Politik oft konstatierten Falle entgehen: der vereinfachenden, rationalisierenden und schematisierenden Darstellung des Politikprozesses (Wagenaar/Hajer 2003; Gottweis 2006). Denn Politikprozesse sind grundsätzlich vielfältig, komplex und ergebnisoffen. Im Vordergrund unserer Untersuchung stehen daher die Fragen, welche politischen Praktiken sich in der österreichischen Ministerialbürokratie bei der Gesetzesentwicklung identifizieren lassen und wie diese gestaltet sind.

Wir analysieren dazu vier Gesetzgebungsprozesse aus der Familien-, Forschungs- und Technologie- sowie Gesundheitspolitik, konkret die Entwicklung des Gentechnikgesetzes (GTG 1994), des Kinderbetreuungsgeldgesetzes (KBGG 2001), des Forschungsförderungsgesellschaft-Errichtungsgesetzes (FGG-G 2004) sowie der Novelle des Gentechnikgesetzes (GTG-Novelle 2005). Diesen Gesetzen ist gemeinsam, dass sie heftig umstritten waren und ihre Verabschiedung eine wesentliche Änderung des jeweiligen Politikfeldes darstellte. Die Auswahl wesentlicher und kontroverser Gesetze bedeutete für unsere Forschungsarbeit das Vorhandensein ausreichenden Materials, das die Rollen und Beziehungen wesentlicher AkteurInnen im Gesetzgebungsprozess sichtbar macht. Unsere Fallstudien umfassen einen Zeitraum von 1990 bis 2005 und damit Phasen Großer Mitte-Links und Kleiner Mitte-Rechts Koalitionen. Diese Zeitspanne erlaubt es auch, den Einfluss von MinisterInnenwechsel auf die Gesetzgebung zu untersuchen.

Da derartige politische Praktiken aufgrund zwischen AkteurInnen vereinbarter Vertraulichkeit, ihrer strategischen Kalküle und in diesem Fall auch wegen unserer rückblickenden Analyse vergangener Ereignisse der direkten (sozialwissenschaftlichen) Beobachtung entzogen sind, mussten wir diese Praktiken rekonstruieren. Dazu griffen wir auf Interviews und Texte zurück. Neben zahlreichen Hintergrundgesprächen, die aufgrund vereinbarter Vertraulichkeit nicht aufgezeichnet, sondern lediglich protokolliert werden konnten, führten wir semi-strukturierte, qualitative Interviews mit Personen, die in den jeweiligen Gesetzgebungsprozess eingebunden waren. Insgesamt interviewten wir neun BeamtInnen verschiedener österreichischer Ministerien sowie eine Abgeordnete zum Nationalrat. Da wir primär an der Innenperspektive politischer Praktiken der Ministerialbürokratie interessiert waren, konzentrierten wir uns bei den Interviews auf BeamtInnen. Die ausführlichen Gespräche dauerten ein bis zwei Stunden, wurden digital aufgezeichnet, vollständig transkribiert und qualitativ analysiert. Bei der Auswertung waren wir am manifesten Inhalt der Interviews im Hinblick auf unsere primären Fragestellungen interessiert und orientierten uns daher an Meusers und Nagels Vorschlägen zur Analyse von ExpertInneninterviews (Meuser/Nagel 2002). Je ein Mitglied des Teams wertete die Interviews zu zwei Fallstudien aus; die Ergebnisse wurden anschließend im Autorenteam diskutiert. An schriftlichen Unterlagen verwendeten wir Vorfassungen zu Ministerialentwürfen, Stellungnahmen im Begutachtungsverfahren, Quellen aus dem Johanna-Dohnal-Archiv[3], Stenographische Protokolle des Nationalrats sowie Zeitungs- und Zeitschriftenartikel. Wir führten auch ein Gespräch mit einer/einem PolitikerIn, um die Analyse des Gesetzgebungsprozesses aus dieser Perspektive zu ergänzen.

Im ersten Abschnitt dieses Artikels gehen wir auf die Theorie sozialer Praktiken ein. Daran anschließend wird die Rolle der Ministerien im österreichischen Gesetzeswerdungsprozess idealtypisch dargestellt. Im folgenden Abschnitt werden die Fallstudien skizziert. Im Weiteren

werden diese in Hinblick auf fünf Bündel politischer Praktiken untersucht, die wir in unseren Fallstudien identifiziert haben. Der Beitrag schließt mit einem Fazit.

2. Soziale und politische Praktiken

Handlungen werden in verschiedenen sozialwissenschaftlichen Theorieformationen entweder als durch Institutionen und Strukturen, durch individuelle Nutzenmaximierung oder durch Erfüllung von auf gruppenspezifischen oder gesellschaftlichen Normen basierenden Erwartungen erklärt. Im Unterschied dazu deuten Praxistheorien Handeln als Sich-zurecht-Finden in und Interagieren mit einer sich ständig verändernden Umwelt, das auf praktischem (Alltags-)Wissen basiert (Wagenaar 2004). In der Konzeptualisierung sozialer Praktiken werden Handlungen weniger als durch Intentionen motiviert, sondern vielmehr als routinisierte Abfolge von Handlungselementen dargestellt (Reckwitz 2003). Was Praxistheorien damit von vielen sozialwissenschaftlichen Theoriefamilien unterscheidet, ist ihr Blick auf routinisierte Formen des Umgangs mit der sozialen Umwelt.

Einige Strömungen von Praxistheorien betonen insbesondere Körperlichkeit im Sinne von Bewegungen, Mimik und Gesten als integralen Bestandteil von Handlungen (Hirschauer 2004). In Praxistheorien wird zudem die Materialität von Dingen und Techniken in die Erklärung sozialen Handelns eingeschlossen. Dies deshalb, weil in Techniken und Artefakten Wissen eingeschrieben ist, das von „NutzerInnen" bestimmte Handlungsmuster „verlangt", die so zum integralen Teil sozialer Praktiken werden (Pickering 1995).

Wesentlich ist für eine Reihe von Praxistheorien die Relevanz praktischen Wissens für die Erklärung sozialen Handelns (Schatzki 1997; Wenger 1998; Cook/Brown 1999; Wagenaar/Cook 2003). Jede Form von Handeln – in unserem Fall politisches Handeln – wird als wissensbasiert verstanden. Auch scheinbar routinisierte Tätigkeiten werden als erlernt betrachtet. Sie werden immer wieder modifiziert und bauen somit auf einem beträchtlichen, wenn auch im Normalfall impliziten, Vorrat an Wissen auf (Amin/Roberts 2008). In diesem Sinne ist Lernen weniger die Aufnahme und intellektuelle Verarbeitung von Daten, Fakten und Regeln, sondern ein immerwährender Qualifizierungsprozess in formalen und informalen Handlungszusammenhängen (Hörning 2001, 198). Praktisches Wissen ist in Praktiken implizit und für diese ko-konstitutiv (Hörning 2001; Amin/Roberts 2008). Das Handeln von AkteurInnen wird also nicht von kodifiziertem Wissen, etwa aus Büchern, bestimmt, sondern gerade durch jenes Wissen, das schlecht kodifizierbar ist und meist implizit bleibt. Ein klassisches Beispiel dafür ist die Unmöglichkeit, das Fahrradfahren aus einem Buch zu erlernen (Cook/Brown 1999).

Als politische Praktiken verstehen wir jene sozialen Praktiken, die auf die Herstellung und Durchsetzung kollektiv verbindlicher Regelungen abzielen. Dies umfasst nicht nur Aktivitäten wie die Verabschiedung von Gesetzen oder parteipolitische Diskussionen zu Gesetzesvorhaben, sondern auch alltägliche Akte relevanter AkteurInnen, die im Zusammenhang mit der Gesetzesentwicklung stehen (vgl. auch Pritzlaff/Nullmeier in diesem Band).

Strukturen, denen in der gängigen sozialwissenschaftlichen Analyse von Gesetzgebungsprozessen, aber auch des Verwaltungshandelns, ein zentraler Stellenwert eingeräumt wird, können aus der Perspektive von Praxistheorien in einem wechselseitigen und dialektischen Verhältnis zu politischen Praktiken gesehen werden. Mit ihrer Ausführung bestätigen AkteurInnen existierende politische Praktiken jedes Mal aufs Neue. Politische Strukturen entstehen durch andauernde Wiederholung politischer Praktiken und werden durch sie auf diese Weise immer

wieder erneuert. Strukturen stabilisieren ihrerseits politische Praktiken: Im Sinne der Strukturierungstheorie von Giddens (1984) entstehen durch die Wiederholung von Praktiken auch stabile Muster von Handlungen, in denen die Regeln sozialer Strukturen eingeschrieben werden. Damit soll jedoch kein Strukturdeterminismus postuliert werden, denn soziale Praktiken können abgewandelt oder aufgegeben werden, sollten neue Handlungserfordernisse auftreten. Politische Praktiken sind nicht in Stein gemeißelt, sie entfalten sich in Interaktionen und sind zeitabhängig (Schatzki 1997; Wagenaar 2004). Damit sind sie als kontingent und in Interaktion mit einer sich verändernden Umwelt zu sehen.

Aus praxistheoretischer Perspektive wird die üblicherweise als selbstverständlich angenommene und damit fast unsichtbare Konsistenz von Handlungen, Routinen und Strukturen problematisiert und damit zu einer der sozialwissenschaftlichen Analyse zugänglichen Leistung. Tatsächlich ist Verwaltungshandeln unter Berücksichtigung der zahlreichen Anforderungen aus Politik und Öffentlichkeit sowie sich beständig ändernder Rahmenbedingungen eine alles andere als triviale Tätigkeit. So müssen MinisterialbeamtInnen im Bereich der Gesetzgebung zahlreiche AkteurInnen aus den Bereichen Politik, öffentliche Verwaltung sowie verschiedener Verbände und Interessenvertretungen koordinieren – häufig ohne klare inhaltliche und prozessuale Vorgaben seitens der Politik.

3. Gesetzeswerdung und die Rolle der Bundesministerien

Ein Gesetzesvorschlag kann in Österreich auf fünf Wegen in den Nationalrat eingebracht werden: (1) nach einstimmigem Ministerratsbeschluss als Regierungsvorlage; (2) als Initiativantrag, der entweder von mindestens fünf Mitgliedern des Nationalrats oder (3) von einem Nationalratsausschuss oder (4) von mindestens einem Drittel der Mitglieder des Bundesrats, der zweiten Kammer des Parlaments, unterstützt wird; zuletzt (5) durch ein Volksbegehren, das von wenigstens 100.000 WählerInnen unterzeichnet wurde.

Der mit Abstand am häufigsten gewählte Weg ist die Regierungsvorlage. In den letzten zehn Jahren gelangten rund 70 Prozent der beschlossenen Gesetze in dieser Form ins Parlament. Im Vergleich dazu betrug der Anteil der Initiativanträge durch Nationalratsabgeordnete rund 30 Prozent.[4] Dieses Muster lässt sich mit geringen Schwankungen während der gesamten Zweiten Republik beobachten (Fischer 1972; Tálos/Kittel 2001; Pelinka 2008).

Die Initiative zu Regierungsvorlagen wiederum erfolgt zumeist auf zwei Wegen: Entweder erteilt ein/e BundesministerIn ihren BeamtInnen den Auftrag, einen Gesetzesvorschlag vorzubereiten oder es sind BeamtInnen selbst, die – oftmals nach entsprechenden Vorarbeiten – initiativ werden und der politischen Führung des Ministeriums einen Gesetzesentwurf vorschlagen. Nachdem der/die MinisterIn oder dessen/deren Büro die formale Zustimmung erteilt haben, formiert sich ein kleines Team, das den Gesetzestext erstellt. Eine wichtige Rolle dabei spielen LegistInnen, die den Gesetzestext entweder selbst verfassen oder zu dieser Aufgabe zugezogen werden.

In der ersten Phase der Erstellung eines Gesetzestextes erstellen BeamtInnen im zuständigen Ministerium zunächst Rohentwürfe. Dies geschieht oft auf Basis bereits vorhandener Gesetzestexte oder internationaler Modelle und/oder Vorgaben (etwa EU-Richtlinien). Diese Entwürfe werden in einem mehrstufigen Verfahren, der Vorbegutachtung, mit einer Reihe von AkteurInnen abgestimmt. Der Kreis der in diesen informellen Prozess Einbezogenen umfasst BeamtInnen anderer Ministerien und vom geplanten Gesetz potenziell Betroffene, vor allem aber auch poli-

tisch gewichtige Interessenvertretungen – im Regelfall sind dabei Sozialpartnerorganisationen die privilegierten AnsprechpartnerInnen.

Der Gesetzesentwurf, der in diesen oft langwierigen Prozessen entstanden ist, wird nach Rücksprache mit der politischen Führung des Ministeriums in einem formellen Verfahren, das in der Regel mit sechs Wochen anberaumt ist, begutachtet. Darin werden Ministerien, Landesregierungen, Sozialpartnerorganisationen und andere Interessenvertretungen, Betroffene und manchmal auch Einzelpersonen eingeladen, zum Gesetzesentwurf offiziell Stellung zu nehmen. In vielen Fällen werden im Anschluss daran (oftmals) kleinere oder (manchmal auch) größere Änderungen an den Gesetzestexten vorgenommen, bevor diese als Ministerialentwurf und nach nochmaliger Gegensprache mit dem Ministerbüro allen Mitgliedern der österreichischen Bundesregierung als Vorlage an den Ministerrat vorgelegt werden.

Nach Annahme des Ministerialentwurfes im Ministerrat, die einstimmig erfolgen muss, wird der Gesetzesvorschlag als Regierungsvorlage im Nationalrat vorgestellt. Ein großer Anteil jener Gesetze, die seitens der Regierung in den Nationalrat eingebracht werden, vor allem Novellierungen und technische Änderungen, passieren das Parlament ohne Veränderungen (Sickinger 2000). In Fällen, in denen der Nationalrat Änderungen der Regierungsvorlage vornehmen möchte, werden BeamtInnen und andere ExpertInnen von zuständigen Ausschüssen eingeladen, die Regierungsvorlage zu erklären und eventuelle Änderungen einzuarbeiten.

Der österreichische Gesetzwerdungsprozess wurde hier als Idealtypus dargestellt, der in genau dieser Form in der Realität nicht existiert. Faktoren, die zu Variation führen, sind unter anderem Spezifika behandelter Themen und Politikfelder, der Grad der Politisierung eines zu behandelnden Problems, die Entschiedenheit, mit der ein Ministerium seine Regierungsvorlage vertritt und zu Änderungen bereit ist, aber auch Veränderungen im Verhältnis zwischen BeamtInnen und PolitikerInnen.

Nach dem Grundsatz „policy determines politics" (Lowi 1972) schlägt die Natur eines politischen Problems auf die Art und Weise seiner/ihrer Bearbeitung in Form der Entwicklung einer politischen Maßnahme durch. So sind regulative Politiken aus der Sicht des Staates weniger kostenintensiv, als Programme, die Zuschüsse erfordern. Dadurch ist etwa die Relevanz des Finanzministeriums stark von der Art der Politik abhängig, die in einem geplanten Gesetz verfolgt wird.

Wesentliche Auswirkungen hat die Politisierung eines geplanten Gesetzes. Im Falle hoher Politisierung haben PolitikerInnen oft mehr oder minder klare Vorstellungen von der Lösung eines Problems. Der Spielraum von BeamtInnen ist daher oft deutlich geringer als bei weniger kontroversen Fragestellungen, die entweder „von außen" an Ministerien herangetragen oder von MinisterialbeamtInnen angestoßen werden (Ismayr 2008, 26). Eingeschränkte Handlungsmöglichkeiten ergeben sich für BeamtInnen und PolitikerInnen im Regelfall bei der Umsetzung von EU-Richtlinien.

Eine wesentliche Änderung im Verhältnis PolitikerInnen und BeamtInnen lässt sich seit den 1980er-Jahren beobachten: Größe und Wichtigkeit der Büros der MinisterInnen nehmen zu. Dies kann als Versuch von PolitikerInnen gesehen werden, mit der gestiegenen Komplexität politischer Entscheidungsfindungsprozesse im Kontext von Europäisierung und Globalisierung umzugehen, aber auch als Strategie, ihre BeamtInnen zu kontrollieren (Peters/Pierre 2001; Ismayr 2008). Tatsächlich beschleunigte sich diese Entwicklung vor allem in den Mitte-Rechts-Koalitionen der Jahre 2000 bis 2006. Insbesondere die FPÖ-geführten Ministerien vergrößerten die Büros der MinisterInnen deutlich. Dies ist unter anderem auf das geringe Vertrauen zurückzuführen, das die MinisterInnen ihren RessortbeamtInnen entgegenbrachten, die sie entweder als SPÖ- oder ÖVP-nahe einstuften (Biegelbauer/Mayer 2008; Interview 2).[5]

4. Fallstudien

4.1 Gentechnikgesetz (GTG)

Das GTG aus dem Jahr 1994 (BGBl. Nr. 510/1994) regelt die Genanalyse am Menschen[6] und befasst sich dabei unter anderem mit folgenden Fragen: Wer ist berechtigt, eine Genanalyse am Menschen zu initiieren? Für welchen Zweck und unter welchen Umständen? Wer muss in welcher Form der genetischen Analyse zustimmen? Wie muss der/die Ratsuchende beraten werden? Darüber hinaus regelt das GTG Datenschutzfragen und verbietet Versicherungen und ArbeitgeberInnen, genetische Daten zu verlangen und zu verwenden.

Das GTG war im Bereich der Genanalyse am Menschen von zahlreichen und grundsätzlichen Umarbeitungen gekennzeichnet. Erste Gesetzesentwürfe regelten die Genanalyse am Menschen restriktiv und sahen ein generelles Verbot mit spezifischen Ausnahmen vor. Diese Position stieß auf vehemente Kritik unter anderem von WissenschafterInnen, Ärztekammer sowie WirtschaftsvertreterInnen und wurde in der Regierungsvorlage verlassen. Das GTG in der beschlossenen Fassung erlaubt nunmehr die Genanalyse am Menschen, bindet diese jedoch an die Veranlassung durch ÄrztInnen, erfordert Information, Zustimmung und Beratung der Ratsuchenden sowie Durchführung in zugelassenen Einrichtungen und lässt auch Genanalyse im Rahmen der Pränataldiagnostik grundsätzlich zu (vgl. Grießler 2008).

4.2 Kinderbetreuungsgeldgesetz (KBGG)

Das KBGG (BGBl. Nr. 103/2001) markiert einen Systemwechsel in der finanziellen Unterstützung von Eltern mit Kleinkindern. Es wandelte die vormalige Versicherungsleistung des Karenzgelds, die an eine bestimmte, vor der Mutterschaft liegende Zeitspanne der Erwerbstätigkeit gekoppelt war, in eine soziale Transferleistung, die an kein vorhergehendes Erwerbseinkommen gebunden ist.

Das stark politisierte Förderungsmodell wurde in der Öffentlichkeit von Beginn an kontrovers diskutiert. Der Ersatz des Karenzgeldes durch das Kinderbetreuungsgeld wurde primär als Förderung der familien- bzw. frauenbezogenen Kinderbetreuung und damit als weitere Stärkung des „Familienernährermodells" kritisiert (Rosenberger 2000, 426; Rille-Pfeiffer et al. 2007). Als Leistung des neuen Modells wurde hervorgehoben, dass erstmals für die Kinderbetreuung Zahlungen an Personen geleistet wurden, die zuvor in keinem Arbeitsverhältnis standen (profil 11/2001, 27). Dieser Konflikt spiegelte sich jedoch nicht in der Entstehung des Gesetzes wider, denn VertreterInnen kritischer Positionen waren von den Verhandlungen weitgehend ausgeschlossen.

4.3 Forschungsförderungsgesellschaft-Errichtungsgesetz (FFG-G)

Ziel des FFG-G (BGBl. Nr. 73/2004) war, die österreichischen Forschungsförderungsinstitutionen und -programme stärker zu integrieren, ein Vorhaben, das bereits in den 1990er-Jahren mehrfach vorgeschlagen worden war (Biegelbauer 2007; Pichler et al. 2007). Bereits zu Beginn der Verhandlungen zeichnete sich ab, dass der Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (FWF) Widerstand gegen eine solche Lösung leisten und sich nicht in die zu gründende Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft integrieren würde. Letztlich setzte er sich mit dieser Haltung durch. Eine weitere Konfliktlinie bestand zwischen den Bundesministe-

rien auf der einen und den sich als Interessenvertretungen der Wirtschaft verstehenden Organisationen Forschungsförderungsfonds der gewerblichen Wirtschaft (FFF), Wirtschaftskammer und Industriellenvereinigung auf der anderen Seite (Kritzinger et al. 2006). Erst nach Ende der Begutachtungsphase kam es zu einer Einigung, im Rahmen derer der FFF in die Forschungsförderungsgesellschaft integriert wurde, aber Teile seiner Selbstverwaltung beibehalten konnte.

4.4 Novelle des Gentechnikgesetzes

Die Novelle des GTG (BGBl. Nr. 127/2005) sollte unter anderem Präimplantationsdiagnostik (PID, Ziegler 2004) in spezifischen Fällen zulassen.[7] PID, ein genetischer Test, der im Rahmen von In-Vitro-Fertilisierung durchgeführt und in Österreich fast ausnahmslos untersagt ist, wird in der österreichischen Politik sehr kontrovers diskutiert. Themen der Auseinandersetzung sind unter anderem das „Recht" auf gesunde Kinder, die Selbstbestimmung der Frau, das historisch belastende Erbe von Eugenik und Euthanasie, Diskriminierung von Behinderten sowie der Schutz des menschlichen Lebens von der Befruchtung an. ExpertInnen empfahlen das GTG zu novellieren und PID in einer kleinen Anzahl definierter Indikationen zuzulassen (Bioethikkommission 2004; BMGF 2005), was vom Gesundheitsministerium in einem Novellierungsvorschlag aufgegriffen wurde (Nationalrat 2005a, § 65 Abs. 3). Während der Begutachtung übten NGOs heftigen medialen Widerstand gegen die Zulassung der PID. Aufgrund dieses Drucks und Konflikten zwischen den beiden zuständigen Ministerien wurde die Zulassung der PID als Thema für die GTG-Novelle fallengelassen und aus der Regierungsvorlage gestrichen (Nationalrat 2005b).

5. Politische Praktiken im Gesetzgebungsprozess

BeamtInnen bedienten sich in den von uns analysierten Gesetzgebungsprozessen verschiedener politischer Praktiken. In den Fallstudien zeigten sich typische Kombinationen politischer Praktiken, die wir als Bündel politischer Praktiken bezeichnen wollen. Ein Beispiel wäre das Bündel „Zugang regulieren" (vergleiche weiter unten). Dieses Bündel lässt sich in weitere miteinander verbundene Praktiken unterteilen: Die Bildung eines Kernteams; die schrittweise Einbindung von AkteurInnen im eigenen Ministerium, anderen Ministerien, Interessenorganisationen und der Öffentlichkeit; der über weite Strecken des Gesetzwerdungsprozesses bestehende Ausschluss der Öffentlichkeit.

Aus der Analyse der vier Fallbeispiele erscheinen uns folgende fünf Bündel von Praktiken zur Erklärung der Rolle von BeamtInnen im Gesetzgebungsprozess besonders wichtig:

1. ein (Arbeits)Mandat (er)halten,
2. Zugang zum Gesetzgebungsprozess regulieren,
3. Zeitmanagement betreiben,
4. inhaltliche Festlegungen erreichen sowie
5. einen (Gesetzes)Text schreiben.

5.1 Mandat (er)halten

Eine unabdingbare Voraussetzung, um ein Gesetz zu erarbeiten, ist, dass BeamtInnen innerhalb ihres Ministeriums ein Verhandlungsmandat für die betreffende Gesetzesmaterie er- und behalten. Es kann sich dabei zunächst nur um einen vorläufigen Auftrag handeln, den eine vorgesetz-

te BeamtIn erteilt. Letztlich muss der offizielle Auftrag aber von dem/der MinisterIn oder seinem/ihrem Büro erfolgen. Ein Beamter/eine BeamtIn beschreibt dies so: „man kann als Beamter sicherlich nichts machen ohne Minister in solchen Sachen … Also, wenn man nicht die Rückendeckung vom Minister hat, dann kann man diese Dinge (Gesetzesentwürfe; Anm. d. A.) nicht ausschicken" (Interview 8, 605ff.). Dies schließt aber keineswegs aus, dass SachbearbeiterInnen eine Regelungsproblematik wahrnehmen, daraufhin von sich aus die Initiative ergreifen und mit Vorarbeiten zur Gesetzgebung beginnen (für Deutschland vgl. dazu Derlien 2003; für Großbritannien Page/Jenkins 2005). Diese Möglichkeit wurde zwar in unseren Interviews und Hintergrundgesprächen erwähnt, kam aber in unseren Fallstudien nicht vor.

Um ein Mandat zu (er)halten, bedarf es der Vertrauensbasis zwischen BeamtInnen und der das Mandat erteilenden politischen Ebene, d.h. dem/der MinisterIn oder dessen/deren Büro (Peters/Pierre 2001). Ein wichtiges Element im Verhältnis politischer Ebene und BeamtInnen ist die personelle Kontinuität politisch Verantwortlicher und deren Parteizugehörigkeit.

Sind einzelne PolitikerInnen lange Zeit für ein und dasselbe Ministerium verantwortlich, können sich zwischen ihnen und den ihnen unterstellten BeamtInnen stabile Beziehungen entwickeln. Der Wechsel der politisch Verantwortlichen stellt in jedem Fall einen Bruch dar. Wie gravierend dieser ausfällt, hängt davon ab, ob der/die neue MinisterIn derselben Partei angehört wie ihr/e VorgängerIn oder ob Personal- und Parteiwechsel zusammenfallen. Besonders schwierig ist ein Personal- und Parteiwechsel, wenn ein Ministerium jahrelang im Einflussbereich einer politischen Partei gestanden hat (Fallstudien FFG-G, KBGG). In einem solchen Fall kann Misstrauen zwischen BeamtInnen und PolitikerInnen entstehen, wie ein/e InterviewpartnerIn es ausdrückt: „weil eine neue Ressortleitung … sich auch sehr unsicher ist und im Zweifelsfall lieber nicht auf die Loyalität der Ministeriumsfunktionäre zählt" (Interview 2, 565ff.).

BeamtInnen stehen verschiedene Praktiken zur Verfügung, um mit dieser Situation umzugehen. Einerseits können sie versuchen, das Vertrauen der politischen Ebene zu erwerben. Möglichkeiten dazu sind das Hervorheben von Loyalität und Unparteilichkeit in Gesprächen innerhalb des Ministeriums, mit dem/der MinisterIn und den Mitgliedern seines/ihres Kabinetts (Interview 5). Dazu gehört auch die Betonung, Informationen, die auch nur ansatzweise für vertraulich gehalten werden können, nicht weiterzugeben (Interview 3). Weiters werden eigene Meinungen zurückgehalten, nicht geäußert und vertreten (Interview 5, 631). Dies kann so weit gehen, dass BeamtInnen mit häufigen Kontakten zum Büro des Ministers/der Ministerin als „sehr vorsichtig", „verschwiegen" oder „sich aus allen politischen Diskussionen heraushaltend" beschrieben werden (Interview 3, 334 und Hintergrundgespräche). Ein Beamter/eine Beamtin erwähnte auch, dass die/der MinisterIn im Lauf der Gesetzestexterstellung seine/ihre Loyalität mehrmals persönlich auf die Probe gestellt habe (Interview 5, 626ff.).

5.2 Zugang regulieren

Ein weiteres Bündel an Praktiken betrifft die Regulierung des Zugangs zu unterschiedlichen Phasen des Gesetzwerdungsprozesses. Diese Praktiken lassen sich unter den Aspekten Einbindung und Ausschluss von AkteurInnen analysieren (vgl. Rothstein 2003; Lascoumes/Le Galès 2003).

Zunächst spielt im Gesetzgebungsprozess aller Fallstudien eine einzelne Person eine wichtige Rolle. Sie ist für das Schreiben des Gesetzestextes verantwortlich und kann damit Fortschritt und Kontinuität des Prozesses bewahren (vgl. weiter unten). Mit den Worten einer Interview-

partnerin/eines Interviewpartners: „das Handwerkliche macht nach Möglichkeit immer nur einer" (Interview 1, 192).

Die eigentliche inhaltliche Arbeit wird im Ministerium meist von einem „Kernteam" geleistet, das üblicherweise aus drei bis sechs Personen besteht (Fallstudien KBGG, FGG-G). Diese Gruppe umfasst im Normalfall die für das Schreiben des Gesetzestextes zuständige Person, eine/n VertreterIn der mittleren oder obersten Verwaltungshierarchie, ein oder zwei weitere Personen mit je spezifischer Expertise in einer den entstehenden Ministerialentwurf betreffenden Materie sowie im Fall stärker politisierter Materien eine Kontaktperson im Büro des Ministers/der Ministerin (Interview 1, 426; Interview 5, 269ff.).

Ein weiterer wichtiger Schritt besteht in der Einbindung bedeutsamer externer AkteurInnen. Eine wesentliche Entscheidung dabei ist, welche VerhandlungspartnerInnen wann und wie kontaktiert und eingebunden werden müssen. In allen vier Fallstudien fand die Einbindung von AkteurInnen und das Einholen ihrer Stellungnahmen in einer Bewegung statt, die aus der Perspektive des federführenden Ministeriums von innen nach außen führt (Interview 8, 99ff.). In einem ersten Schritt werden Stellungnahmen aus dem eigenen Ministerium gesammelt, gefolgt von Ministerien, die von der zu behandelnden Materie (mit)betroffen sind. Danach werden (oft mit einigem zeitlichen Abstand) Interessenvertretungen, vor allem Sozialpartnerorganisationen[8], in die Verhandlungen eingebunden, die vom geplanten Gesetz betroffen sind. Erst dann, wenn überhaupt, werden politische Parteien sowie andere Interessenvertretungen um Stellungnahmen gebeten.[9] Am Ende dieses Prozesses steht jener Ministerialentwurf, der in die offizielle Begutachtung versandt wird. In allen unseren Fallstudien vollzog sich der größte Teil der Verhandlungen jedoch bereits vor dem Begutachtungsverfahren.[10] Im Begutachtungsverfahren selbst finden erneut Praktiken der Zugangsregulierung statt, da jedes Ministerium, manchmal aber auch kleinere Organisationseinheiten, eigene Verteiler verwendet, auf deren Grundlage die Einladungen zur Stellungnahme zu Ministerialentwürfen erfolgen (Interview 1, 23; Interview 4, 380; Fischer 1972).

Praktiken des Ausschlusses werden innerhalb eines Ministeriums besonders dann eingesetzt, wenn es, wie in den Fallstudien KBGG und FGG-G, von einem/einer MinisterIn übernommen wurde, dessen/deren Parteizugehörigkeit nicht mit der seine/r bez. ihres/r Vorgängers/Vorgängerin übereinstimmt (Interview 3, 197ff.; Interview 5, 633). BeamtInnen versuchen jedoch routinemäßig die breite Öffentlichkeit über weite Strecken des Vorbegutachtungsverfahrens auszuschließen (Fallstudien FGG-G, KBGG, Novelle GTG). Die damit erreichte Informalität der Verhandlungen ermöglicht es privilegierten AkteurInnen, Positionen mit geringem Gesichtsverlust zu kommunizieren und zu wechseln. Dadurch können Ministerien „zur Sache gehen, was man dann im endgültigen Verfahren nicht so gerne tut, weil den meisten (nicht ministeriellen; Anm. d. A.) Stellungnehmern ist ja nicht bewusst, dass das sofort veröffentlicht wird, was sie schreiben. Die Stellungnahmen findest du ja dann alle sofort am Parlamentsserver und im RIS (Rechtsinformationssystem des Bundeskanzleramtes; Anm. d. A.) und da tut man sich halt wieder zurückhaltend äußern" (Interview 1, 264ff.).

Für BeamtInnen ist es in diesem Stadium der Verhandlungen besonders wesentlich, „dass vorher informell möglichst viele Interessenskonflikte einmal abgefangen werden" (Interview 1, 23ff.). InterviewpartnerInnen gaben an, dass es wichtig sei, erst zum „richtigen" Zeitpunkt mit der Information über einen geplanten Gesetzestext an die Öffentlichkeit zu gehen. Dies betrifft sowohl eine engere Öffentlichkeit der von einer Thematik Betroffenen als auch einen weiteren Bereich der massenmedial vermittelten Öffentlichkeit.

5.3 Zeitmanagement

Um einen entstehenden Ministerialentwurf in den Ministerrat und danach „möglichst unbeschädigt" (Interview 10, 305) durch das Parlament zu bringen, ist es wichtig, eine Abfolge zeitlicher Markierungen zu beachten. Dieses Zeitmanagement stellt ein weiteres Bündel an Praktiken im Gesetzgebungsprozess dar, das BeamtInnen zur Verfügung steht: „Der Beamte ist der, der sagt: ‚Wann geht es sich aus, dass ich in den Ausschuss komme? Wann habe ich ein Bundesgesetzblatt? Wie viel Zeit brauche ich in der Umsetzung?' Das ist einem Politiker völlig egal, daran denkt er nicht, der will für die Zeitung drinnen stehen haben: ‚Es ist beschlossen'." (Interview 5, 388ff.)

Auf Grundlage eines oft umfangreichen prozessualen Wissens planen die dafür zuständigen BeamtInnen die für die Gesetzesentwicklung notwendigen Abläufe und kommunizieren dies auch der politischen Ebene (Interview 4, 207ff.). Eine wesentliche Rolle spielte in drei Fallstudien (FGG-G, GTG-Novelle, KBGG) auch das Erkennen und Wahrnehmen politischer Handlungsfenster. Diese sind wesentlich von für das Vorhaben vorhandenen parlamentarischen Mehrheiten oder Konstellationen von für dieses Politikfeld wesentlichen AkteurInnen bestimmt (Kingdon 1995; Zahariadis 1999). Ein Beamter/eine BeamtIn erinnert sich an diesen Umstand: „Wir mussten … bis dahin ein Verhandlungsergebnis haben, weil sonst kommen wir in den Herbst hinein, und wer weiß, was dann ist." (Interview 3, 403ff.)

Zeitmanagement und Regulierung von Zugang gehen häufig Hand in Hand. Der große Zeitdruck, der sich gegen Ende der Erstellung eines Ministerialentwurfs ergibt, einer Phase, in der der Entwurf einstimmig den Ministerrat passieren und im Parlament vorgestellt werden muss, bewirkt mitunter, dass einzelne AkteurInnen nicht in einer von ihnen als adäquat empfundenen Art und Weise in den Gesetzesentstehungsprozess eingebunden werden (Fallstudien GTG-Novelle, KBGG). Ein/e InterviewpartnerIn berichtet von einem Beispiel, in dem ein wesentlicher Akteur im Ministerium sich als zu spät eingebunden empfand und daraufhin den Fortlauf des Gesetzesprozesses behinderte (Interview 3, 782ff.). Fehlende Einbindung und die Erzeugung von Zeitnot werden allerdings auch in verschiedenen Fällen seitens der Exekutive als bewusste Strategie verwendet, um den Widerstand gegen ein Gesetzesvorhaben zu erschweren (Tálos/Stromberger 2005). Von ausgeschlossenen AkteurInnen wird der Einsatz dieser Strategie auch als solche wahrgenommen (Fallstudie KBGG, FGG-G, GTG-Novelle).

Zeitmanagement ist im Falle politisierter Gesetzesmaterien besonders wesentlich. Vor allem in der Schlussphase der Erstellung des Ministerialentwurfs drängten sich in drei unserer Fallstudien die Terminvorgaben (Fallstudien FGG-G, GTG-Novelle, KBGG).

5.4 Inhaltliche Festlegungen erreichen

Inhaltliche Festlegungen zu erreichen und Verhandlungsergebnisse festzuschreiben ist ein weiteres Bündel von Praktiken, wobei die Koordination einzelner Verhandlungsschritte und der einzelnen eingebrachten Positionen von wesentlicher Bedeutung ist (vgl. Schnapp 2004). Besonders bei komplexen und umstrittenen Gesetzesmaterien gilt: Solange Verhandlungen durchgeführt werden, besteht die Möglichkeit zu Änderungen.

Von zentraler Bedeutung ist, „ein konsensfähiges Werk vorzulegen, weil es hat keinen Sinn, wenn ich etwas vorlege, wo ich im Vorhinein weiß, das wird … nicht beschlossen" (Interview 4, 220ff.). Dies kann so weit gehen, Bedeutungen in einzelnen Punkten im Unklaren zu lassen, um ein Gesetz überhaupt zustande zu bringen. Ein Beamter/eine Beamtin meinte: „ich glaub auch, dass die Formulierung im Gesetz überhaupt nicht nachvollziehbar ist. … Nur, wir haben

so lange an dem herumformuliert, bis wir etwas gefunden haben, was irgendwie konsensfähig ist … " (Interview 3, 472ff.).

Änderungen bis zur letzten Minute können aufgrund von Zeitdruck und Komplexität der Gesetzesmaterie auch zu Fehlformulierungen führen: „Naja, es gibt da eine Schwierigkeit, weil solche Dinge sind dann unter Umständen sehr schnell geschehen. … Also, das war eine Bestimmung, an die ich mich schon erinnern kann, dass das sehr schnell, so quasi auf den Stufen im Parlament noch rein gekommen ist. … Und das ist auch immer die Gefahr … wenn … irgendwo das berühmte Bausteinchen geändert wird, das passiert oft in letzter Minute. … Im Nachhinein sieht man dann unter Umständen, … dass man das irgendwie vielleicht auch g'scheiter formulieren hätte können." (Interview 9, 292ff.)

Verhandlungen um ein Gesetz beinhalten regelmäßig inhaltliche Fort- und Rückschritte. Diese oftmaligen Veränderungen sind unter anderem auf unterschiedliche Verhandlungsergebnisse in verschiedenen Foren, aber auch auf Wechsel im politischen und administrativen Personal zurückzuführen. Wie eine Beamter/eine Beamtin meint: „Und in diesen vier Jahren waren also verschiedenste Vor- und Rückbewegungen, … was im Gesetz drinnen stehen sollte, wie es drinnen stehen sollte und so. Also, ich persönlich habe sicher mehr als dreißig Entwürfe gemacht. Das war furchtbar." (Interview 8, 249ff.) Dieser Prozess kann sich bis „zu den Parlamentsstufen", auch durchaus ins Parlament hinein erstrecken, da BeamtInnen oft in Ausschusssitzungen als ExpertInnen zugezogen werden.

5.5 Gesetzestext Schreiben

Das Schreiben eines Gesetzestextes, ein weiteres Bündel von Praktiken von BeamtInnen im Gesetzgebungsprozess, wird in Interviews oft als „Handwerk" bezeichnet (Interview 1, 187; Interview 3, 60; Interview 4, 449).[11] Diese handwerkliche und erfahrungsbasierte Komponente wird auch in einem Zitat eines Beamten/einer Beamtin deutlich, der/die über die Ausarbeitung eines Entwurfes meint: „Ich meine, das sind Dinge, die kann man als Jurist, wenn man weiß wie man vorgehen muss." (Interview 8, 300)

Neben kodifiziertem Wissen, das sich auf der Ebene formaler Kriterien vor allem im Handbuch der Rechtssetzungstechnik (BKA 1990; o.J.) und auf inhaltlicher Ebene in bereits bestehenden Gesetzen oder in Bestimmungen der Bundesverfassung findet, ist es zum größeren Teil nicht kodifiziertes Wissen, welches die Praktiken der Gesetzestexterstellung anleitet.

Alle InterviewpartnerInnen sind sich darin einig, dass es wichtig ist, Gesetzestexte regelmäßig oder doch wenigstens öfter auszuarbeiten, um Sicherheit bei dieser Tätigkeit zu erlangen. Dies drückt ein/e interviewte/r LegistIn, also ein Beamter/eine Beamtin, deren Hauptaufgabe in der Erstellung und Überprüfung von Gesetzestexten besteht, aus: „es ist einfach auch viel … Praxisarbeit notwendig, man muss eigentlich dauernd … in diesem Betrieb drinnen sein … nichts (ist) schwieriger als wenn ich alle zwei Jahre einmal einen … Entwurf machen muss. Weil mir … das Gefühl fehlt … und ich mir eigentlich wieder alles von vorne aneignen muss" (Interview 4, 461ff.).

Mit dem von dem/der interviewten Beamten/Beamtin verwendeten Begriff „Praxisarbeit" wird die Bedeutsamkeit der routinisierten Ausführung der Tätigkeit des Erstellens von Gesetzestexten betont. Dies verweist einerseits auf den eingangs erwähnten andauernden Qualifizierungsprozess, dem Praktiken unterliegen, die letzlich durch Wissen konstitutiert werden (Hörning 2001, 198), andererseits auf den Unterschied zwischen Buchwissen und jenem meist impliziten Wissen, das für den reibungslosen Ablauf täglicher Handlungen so wichtig ist (Cook/Brown 1999).

Ein/e GesprächspartnerIn beschreibt die große Unsicherheit beim Schreiben des ersten vollständigen Gesetzestextes: „Wir haben dann halt so begonnen, … wie fangen wir an, wie schreibt man den § 1, wie fängt man an ein Gesetz zu schreiben?“ (Interview 5, 131) Von mehreren GesprächspartnerInnen wird die Praktik beschrieben, bereits vorhandene Gesetze als Vorlage zu verwenden, sich „an irgend etwas Vorhandenem an(zu)lehnen“ (Interview 5, 135): „als Vorlage haben wir das … Gesetz hergenommen und dann geschaut, was muss man jetzt anpassen und verbessern“ (Interview 3, 61).

6. Fazit

BeamtInnen sind in den Prozessen der Gesetzesentwicklung mit einer sich ständig ändernden Umwelt konfrontiert und befinden sich in einem kontinuierlichen Fluss von Ereignissen, der Handeln erfordert (Wagenaar 2004). Sie müssen ein Gesetzesprojekt entlang und durch unzählige Verhandlungen leiten, an deren Ende ein inhaltliches Ergebnis stehen soll. Dieser Prozess verläuft oftmals nicht linear progressiv, sondern in Vor- und Rückbewegungen. Er schließt in unterschiedlichen Phasen eine Vielzahl von AkteurInnen unterschiedlicher politischer Bedeutung ein. Dabei variieren auch die Formen der Einbindung nach Zeitpunkt, Art und Gewicht der zu berücksichtigenden AkteurInnen.

Um diesen komplexen und chaotischen Prozess erfolgreich zu meistern, greifen BeamtInnen auf ihr selbst erworbenes praktisches Wissen über den Gesetzgebungsprozess oder auf Erfahrungen ihrer KollegInnen zurück (Hörning 2001; Cook/Brown 1999; Amin/Roberts 2008). Damit verfügen sie über ein Modell des Gesetzgebungsprozesses, das sie im konkreten Fall eines Gesetzesvorhabens variieren können. Dieses Vorgehen erlaubt es ihnen, mit sich ändernden Problemlagen umzugehen und auch in Situationen mit unklaren Rahmenbedingungen handlungsfähig zu bleiben.

Aus der Perspektive der Praxistheorie stellt sich die Gesetzgebung auf BeamtInnenebene als ein sich aus etablierten Routinen eines Ministeriums historisch entwickelnder Prozess dar, dessen Ausprägung zwischen Ministerien sowie unterschiedlichen Gesetzesmaterien variiert und der mit Giddens’ (1984) Konzept der Strukturation fassbar wird.

In unseren Fallstudien konnten wir folgende Bündel politischer Praktiken identifizieren: ein Mandat (er)halten, Zugang regulieren, Zeitmanagement betreiben, inhaltliche Festlegungen erreichen und einen Gesetzestext schreiben. In den Fallstudien zeigte sich eine große Variationsbreite in der Bedeutung und Gestaltung dieser Bündel von Praktiken. Aufgrund unserer beschränkten Fallzahl versuchen wir, voreilige Verallgemeinerungen zu vermeiden.

Im Bereich des Mandat-(Er-)Haltens steht das Verhältnis zwischen BeamtInnenschaft und politischer Leitung eines Ministeriums im Zentrum. Im Fall der Kleinen Mitte-Rechts Koalition (2000–2006) trafen freiheitliche MinisterInnen auf Ministerien, die über Jahrzehnte mit BeamtInnen besetzt waren, die Affinitäten zu den Parteien der Großen Koalition hatten. In den Fällen KBGG und FFG-G führten unterschiedliche politische Zugehörigkeiten bzw. Affinitäten von BeamtInnen und politischer Führung des Ministeriums zu großen Friktionen und entsprechenden Schwierigkeiten beim Erhalten eines Mandates. In den Fällen GTG 1994 und GTG-Novelle 2005 war das Erhalten des Mandates unproblematisch, obwohl es im Jahr 2000 zu einem Wechsel von sozialdemokratischer zu freiheitlicher und 2003 zu ÖVP MinisterInnenschaft kam. Dies könnte an der stabilen AkteurInnenkonstellation im Feld der Gesundheitspolitik, aber auch an dessen starker Abhängigkeit von technischem und ExpertInnenwissen liegen.

Das Bündel der politischen Praktiken, die den Zugang zum Gesetzgebungsprozess regulieren, war in allen Fallstudien – wenngleich in unterschiedlichem Ausmaß – von Wichtigkeit. Im Falle des GTG öffnete sich das Ministerium zunächst sowohl gegenüber gesetzlichen Interessenvertretungen als auch zivilgesellschaftlichen Organisationen. Letztere wurden jedoch nach der Begutachtung wieder aus den Verhandlungen ausgeschlossen. Im Falle des KBGG waren Interessenvertretungen während der Entstehung des Ministerialentwurfs weitgehend ausgeschlossen.[12] In die Novelle des GTG waren zunächst nur ExpertInnen bzw. privilegierte InteressenvertreterInnen eingebunden, Mediendruck und NGOs erzwangen aber eine Öffnung. Dies trifft im Großen und Ganzen auch auf das FFG-G zu. Mit Ausnahme des KBGG war die Rolle von Interessenvertretung in der Gestaltung der Gesetze in allen Fallstudien hoch.

Auch Zeitmanagement war – allerdings mit graduellen Unterschieden – in allen Fällen ein wichtiges Feld politischer Praktiken. Bei KBGG und FFG-G bestand aufgrund starker politischer Vorgaben Dringlichkeit. Auch bei der GTG-Novelle gab es Zeitdruck, weil BeamtInnen ein bevorstehendes (vorzeitiges) Ende der Legislaturperiode annahmen und Sorge hatten, dass die Gelegenheit verstreichen könnte, das ausgehandelte Gesetz durch den Nationalrat zu bringen. Im Gegensatz dazu war die Entwicklung des GTG ein fünf Jahre andauernder Prozess, der erst gegen Ende von Zeitdruck gekennzeichnet war.

Der Prozess inhaltlicher Festlegungen war in allen untersuchten Fällen sehr schwierig. Es ist jedoch anzunehmen, dass die Auswahl kontroverser Gesetzesvorhaben für unsere Fallstudien den ausschlaggebenden Faktor dafür darstellt.

Die Praktiken des Schreibens des Gesetzestextes zeigten sich als anspruchsvolle Aufgabe. Während in zwei Fällen der/die für das Schreiben des Gesetzes verantwortliche Beamte/Beamtin ein/e in dieser Tätigkeit geübte LegistIn war, mussten sich die dafür verantwortlichen Personen in den beiden anderen Fällen das dafür notwendige praktische Wissen erst mühsam aneignen.

Der Ablauf der ersten Phasen der Gesetzeswerdung ist schriftlich wenig fixiert (vgl. weiter oben), denn in Österreich existieren, anders als in Deutschland, weder eine Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO, Ismayr 2008) noch ein Gesetz, das die Normen der Gesetzesanfertigung festhalten würde. Politische Praktiken der Gesetzgebung werden in der BeamtInnenschaft vorwiegend implizit, in eingeschränktem Maß auch in Form von Akten tradiert. Das „Handwerk" der Gesetzgebung, um in der Sprache unserer InterviewpartnerInnen zu bleiben, muss von BeamtInnen vor allem in praktischer Erfahrung erlernt werden. Es wird im täglichen „training on the job" immer wieder erneuert, ergänzt und weitergegeben (Amin/Roberts 2008). Wie in verschiedenen Praxistheorien beschrieben, wird das Handeln der AkteurInnen also primär nicht von kodifiziertem Wissen geleitet, sondern ist von praktischem Wissen geprägt, das in Handlungen eingeschrieben und meist implizit bleibt (Hörning 2001; Reckwitz 2003).

BeamtInnen sind in einem spezifischen sozialen Raum verortet, der Praktiken wesentlich mitbestimmt und durch vorhandene Normen, Werte und Konventionen als angemessen angesehene Verhaltensweisen und Zielvorstellungen etc. vorstrukturiert (Wenger 1998). Diese Mechanismen werden in der Literatur zu „Communities of Practice" beschrieben (Wenger 1998; Wagenaar/Cook 2003; Amin/Roberts 2008).

Insgesamt spielen BeamtInnen im Gesetzgebungsprozess eine bedeutendere Rolle, als in der Öffentlichkeit und der politikwissenschaftlichen Diskussion wahrgenommen wird. Sie sind nicht nur ausführende Organe, sondern einflussreiche AkteurInnen, die den Gesetzgebungsprozess organisieren, moderieren, verhandeln, schriftlich fixieren und zum Teil auch mitentscheiden. Ihr Beitrag erstreckt sich nicht nur auf den vorparlamentarischen Bereich, sondern auch auf die parlamentarische Behandlung, etwa in der Ausschussarbeit.

Die Rolle von BeamtInnen im Gesetzgebungsprozess ist jedoch durch die Rolle von PolitikerInnen beschränkt. Für Letztere ist Zeit ein knappes Gut. Angedachte oder laufende politische Vorhaben stehen in scharfer Konkurrenz zueinander. Im Gesetzwerdungsprozess ist die Aufmerksamkeit von PoltikerInnen von einer Reihe von Faktoren bestimmt, etwa dem bereits genannten Grad der Politisierung eines Themas, seinem Potential in der politischen Auseinandersetzung im Hinblick auf die nächsten Wahlen und dem Ausmaß an Vertrauen zu den beteiligten BeamtInnen. Zudem sind die Möglichkeiten von PolitikerInnen, auf Handlungen von BeamtInnen zu reagieren, durch die Informationsasymmetrie zugunsten der BeamtInnen eingeschränkt.[13]

Forschungsergebnisse aus den Verwaltungswissenschaften zeigen, dass PolitikerInnen den Einfluss von BeamtInnen ihres Ressorts durch eine Reihe von Strategien zu begrenzen suchen, z.B. durch die Vergrößerung ihrer Kabinette, das Einfügen zusätzlicher politischer Ebenen in der Verwaltung sowie das Nutzen externer Expertise (Peters 2001; Pierre/Peters 2001; Schnapp 2004; Page/Jenkins 2005).

Zusammenfassend ergibt die Analyse des Gesetzgebungsprozesses aus der Perspektive politischer Praktiken ein anderes Bild als eine Sichtweise, die sich vorwiegend auf Interessenkonflikte von PolitikerInnen und parlamentarische Geschehnisse konzentriert. Sie rückt die alltägliche Arbeit von BeamtInnen ins Blickfeld. Diese Arbeit besteht nicht nur darin, Gesetze zu schreiben, sondern leistet einen Beitrag zur inhaltlichen Gestaltung von Gesetzen, zur Steuerung von Gesetzgebungsprozessen und (durch Ein- und Ausschluss) zur Ermöglichung oder Verhinderung von Partizipation. BeamtInnen agieren somit als wichtige Gatekeeper im Gesetzwerdungsprozess.

Eine praxistheoretische Perspektive eröffnet den Blick für die Ergebnisoffenheit und den Variationsreichtum des Gesetzgebungsprozesses sowie die alltäglichen Probleme, denen sich BeamtInnen gegenübersehen, wenn sie einen Gesetzesentwurf unbeschadet durch verschiedene Phasen und Orte der Gesetzgebung bringen wollen. Dabei erweisen sich unsere Fälle trotz aller Gemeinsamkeit je nach Materie sowie Regierungs- und Akteurskonstellationen als durchaus divers. BeamtInnen sehen sich im Gesetzgebungsprozess einer komplexen, von einer Vielzahl von AkteurInnen gekennzeichneten Umwelt gegenüber und müssen für den Gesetzesentwurf ein politisches Zeitfenster schaffen und/oder nutzen. Die Gesetzgebung stellt sich als vielschichtiger, schwierig zu moderierender Prozess dar, in dem unter Zeitdruck und Unsicherheit für den Moment ausreichend befriedigende Lösungen gesucht und verhandelt werden. Selbstverständlich macht dies die Kategorien Interessen und Macht nicht obsolet, zeigt aber neue Blickwinkel und problematisiert scheinbar selbstverständliche und alltägliche Handlungen sowie dauerhafte Strukturen.

ANMERKUNGEN

1 Diesem Artikel liegen Arbeiten zugrunde, die in verschiedenen Forschungsprojekten durchgeführt wurden. Es sind dies das im 6. Rahmenprogramm der Europäischen Union geförderte Projekt „European Network for Better Regulation“ (ENBR, www.enbr.org) und das Projekt „Genetic Testing and Changing ‚Images of Human Life‘“ (LIFE, www.ihs.ac.at/steps/humanlife), das vom österreichischen Wissenschaftsministerium in seinem Genomforschungsprogramm (GEN-AU) finanziert wird. Wir danken beiden Stellen für die finanzielle Unterstützung. Weiters danken wir Nicole Kornherr und Christoph Waldhauser für Recherche zu den Fallstudien KBGG und FFG-G, unseren KollegInnen der IHS-Arbeitsgruppe STEPS, dem/der anonymen GutachterIn für wertvolle Anregung und Kritik sowie Christine Grießler für Lektorat.

2 Grundsätzlich nimmt die Beschäftigung mit der Ministerialbürokratie in der österreichischen Politikwissenschaft der letzten beiden Jahrzehnte geringen Raum ein. Ausnahmen sind Neisser/Hammerschmid 1998; Neisser 2006.

3 Das Johanna-Dohnal-Archiv ist eine Sammlung privater und offizieller Aufzeichnungen, Korrespondenz, Redeentwürfe der ehemaligen Staatssekretärin für allgemeine Frauenfragen und späteren Bundesministerin für Frauenangelegenheiten Johanna Dohnal. Es befindet sich in der Stiftung Bruno Kreisky Archiv, Rechte Wienzeile 97/4, 1050 Wien. Wir danken den Mitarbeiterinnen des Johanna-Dohnal-Archivs für die Unterstützung unserer Forschungsarbeit.
4 Zahlen aus persönlicher Kommunikation mit Johann Achter, Parlamentsarchiv, vom 25.6.2007, der Internet-Seite des österreichischen Parlaments (www.parlinkom.gv.at, Abruf: 08.09.2008) sowie eigenen Berechnungen.
5 Vergleiche dazu die Literatur zur Politisierung der Verwaltung (etwa Peters 2001; Peters/Pierre 2001; de Montricher 2003).
6 Der Beitrag beschränkt sich auf für die Regelung der Genanalyse am Menschen relevante Aspekte der Entwicklung des GTG. Zur Regelung der grünen (landwirtschaftliche Nutzung) und grauen Biotechnologie (Arbeiten in geschlossenen Systemen) vgl. Grabner 1999; Seifert 2003.
7 Die Analyse der Novelle des GTG beschränkt sich auf die Frage der PID, da diese der einzige Gegenstand öffentlicher Auseinandersetzungen war. Zu anderen, die genetische Analyse am Menschen betreffenden Aspekte der Novelle vgl. Grießler (2008).
8 Die Mitte-Rechts-Koalitionen von 2000–2006 räumten der ArbeitnehmerInnenseite allerdings deutlich weniger Mitsprache ein (Tálos 2006; Biegelbauer/Mayer 2008; Pelinka 2008).
9 Eine Ausnahme bildet hier das GTG 1994, bei dem die SPÖ bereits früh in den Gesetzgebungsprozess eingebunden war (Grießler 2008).
10 Fischer sprach bereits vor 37 Jahren von der „wachsenden Bedeutung" der Vorbegutachtung (Fischer 1972, 53).
11 Vergleiche dazu auch Wildavskys (1979) klassisches Bild, in dem er Verwaltung als Kunst und Handwerk darstellt.
12 Dieses Vorgehen führte jedoch zu Umsetzungsproblemen und dadurch notwendige Novellen, die sich bis in die Gegenwart erstrecken.
13 Ein Problem, mit dem sich die Prinzipal-Agent Literatur eingehend auseinandersetzt (Tullock 1965; Lane 1987).

LITERATURVERZEICHNIS

Amin, Ash/Joanne *Roberts* (2008). Knowing in Action: Beyond communities of practice, in: Research Policy, 37, 353–369.

BGBl. Nr. 510/1994. Bundesgesetz, mit dem Arbeiten mit gentechnisch veränderten Organismen, das Freisetzen und Inverkehrbringen von gentechnisch veränderten Organismen und die Anwendung von Genanalysen und Gentherapie am Menschen geregelt werden (Gentechnikgesetz – GTG) und das Produkthaftungsgesetz geändert wird. Ausgegeben am 12. Juli 1994.

BGBl. Nr. 103/2001. Bundesgesetz zur Erlassung eines Kinderbetreuungsgeldgesetzes (KBGG). Ausgegeben am 7. August 2001.

BGBl. Nr. 73/2004. Bundesgesetz zur Errichtung der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft mit beschränkter Haftung (FGG-G) als Teil des Forschungsförderungs-Strukturreformgesetzes. Ausgegeben am 14. Juli 2004.

BGBl. Nr. 127/2005. Bundesgesetz, mit dem das Gentechnikgesetz geändert wird. Ausgegeben am 18. November 2005.

Biegelbauer, Peter (2007). Learning from Abroad: The Austrian Competence Centre Programme Kplus, in: Science and Public Policy, 34(9), 606–618.

Biegelbauer, Peter/Stefanie *Mayer* (2008). Regulatory Impact Assessment in Austria: Promising Regulations, Disappointing Practices, in: Critical Policy Analysis, 2(2), (forthcoming).

Bioethikkommission beim Bundeskanzleramt (2004). Präimplantationsdiagnostik. Bericht der Bioethikkommission beim Bundeskanzleramt, Wien. Internet: www.austria.gv.at/2004/11/25/bid_bericht_endfassung.pdf

Bundeskanzleramt der Republik Österreich (1990). Handbuch der Rechtssetzungstechnik, Teil 1: Legistische Richtlinien, Wien, Bundeskanzleramt. Internet: http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=1656

Bundeskanzleramt der Republik Österreich (o.J.). Handbuch der Rechtssetzungstechnik, Teil 2: Richtlinien für die Wiederverlautbarung von Bundesgesetzen, Wien, Bundeskanzleramt. Internet: http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId =12871

Bundesministerium für Gesundheit und Frauen (2005). Dritter Bericht der Gentechnikkommission gemäß § 99 Abs. 5 des Gentechnikgesetzes, vorgelegt von der Bundesministerin für Gesundheit und Frauen im Einvernehmen mit der Bundesministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur, Wien. Internet: www.parlament.gv.at/PG/DE/XXII/III/III_00127/fname_037716.pdf

Cook, Scott D. N./John S. *Brown* (1999). Bridging Epistemologies: The Generative Dance Between Organizational Knowledge and Organizational Knowing, in: Organization Science, 10(4), 381–400.

De Montricher, Nicole (2003). Politics and Administration, in: Guy B. *Peters*/Jon *Pierre* (Hg.): Handbook of Public Administration, London, 293–299.
Derlien, Hans-Ulrich (2003). Mandarins or Managers? The Bureaucratic Elite in Bonn, 1970 to 1987 and Beyond, in: Governance, 16(3), 401–428.
Fischer, Heinz (1972). Zur Praxis des Begutachtungsverfahrens im Prozess der Bundesgesetzgebung, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 1(1), 35–54.
Giddens, Anthony (1984). The Constitution of Society. An Outline Of the Theory of Structuration, Cambridge.
Gottweis, Herbert (2006). Argumentative Policy Analysis, in: Guy B. *Peters*/Jon *Pierre* (Hg.): Handbook of Public Policy, London, 461–480.
Grabner, Petra (1999). Technik, Politik und Gesellschaft: Eine Untersuchung am Beispiel des österreichischen Gentechnikgesetzes, Frankfurt a. M..
Grießler, Erich (2008). Die Entwicklung des österreichischen Gentechnikgesetzes. Policy-Analyse im Hinblick auf die Genanalyse am Menschen und genetische Beratung, Reihe Soziologie 90, Institut für Höhere Studien, Wien.
Hajer, Maarten/Hendrik *Wagenaar* (2003). Introduction, in: Hendrik *Wagenaar/*Maarten *Hajer* (Hg.): Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society, Cambridge, 1–32.
Hirschauer, Stefan (2004). Praktiken und ihre Körper. Über materielle Partizipanden des Tuns, in: Karl *Hörning*/J. *Reuter* (Hg.): Doing Culture. Zum Begriff der Praxis in der gegenwärtigen soziologischen Theorie, Bielefeld, 73–91.
Holzinger, Gerhart/Peter *Oberndorfer*/Bernhard *Raschauer* (Hg.) (2006). Österreichische Verwaltungslehre, Wien.
Hörning, Karl (2001). Experten des Alltags: Die Wiederentdeckung des praktischen Wissens, Weilerswist.
Ismayr, Wolfgang (Hg.) (2008). Gesetzgebung in Westeuropa – EU-Staaten und Europäische Union, Wiesbaden.
Kingdon, John W. (1995). Agendas, Alternatives and Public Policies (First edition 1984), Boston.
Kritzinger, Sylvia/Barbara *Prainsack*/Helga *Pülzl* (2006). System oder Netzwerk? Veränderungen forschungspolitischer Strategien in Österreich, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 35(1), 75–92.
Lane, Jan-Erik (Hg.) (1987). Bureaucracy and Public Choice, London.
Lascoumes, Pierre/Patrick *Le Galès* (2003). Interest Groups and Public Organizations in Europe, in: Guy B. *Peters*/Jon *Pierre* (Hg.): Handbook of Public Administration, London, 321–330.
Lowi, Theodore J. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice, in: Public Administration Review, July/August, 298–310.
Marte, Judit/Franz-Josef *Huainigg* (2005). Retortenbabys aus dem Sommerloch, in: Der Standard, 26. August 2005, 31.
Meinhart, Edith/Adelheid *Wölfl* (2001). Vater Staat, in: profil, 11/2001, 8.
Meuser, Michael/Ulrike *Nagel* (2002). ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion, in: Alexander *Bogner*/Beate *Littig*/Wolfgang *Menz* (Hg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung, Opladen, 71–95.
Mock, Erhard. (1988). Die politische Dimension der Rechtssetzung, in: Heinz *Schäffer* (Hg.): Theorie der Rechtssetzung, Wien, 125–144.
Nationalrat (2005a). 327/ME XXII. GP. Bundesgesetz, mit dem das Gentechnikgesetz geändert wird. Internet: www.parlament.gv.at/PG/DE/XXII/ME/ME_00327/imfname_047049.pdf
Nationalrat (2005b). 1083 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXII. GP. Regierungsvorlage. Bundesgesetz, mit dem das Gentechnikgesetz geändert wird. Internet: www.parlament.gv.at/PG/DE/XX/I/I_01083/pmh.shtml
Neisser, Heinrich (2006). Verwaltung, in: Herbert *Dachs*/Peter *Gerlich*/Herbert *Gottweis* et al. (Hg.): Politik in Österreich. Das Handbuch, Wien, 201–212.
Neisser, Heinrich/Gerhard *Hammerschmid* (Hg.) (1998). Die innovative Verwaltung: Perspektiven des New Public Management in Österreich. Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Wien.
Niskanen, William (1971). Bureaucracy and Representative Government, Chicago.
Nullmeier, Frank/Tanja *Pritzlaff* et al. (Hg.) (2003). Mikro-Policy-Analyse. Ethnographische Politikforschung am Beispiel Hochschulpolitik, Frankfurt a. M./New York.
Page, Edward C./Bill *Jenkins* (2005). Policy Bureaucracy. Government with a cast of thousands, New York.
Pelinka, Anton (2008). Gesetzgebung im politischen System Österreichs, in:Wolfgang *Ismayr* (Hg.): Gesetzgebung in Westeuropa – EU Staaten und Europäische Union, Wiesbaden, 431–462.
Peters, Guy B. (2001). The Politics of Bureaucracy, London/New York.
Peters, Guy B./Jon *Pierre* (2003). Introduction: The Role of Public Administration in Governing, in: Guy B. *Peters*/Jon *Pierre* (Hg.): Handbook of Public Administration,London, 1–10.
Peters, Guy B./Jon *Pierre* (Hg.) (2001). Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform, London/New York.
Pichler, Rupert/Michael *Stampfer*/Reinhold *Hofer* (2007). Forschung, Geld und Politik. Die staatliche Forschungsförderung in Österreich 1945–2005, Innsbruck.
Pickering, Andrew (1995). The Mangle of Practice. Time, Agency and Science, Chicago.

Reckwitz, Andreas (2003). Grundelemente einer Theorie Sozialer Praktiken. Eine sozialtheoretische Perspektive, in: Zeitschrift für Soziologie, 32(4), 282–301.
Rille-Pfeiffer, Christiane/Olaf *Kappella*/Irene *Tazi-Preve* (Hg.) (2007). Evaluationsbericht zum Kinderbetreuungsgeld (2001–2006), Innsbruck.
Rosenberger, Sieglinde K. (2000). Frauenerwerbsarbeit – politische Kontextualisierungen im Wandel der Arbeitsgesellschaft, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 29(4), 417–432.
Rothstein, Bo (2003). Political Legitimacy for Public Administration, in: Guy B. *Peters*/Jon *Pierre* (Hg.): Handbook of Public Administration, London, 333–342.
Schatzki, Theodore R. (1997). Practices and Actions: A Wittgensteinian Critique of Bourdieu and Giddens, in: Philosophy of the Social Sciences, 27(3), 283–308.
Schnapp, Kai-Uwe (2004). Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien: Eine vergleichende Analyse, Opladen.
Seifert, Franz (2003). Gentechnik – Öffentlichkeit – Demokratie. Der österreichische Gentechnik-Konflikt im internationalen Kontext, München.
Sickinger, Hubert (2000). Die Funktion der Nationalratsausschüsse im Prozess der Bundesgesetzgebung, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 29(2), 157–176.
Tálos, Emmerich (2006). Sozialpartnerschaft. Austrokorporatismus am Ende?, in: Herbert *Dachs*/Peter *Gerlich*/Herbert *Gottweis* et al. (Hg.): Politik in Österreich. Das Handbuch, Wien, 425–442.
Tálos, Emmerich/Bernhard *Kittel* (2001). Gesetzgebung in Österreich. Netzwerke, Akteure und Interaktionen in politischen Entscheidungsprozesse, Wien.
Tálos, Emmerich/Christine *Stromberger* (2005). Zäsuren in der österreichischen Verhandlungsdemokratie, in: Ferdinand *Karlhofer*/Emmerich *Tálos* (Hg.): Sozialpartnerschaft. Österreichische und europäische Perspektiven, Wien, 79–216.
Tullock, Gordon (1965). The Politics of Bureaucracy, Washington, DC.
Wagenaar, Hendrik (2004). „Knowing" the Rules: Administrative Work as Practice, in: Public Administration Review, 64(6), 643–655.
Wagenaar, Hendrik/Noam S. D. *Cook* (2003). Understanding Policy Practices: Action, Dialectic and Deliberation in Policy Analysis, in: Hendrik *Wagenaar*/Maarten *Hajer* (Hg.): Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society, Cambridge, 139–171.
Wenger, Etienne (1998). Communities of Practice. Learning, Meaning, and Identity, Cambridge.
Wiesner, Achim (2003). Ethnographische Politikforschung. in: Matthias L. *Maier*/Achim *Hurrelmann*/Frank *Nullmeier*/Tanja *Pritzlaff*/Achim *Wiesner* (Hg.): Politik als Lernprozess? Wissenszentrierte Analysen der Politik, Opladen, 141–199.
Wildavsky, Aaron (1979). Speaking Truth To Power. The Art and Craft of Policy Analysis, Boston.
Zahariadis, Nikolaos (1999). Ambiguity, Time and Multiple Streams, in: Paul *Sabatier* (Hg.): Theories of the Policy Process – Theoretical Lenses on Public Policy, Boulder, Colorado, 73–96.
Ziegler, Uta (2004). Präimplantationsdiagnostik in England und Deutschland. Ethische, rechtliche und praktische Probleme, Frankfurt a. M.

AUTOREN

Peter BIEGELBAUER, Senior Researcher am Institut für Höhere Studien in Wien, Lektor an den Instituten für Politikwissenschaft der Universitäten Innsbruck und Wien. Forschungsschwerpunkte: vergleichende Policy Forschung in den Feldern Forschungs-, Technologie-, Industrie- und Innovationspolitik; soziales Lernen in der Politik; Gesetzesentstehung, Gesetzesfolgenabschätzung und Bürokratieforschung.
Korrespondenzadresse: Institut für Höhere Studien, Stumpergasse 56, 1060 Wien
E-Mail: beagle@ihs.ac.at

Erich GRIESSLER, Senior Researcher am Institut für Höhere Studien in Wien, Lektor an den Instituten für Soziologie und Politikwissenschaft der Universität Wien sowie am Institut für Soziologie und Empirische Sozialforschung an der Wirtschaftsuniversität Wien. Forschungsschwerpunkte: „Social Studies of Science and Technology" mit Fokus auf die Entwicklung und Regulation von Medizin und medizinischen Anwendungen neuer Biotechnologien sowie Ansätzen öffentlicher Partizipation in diesen Bereichen.
Korrespondenzadresse: Institut für Höhere Studien, Stumpergasse 56, 1060 Wien
E-Mail: erich.griessler@ihs.ac.at

Ehs Tamara (Hg.)

Hans Kelsen

Eine politikwissenschaftliche Einführung

facultas.wuv 2009, 238 Seiten,
ISBN 978-3-7089-0383-5
EUR 28,–

Erstmalig wirft die Politikwissenschaft einen Blick auf das Schaffen von Hans Kelsen. Der Band bietet einen Überblick über Kelsens Ansichten vom modernen Staat, vor allem seiner Demokratielehre und seinem praktischen Wirken (in der Volksbildung, als wesentlicher Autor der österreichischen Verfassung, etc.). Auch seine philosophischen Grundlagen kommen nicht zu kurz – behandelt werden mit Hume, Rousseau, Kant und Freud jene Denker, die Kelsens Konzepte von Recht, Staat und Demokratie maßgeblich geprägt haben.
Neu ist außerdem ein Seitenblick auf den bislang weitgehend unerforschten Stellenwert Kelsens für die Etablierung der Politikwissenschaft als akademische Disziplin.

Zankl Wolfgang (Hg.)

Auf dem Weg zum Überwachungsstaat?

Neue Überwachungsmaßnahmen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie

facultas.wuv 2009, 235 Seiten
ISBN 978-3-7089-0386-6
EUR 36,–

Der Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie ändert sich rasant. Jüngste rechtliche Entwicklungen auf dem Gebiet staatlicher Überwachungsmaßnahmen lassen die Frage aufkommen: Befinden wir uns auf dem Weg zum Überwachungsstaat? Um dies zu klären, befassen sich die Autoren in einer eingehenden, insbesondere grundrechtlichen Analyse mit den aktuellsten Themen wie geheime Überwachung des Internets, geheime Ortung von Mobiltelefonen, Vorratsdatenspeicherung oder „Online-Durchsuchung".

www.facultas.at

facultas.wuv