

## AMT DER KÄRNTNER LANDESREGIERUNG

Abteilung 7 - Wirtschaft, Tourismus, Infrastruktur und  
Mobilität

LAND  KÄRNTEN

Abs: Amt der Kärntner Landesregierung, Abteilung 7 - Wirtschaft, Tourismus,  
Infrastruktur und Mobilität, Mießtaler Straße 1, 9021 Klagenfurt am Wörthersee

An die  
Abteilung 1 – Landesamtsdirektion  
Verfassungsdienst  
im Hause

Datum	29. Dezember 2017
Zahl	<b>07-AL-GVA-558/3-2017</b> Bei Eingaben Geschäftszahl anführen!
Auskünfte	Dr. Kreiner
Telefon	050 536-17001
Fax	050 536-17000
E-Mail	abt7.post@ktn.gv.at
Seite	1 von 7

Betreff:

**Entwurf eines Gesetzes mit dem die Kärntner Landesverfassung, das Gesetz über die Geschäftsordnung des Kärntner Landtages, das Kärntner Landesrechnungshofgesetz 1996 und das Kärntner Landesverwaltungsgerichtsgesetz geändert werden; Begutachtungsverfahren; Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herrn!

Mit Schreiben vom 18. Dezember 2017, ZI: 01-VD-LG-1815/15-2017, wurde der Entwurf eines Gesetzes mit dem die Kärntner Landesverfassung, das Gesetz über die Geschäftsordnung des Kärntner Landtages, des Kärntner Landesrechnungshofgesetz 1996 und das Kärntner Landesverwaltungsgerichtsgesetz geändert werden, zur Begutachtung übermittelt.

Seitens der Abteilung 7 – Wirtschaft, Tourismus, Infrastruktur und Mobilität des Amtes der Kärntner Landesregierung dürfen, unbeschadet von der unmittelbaren Betroffenheit in den Vollzugsangelegenheiten der Abteilung, auch allgemeine Überlegungen zum vorliegenden Gesetzesentwurf übermittelt werden.

Es darf bereits einleitend festgehalten werden, dass die Grundsätze der Einführung von Globalbudgets und die damit einhergehende Intention der Flexibilisierung, sowie der Einführung von Wirkungszielen grundsätzlich begrüßt werden, jedoch die mit der Haushaltsreform verknüpften Zielsetzungen mit dem vorliegenden Entwurf einer Änderung der Kärntner Landesverfassung, in keiner Weise erreicht werden und der vorliegende Verfassungsentwurf, welcher im Kontext zur österreichischen Bundesverfassung zu betrachten ist, einer grundlegenden Überarbeitung bedarf. Die Bedenken richten sich im Wesentlichen darauf, als

- a. **grundsätzliche verfassungsrechtliche Überlegungen gegen den Detaillierungsgrad des vorliegenden Gesetzesentwurfes sprechen,**
- b. **der vorliegende Verfassungsentwurf die haushaltsleitenden- und haushaltsführenden Organe einem überbordenden bürokratischen Aufwand unterwirft, der es verunmöglicht, dass diese ergebnisorientiert zum Wohle der**

**Kärntner Bevölkerung tätig werden, sondern hauptsächlich damit beschäftigt sind, sich selbst zu verwalten und**

- c. die Beurteilung der finanziellen Auswirkungen der vorliegenden Gesetzesentwürfe in keiner Weise den Richtlinien für die Ermittlung und Darstellung der finanziellen Auswirkungen neuer rechtssetzender Maßnahmen entsprechen und überdies die mit dem Vollzug betrauten haushaltführenden Organe nicht in die Erarbeitung des vorliegenden Verfassungsentwurfes hinsichtlich seiner Auswirkung eingebunden waren und die finanziellen Auswirkungen nicht dem tatsächlich zu erwartenden Sach- und Personalaufwand für den Vollzug dieser Bestimmungen entsprechen.**

## **a) Grundsätzliche verfassungsrechtliche Überlegungen**

Ein wichtiges Element der Bundesverfassung stellt das Legalitätsprinzip (Art. 18, Abs. 1 B-VG: „Die gesamte staatliche Verwaltung darf nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden“) dar. Zwar ist aus Artikel 18 Abs. 1 B-VG das Gebot für den Gesetzgeber ableitbar, der Verwaltung gegenüber die wesentlichen Vorgaben zu leisten, doch folgert daraus keineswegs das Phänomen der „Überregulierung“.

Dies bedeutet jedoch in keiner Weise, dass damit einer Renaissance des „Ermessens“ das Wort geredet wird, sondern soll lediglich darauf hingewiesen werden, dass das Legalitätsprinzip sich nicht darauf bezieht, dass bereits eine Landesverfassung, welche in den Rahmen der österreichischen Bundesverfassung eingebettet ist, detaillierte Regelungen über die Haushaltsführung zu treffen hat. Die Detaillierung von verfassungsrechtlichen Regelungen obliegt nämlich nicht dem Verfassungsgesetzgeber, sondern dem „einfachen“ Gesetzgeber. So auch im vorliegenden Fall. Der vorliegende Entwurf ist nämlich von einem Detaillierungsgrad geprägt, welcher jedweden staatswissenschaftlichen und legistischen Grundsätzen an eine Verfassung widerspricht. Er widerspricht den Kriterien der Verständlichkeit, aber insbesondere dem Kriterium, dass eine Verfassung lediglich den Rahmen staatlichen Handelns durch die Festlegung von Grundsätzen und Prinzipien bildet.

Bereits die Stammfassung des Bundes-Verfassungsgesetzes ist durch eine nüchterne, sich auf Grundsätze besinnende Sprache geprägt und gelang dem maßgeblichen Gestalter dieses Regelwerks, Herrn Hans Kelsen, eine außerordentliche rechtstechnische Verfeinerung des Verfassungsrechtes und wird nicht umsonst als „Spielregelverfassung“ bezeichnet.

*„In verfassungslegistischer Hinsicht entstand die progressivste Verfassung der Welt...Die Betonung der Funktion, die Ablehnung des Ornaments und der Belehrung stellt die Bundesverfassung als geistige Leistung in eine Reihe von anderen Produkten der Wiener Moderne, wie die Architektur von Adolf Loos, den Neopositivismus des „Wiener Kreises“ oder die Zwölftonmusik“ (Clemens Jabloner, Prägende Elemente der derzeitigen Bundesverfassung, Demokratiezentrum Wien, 2003).*

An diesen grundlegenden Aussagen sollte sich auch der vorliegende Verfassungsentwurf orientieren und als Rahmen die Grundsätze und Prinzipien der Aufgaben und Strukturen benennen und die weitergehende Detaillierung den einfachgesetzlichen Regelungen oder dem Ordnungsgeber mit seinen verfassungsgesetzlichen Vorgaben vorbehalten, um keine rechtstechnische Knebelung der Struktur und der Aufgaben von Landesorganen

vorzunehmen.

Beispielhaft sei hier angeführt, dass mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf wesentliche Inhalte der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 – VRV 2015, BGBl. II Nr. 313, 2015, also einer Verordnung des Bundesministers für Finanzen in der Landesverfassung Berücksichtigung finden sollen, wohingegen die VRV 2015 selbst lediglich eine Detaillierung des Finanz- Verfassungsgesetzes mittels Verordnung auf Bundesebene darstellt.

## **b) Bürokratischer Aufwand bis zur Handlungsunfähigkeit**

Die Überregulierung bis zur Handlungsunfähigkeit der Organe des Landes sollte die positive Bedeutung der, die Haushaltsreform mit der Einführung der Wirkungsorientierung im Amt der Kärntner Landesregierung als begrüßenswerte Initiative nicht in den Schatten stellen.

Es bekennt sich auch die gegenwärtige Regierungskoalition im Regierungsprogramm 2013 – 2018 zu folgenden Zielsetzungen im Rahmen der geplanten Haushaltsreform: *„Neben der budgetären Konsolidierung ist auch die Erlassung eines modernen Landeshaushaltsrechtes analog dem Bund eine Maßnahme, die mehr Transparenz im Landeshaushalt schaffen kann und wird. Dabei soll der Grundsatz der Wirkungsorientierung in der Haushaltsführung in Form von Globalbudgets mit mehr Flexibilität, Eigenverantwortung und Kontrolle schrittweise umgesetzt werden. Die Budgetierung soll künftig nicht nur bloß ausgabenorientiert und ansatzgebunden, sondern ergebnisorientiert erfolgen.“* (Kärntner Zukunftscoalition 2013 – 201, Das Regierungsprogramm, 2013, S8)

Dieser Zielsetzung wird der vorliegende Verfassungsentwurf, betreffend eine Haushaltsreform, in keiner Weise gerecht, da der vorliegende Gesetzesentwurf vor allem detaillierte Strukturen dafür schafft, sich lediglich mit der Wirkung des innerorganisatorischen Handelns innerhalb der Strukturen und Abläufen des Amtes der Landesregierung zu beschäftigen, sodass für ein nach Außen wirkendes und ergebnisorientiertes Handeln der Regierungsmitglieder und des Verwaltungsapparates des Landes kaum noch Raum ist. Da die Budgetmittel – vor dem Hintergrund von Konsolidierungsprogrammen und der finanziellen Situation des Landes Kärntens – knapp sind, müssen die öffentlichen Mittel bestmöglich im Interesse der Bevölkerung eingesetzt werden um das bestehende hohe Leistungsniveau langfristig aufrecht zu erhalten.

Überdies erscheint es aus Sicht eines Betrachters zielführend, Wirkungsorientierung nicht nur auf die Ebene des Landeshaushaltes abzustellen, sondern generell auf Veränderungen oder Beibehaltung eines Zustandes oder Verhaltens die aus Folgen staatlichen Handelns, unabhängig davon, ob dieses Handeln im Landesvoranschlag Niederschlag findet.

Betrachtet man den vorliegenden Gesetzesentwurf, so stellt dieser nur auf Auswirkungen finanziellen Handelns ab und ist auf der Grundlage des Aufbaus des Entwurfes bereits ein verwaltungstechnischer Aufwand erkennbar, welcher den Raum für ein output-wirkungsorientiertes Handeln auf Grund des Aufwandes beschränkt. Nach erster Durchsicht des Gesetzesentwurfes sind nachstehende Maßnahmen beabsichtigt:

1. Landesfinanzrahmen
2. Strategiebericht
3. Landesvoranschlag

- 3.1. Finanzierungsvoranschlag
- 3.2. Ergebnisvoranschlag
- 3.3. Stellenplan
- 3.4. Erstellung Bereichsbudget
- 3.5. Erstellung Globalbudget
- 3.6. Erstellung Detailbudget Ebene 1
- 3.7. Erstellung Detailbudget Ebene 2
- 3.8. Beilagen, die dem Landesvoranschlag gemäß den die Länder bindenden Haushaltsvorschrift
- 3.9. Angaben zur Wirkungsorientierung
4. Landesrechnungsabschluss
  - 4.1. Voranschlagsvergleichsrechnungen
  - 4.2. Vermögensrechnung
  - 4.3. Netto Vermögensveränderungsrechnung
  - 4.4. Beilagen, die dem Landesrechnungsabschluss gemäß den die Länder bindenden Haushaltsvorschriften beizulegen sind.

Unter Berücksichtigung der auszufüllenden Tools für die Wirkungsorientierung und der innerorganisatorischen Strukturen mit der Zwischenschaltung der Dienststelle für strategische Landesentwicklung im Zusammenhang mit der Ausarbeitung von Wirkungszielen und dem Wirkungscontrolling, wie dies in den Workshops zur Haushaltsreform kommuniziert wurde, ist erkennbar, dass der vorliegende Gesetzesentwurf in seiner Detaillierung zu sehr in die Tiefe geht und sollte dies vielmehr einfachgesetzlichen Grundlage bzw. dem Verordnungsgeber überlassen werden, um auch insbesondere im Rahmen von Verwaltungsreformen durch Strukturvereinfachung leichter die Effizienz der Verwaltung steigern zu können.

Im Zusammenhang mit den in den Erläuterungen getätigten Ausführungen, wonach Globalbudgets mehr Flexibilität und Eigenverantwortung der Mitglieder des Kollegiums der Kärntner Landesregierung bedeuten sollen, ist anzumerken, dass der vorliegende Gesetzesentwurf diesem Ziel lediglich teilweise gerecht wird. So ist es zwar möglich, dass ein Mitglied des Kollegiums der Kärntner Landesregierung entsprechend der von ihm innerhalb seiner Referatsbereiche vorgegebenen Politikfelder unter Beibehaltung des fix festgelegten Ausgaberahmens innerhalb eines Globalbudgets einer Abteilung, Handlungsschwerpunkte setzen und verändern kann, jedoch nicht Verschiebungen treffen kann, wenn es zwischen Globalbudgets innerhalb seines Referatsbereiches Schwerpunktverschiebungen vornehmen will.

Im vorliegenden Gesetzesentwurf werden zwar Bereichsbudgets, das ist die Summe aller Voranschlagsansätze innerhalb des Zuständigkeitsbereiches eines Mitgliedes der Kärntner Landesregierung, welche auch mehrere Globalbudgets unter Umständen auf unterschiedliche Abteilungen aufgeteilt beinhalten können, benannt, allerdings kommt den Bereichsbudgets nicht der Charakter eines Globalbudgets zu und verunmöglicht es Politikfelder schwerpunktmäßig abzuarbeiten. Dies ist ein Mangel im vorliegenden Gesetzesentwurf.

Dies deshalb, da die verfassungsrechtlich vorgegebene Struktur eines Amtes der Kärntner Landesregierung anders aufgebaut ist, als jene dem „Ministerialprinzip“ der Verwaltungsstruktur auf Bundesebene zugrunde liegende. Es müsste daher entsprechend der Struktur des Amtes der Kärntner Landesregierung als einheitlicher Hilfsapparat der Landesregierung in jedem Fall auch das Bereichsbudget eines Mitgliedes der Kärntner Landesregierung als Globalbudget formuliert sein, um einerseits die Handlungsfähigkeit eines Mitgliedes der Landesregierung entsprechend wahren zu können, andererseits die Flexibilität und auch die Verantwortlichkeit des Mitgliedes der Landesregierung zu

betonen, sowie um auch ein wirkungsorientiertes, das heißt ergebnisorientiertes Handeln, zu ermöglichen.

Überdies erstaunt, dass mit dem Budgetprogramm für vier Jahre (=Finanzrahmen) und dem diesen zugrundeliegenden Strategiebericht nicht bloß Prognosen und Abschätzungen vorgenommen werden, sondern in ihrer konkreten Verbindlichkeit auch die Erarbeitung von weiteren eigenständigen Landesvoranschlägen für die dem ersten Jahr folgenden Jahre überflüssig erscheinen lässt, da der Rahmen bereits im ersten Jahr vorgegeben wird. Das Erfordernis der raschen Handlungsmöglichkeit der Landesregierung entsprechend der zum Teil EU-rechtlichen Vorgaben mit finanziellen Auswirkungen oder Vorgaben vom bundesgesetzlichen Regelungen mit finanziellen Auswirkungen haben es bisher schon erforderlich gemacht, das Budgetprogramm auch unterjährig diesen Vorgaben und Auswirkungen, welche nicht im Einflussbereich des Landes liegen, anzupassen. Es sollte daher das bisher bestehende Ausmaß an Verbindlichkeit als Selbstbindung beibehalten werden und erscheint dies insbesondere im Zusammenhang mit der Tatsache, dass das Kollegium der Landesregierung nicht mehr nach dem Verhältniswahlrecht zusammengesetzt wird, sondern eine Koalitionsregierung darstellt auch das wesentlich effektivere Instrument einer effizienten Planung. Daran vermag auch der Hinweis auf das Bundeshaushaltsgesetz (welches im Übrigen nicht im Verfassungsrang steht) nichts zu ändern, da die organisationsrechtlichen Grundlagen auf Bundesebene anders gelagert sind.

### **c) Mangelhafte Darstellung der finanziellen Auswirkungen**

Auf der Grundlage der Vorgaben der Landesamtsdirektion, dass bei der Beurteilung der finanziellen Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen des Landes die jeweils federführend zuständige Abteilung des Amtes der Kärntner Landesregierung, im vorliegenden Fall der Finanzabteilung, diese finanziellen Auswirkungen in eigener Verantwortung zu ermitteln hat, ist darauf hinzuweisen, dass die im Gesetzesentwurf dargestellten finanziellen Auswirkungen offenbar lediglich die im Bereich der Finanzabteilung entstehenden Kosten berücksichtigen können und die Aufwände die der Finanzabteilung für die anderen Abteilungen entstehen angegeben werde, zumal nach dem Informationsstand der Abteilung 7 – Wirtschaft, Tourismus, Infrastruktur und Mobilität keine einzige weitere Abteilung des Amtes der Kärntner Landesregierung in die Beurteilung der finanziellen Auswirkungen des vorliegenden Gesetzesentwurfes seitens der Finanzabteilung eingebunden wurde.

Der lapidare Hinweis, dass die eigentlichen Kosten nicht durch den vorliegenden Gesetzesentwurf direkt, sondern durch die VRV 2015, BGBl. II Nr. 313/2015 die die rechtlichen Rahmenbedingungen für diese Umsetzungsaktivitäten vorgibt, ausgelöst werden, werden durch die Argumentation in den Erläuterungen selbst, wonach mit der vorliegenden Landesverfassung die Bestimmungen der VRV 2015 umgesetzt werden, selbst widerlegt. In den Erläuterungen wird nämlich wiederholt Bezug darauf genommen, dass mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf auch die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 – VRV 2015 umgesetzt werden soll. Überdies ist darauf hinzuweisen, dass gem. § 40 Abs. 2 VRV 2015 die Bestimmungen dieser Verordnung für Kärnten spätestens für das Finanzjahr 2019 (Voranschläge und Rechnungsabschlüsse) anzuwenden sind. Nachdem die Bestimmungen der VRV 2015 bislang in Kärnten noch nicht in ihrer Gesamtheit umgesetzt sind, werden die Auswirkungen auch erst mit der Haushaltsreform in ihren wesentlichen Kostenteilen

entstehen. Zudem wird offenbar in den Erläuterungen davon ausgegangen, dass es sich im vorliegenden Fall um eine Darstellung der finanziellen Auswirkungen im Hinblick auf die Entstehung von Kosten einer andere Gebietskörperschaft handelt, wie sie im Falle des Konsultationsmechanismus erforderlich ist. Im vorliegenden Fall handelt es sich aber um Auswirkungen, welche innerhalb des Amtes der Kärntner Landesregierung entstehen, sodass auch diese Auswirkungen der VRV auf den Vollzug im Amt der Landesregierung detailliert darzustellen sind, da der Gesetzgeber Anspruch darauf hat, die vollständigen Kosten des Landes von rechtsetzenden Maßnahmen zu erfahren.

Nachdem es sich bei der VRV um eine Verordnung des Finanzministeriums handelt, welche entsprechend den Ausführungen in den Erläuterungen Einfluss, sowohl auf die Sach- als auch auf die Personalressourcen des Landes hat, stellt sich unabhängig vom vorliegenden Gesetzesentwurf die Frage, warum hinsichtlich der VRV seitens des Landes Kärntens nicht der Konsultationsmechanismus ausgelöst wurde, zumal eine Abdeckung der durch die VRV 2015 entstehenden Kosten durch den Finanzausgleich nicht erkennbar ist.

Losgelöst davon, dass der vorliegende Gesetzesentwurf in seinen Erläuterungen die finanziellen Auswirkungen nicht nur unvollständig und lediglich in Fragmenten wiedergibt, entspricht auch die Darstellung der bruchstückhaften zusätzlichen Mehraufwendungen in keiner Weise den Grundsätzen für die Ermittlung und Darstellung der finanziellen Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen.

Jede neue rechtsetzende Maßnahme muss nämlich soweit analysiert werden, dass für jeden Leistungsprozess ein „Mengengerüst“ erstellt werden kann und muss. Grundsätzlich sind hierbei pro Leistungsprozess die bestimmenden Daten und Größen, wie zB. die Zahl und Struktur der Leistungen, die benötigten Ressourcen und die Angaben über die notwendigen Sachmittel getrennt auszuweisen. Neben den der detaillierten Schilderung der Abläufe mit den genauen Angaben über die konkret zu erbringenden Leistungen, fehlen im vorliegenden Fall auch Angaben über die konkreten Leistungsprozesse und wie bereits erwähnt, die Angaben über die zur Leistungserstellung benötigten Ressourcen sowie der damit verknüpften Folgekosten und werden in den Erläuterungen allgemeine pauschale Angaben zu den Vollzugskosten getätigt, die den Erfordernissen einer Darstellung von finanziellen Auswirkungen nicht genügen.

Für den Aufgabenbereich der Abteilung 7 ist es auf Grundlage der mangelhaften Darstellung der finanziellen Auswirkungen gegenwärtig nicht möglich, eine diesen Grundsätzen entsprechende detaillierte Abschätzung vorzunehmen, da die exakt determinierten und erwarteten einzelnen Vollzugs- und Handlungsschritte nicht angeführt sind.

Eine erste Grobbeurteilung der beabsichtigten Struktur und Abläufe lassen jedoch erkennen, dass für die Abteilung 7 ein wesentlich erhöhter Sach- und Personalaufwand erforderlich sein wird. Beispielhaft sei hier angeführt, dass nach dem vorliegenden Gesetzesentwurf die Schaffung einer Organisationseinheit für die Aufgaben der Haushaltsführung- und Verrechnung in jeder haushaltsführenden Stelle einzurichten ist. Eine solche Organisationseinheit gibt es bislang in der Abteilung 7 – Wirtschaft, Tourismus, Infrastruktur und Mobilität nicht, sondern handelt es sich dabei um eine neue zusätzlich eingeschobene Verwaltungsebene. Überdies ist in den Erläuterungen zum Gesetzesentwurf festgehalten, dass es zu einer deutlichen Erweiterung der Berichtspflichten der Landesregierung gegenüber dem Landtag im Zusammenhang mit dem Vollzug des Landesvoranschlags kommt und soll auch der Landesrechnungshof stärker in die Erstellung des Landesvoranschlags eingebunden werden, was überdies weitergehende Stellungnahmepflichten hervorruft. Diese werden wieder von den

Dienststellen des Landes zu bearbeiten sein.

Mit der Betonung, dass es sich im vorliegenden Fall lediglich um eine grobe Erstbeurteilung handeln kann, ist festzuhalten, dass **für den Bereich der Abteilung 7 mit einem zusätzlichen Personalmehraufwand zu rechnen ist und wird bereits bei einer ersten Grobrechnung dieser Mehraufwand wie folgt festgehalten:**

- 1. Eine zusätzliche Planstelle der Verwendungsgruppe A**
- 2. Eine zusätzliche Planstellen der Verwendungsgruppe B**
- 3. Eine zusätzliche Planstelle der Verwendungsgruppe C**

Zusammengefasst ist daher festzuhalten, dass im Bereich der Abteilung 7 mit einem zusätzlichen Personalaufwand von 3 VBÄ, bereits nach einer ersten Berechnung, ausgegangen werden muss.

Der vorliegende Gesetzesentwurf entspricht nicht den Grundsätzen eines effektiven und effizienten Verwaltungsvollzuges und nimmt offenkundig nicht auf die finanzielle Situation des Landes Kärnten bedacht. Auch aus diesen Gründen wird daher der vorliegende Gesetzesentwurf grundlegend zu überarbeiten sein.

Mit freundlichen Grüßen!  
Abteilung 7 – Wirtschaft, Tourismus, Infrastruktur und Mobilität

**Dr. Kreiner**

LAND  KÄRNTEN

**Dieses Dokument wurde amtssigniert.** Informationen zur Prüfung der elektronischen Signatur finden Sie unter: <https://www.ktn.gv.at/amtssignatur>. Die Echtheit des Ausdrucks dieses Dokuments kann durch schriftliche, persönliche oder telefonische Rückfrage bei der erledigenden Stelle während ihrer Amtsstunden geprüft werden.