

Schriftlicher Bericht

zum

Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung von Vorschriften über Verordnungen und Zuständigkeiten sowie zur Rechtsbereinigung

Gesetzesentwurf der Landesregierung - Drs. 17/1468

Beschlussempfehlung des für Inneres und Sport - Drs. 17/2106

Berichtersteller: Abg. Ulrich Watermann (SPD)

Der Ausschuss für Inneres und Sport empfiehlt Ihnen in der Drucksache 17/2106, den Gesetzesentwurf der Landesregierung mit den vorgeschlagenen Änderungen anzunehmen. Diese Beschlussempfehlung kam einstimmig zustande; die Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen von CDU und FDP haben sich dabei der Stimme enthalten. Der mitberatende Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen hat sich diesem Votum - wiederum bei Stimmenthaltung der Ausschussmitglieder der Fraktionen von CDU und FDP - einstimmig angeschlossen.

Der am 5. Mai 2014 direkt in die Ausschüsse überwiesene Gesetzesentwurf wurde zu Beginn der Ausschussberatung von einem Vertreter der Staatskanzlei eingebracht und erläutert.

Gegenstand des Gesetzesentwurfs ist die Zusammenführung von im niedersächsischen Recht verstreut liegenden Kleinstgesetzen sowie Regelungsresten aus im Übrigen aufgehobenen oder nicht mehr relevanten Gesetzen, die Verordnungen und Zuständigkeiten betreffen. Dabei sollen Lücken geschlossen und Ungereimtheiten beseitigt werden. Nicht mehr benötigte Vorschriften werden aufgehoben. Dadurch soll die Übersichtlichkeit des niedersächsischen Normenbestands verbessert und die Zahl der Gesetze und Verordnungen verringert werden.

Der federführende Ausschuss hat, nachdem sich die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände mit diesem Verfahren einverstanden erklärt hatte, eine schriftliche Anhörung durchgeführt. Stellungnahmen wurden abgegeben von der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände, vom NBB Niedersächsischer Beamtenbund und Tarifunion, vom Wasserverbandstag e. V., von der Niedersächsischen IHK-Arbeitsgemeinschaft Hannover-Braunschweig und vom Niedersächsischen Industrie- und Handelskammertag.

Den Ausschussempfehlungen zu den einzelnen Vorschriften liegen folgende Überlegungen zugrunde:

Zu Artikel 1 (Niedersächsisches Gesetz über Verordnungen und Zuständigkeiten - NVOZustG):

Zu § 1 (Verkündung von Verordnungen):

Der Ausschuss empfiehlt zu Absatz 1, die Staatskanzlei in einem neuen Satz 2 ausdrücklich zu erwähnen, da sie in niedersächsischen Gesetzen üblicherweise neben den Ministerien genannt wird (vgl. § 11 Abs. 2 des Niedersächsischen Behindertengleichstellungsgesetzes und § 2 des Gesetzes zur Auflösung der Bezirksregierungen). Darauf hat der Gesetzgeber zuletzt bei der Beratung des § 2 des Gesetzes zur Auflösung der Bezirksregierungen ausdrücklich Wert gelegt (vgl. den Schriftlichen Bericht, Drs. 15/2166, S. 3). Dieser Sprachgebrauch ist auch im untergesetzlichen Bereich üblich (vgl. § 1 Satz 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Landesregierung und der Ministerien - GGO). Er passt auch besser zu Artikel 28 Abs. 2 der Niedersächsischen Verfassung (NV), der bestimmt, dass die Landesregierung aus der „Ministerpräsidentin oder dem Ministerpräsidenten

und den Ministerinnen und Ministern“ besteht. Die Landesregierung hat in diesem Zusammenhang die Befürchtung geäußert, dass die ausdrückliche Nennung der Staatskanzlei neben den Ministerien die Gefahr bergen könnte, dass in anderen Rechtsvorschriften des Landes, in denen das „Fachministerium“ oder das „für ... zuständige Ministerium“ für zuständig erklärt oder zum Erlass einer Verordnung ermächtigt wird, die Staatskanzlei zukünftig ausgeschlossen sein könnte, sodass für Änderungen der Geschäftsbereiche innerhalb der Landesregierung, die die Staatskanzlei betreffen, zukünftig eine Änderung dieser Rechtsvorschriften erforderlich würde. Diesen Bedenken hat sich der Ausschuss nicht angeschlossen. Die o. g. Rechtsvorschriften so zu verstehen, dass sie die Staatskanzlei ausschließen sollen, wenn die betroffenen Aufgaben in die Staatskanzlei verlagert werden, hält er für eher fernliegend. Welche obersten Landesbehörden von dem Begriff „Fachministerium“ erfasst werden, muss für jede einzelne Rechtsvorschrift gesondert mithilfe der anerkannten juristischen Auslegungsmethoden ermittelt werden. Regelmäßig dürften die o. g. Bezeichnungen nach ihrem Sinn und Zweck zu verstehen sein als die „fachlich zuständige oberste Landesbehörde“. Zudem kann die Regelung im neuen Satz 2 bei der Auslegung der anderen Rechtsvorschriften als Rechtsgedanke herangezogen werden.

Die Empfehlung zu Absatz 3 beruht darauf, dass der Gesetzentwurf keine Regelung enthält, die bestimmt, zu welchem Zeitpunkt eine Verordnung verkündet ist. Dieser Zeitpunkt ist aber in den Fällen des § 2 maßgeblich für den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung. Bisher konnte der maßgebliche Zeitpunkt aus § 2 des Gesetzes über die Verkündung, den Zeitpunkt des Inkrafttretens und die Aufhebung von Verordnungen geschlossen werden. Nach § 2 in der Fassung des Gesetzentwurfs ist das nicht mehr möglich, obwohl sich inhaltlich nichts ändern soll. Artikel 45 Abs. 3 Satz 2 NV, der den Tag, „an dem das Gesetz- und Verordnungsblatt ausgegeben worden ist“, für maßgeblich erklärt, gilt wiederum nur für Verordnungen nach Absatz 1. Der Ausschuss empfiehlt daher, eine ausdrückliche Regelung aufzunehmen, die bestimmt, dass Verordnungen mit der Ausgabe des Verkündungsblatts verkündet sind. Der empfohlene Vorbehalt zugunsten anderer gesetzlicher Regelungen berücksichtigt insbesondere die Spezialregelung für Verordnungen der Kommunen (§ 11 Abs. 5 Satz 1 und Abs. 6 Satz 1 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes - NKomVG).

Zu § 3 (Aufhebung von Verordnungen):

Die Begrifflichkeiten sollen innerhalb des Gesetzes einheitlich sein. Die empfohlene Formulierung entspricht der in § 5 Abs. 1 Satz 2.

Zu § 4 (Verordnungen der Bezirksregierungen):

Die Empfehlung des Ausschusses, einen neuen Absatz 2 einzufügen, beruht darauf, dass die Landesregierung mitgeteilt hat, dass sich der Bestand der noch geltenden Verordnungen der Bezirksregierungen nicht genau ermitteln lässt, es sich aber um mehrere hundert Verordnungen handeln dürfte. Dementsprechend kann nach Auskunft der Staatskanzlei auch nicht vollständig ermittelt werden, ob für sämtliche noch geltenden Verordnungen der Bezirksregierungen auch noch Ermächtigungen zur Aufhebung dieser Verordnungen vorhanden sind. Um zu verhindern, dass Verordnungen der Bezirksregierungen wegen des Fehlens einer Aufhebungsermächtigung „versteinern“, empfiehlt der Ausschuss, eine gegenüber den Fachgesetzen subsidiäre Aufhebungsermächtigung einzufügen. Auf Vorschlag der Landesregierung soll die Ermächtigung an das jeweils fachlich zuständige Ministerium gerichtet werden.

Zu § 5 (Verordnungen zur Regelung von Zuständigkeiten):

Die Empfehlung zu Absatz 1 Satz 1 beruht darauf, dass es Rechtsakte der Europäischen Union gibt, die nicht das Gesetzgebungsverfahren durchlaufen haben, also keine Gesetzgebungsakte sind (Artikel 289 Abs. 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union - AEUV -), die aber dennoch zuständigkeitsrelevant sein können. Insoweit soll keine Lücke im Gesetz entstehen.

Im Ausschuss wurde die in Absatz 2 enthaltene Möglichkeit zur Abweichung vom Bundesrecht erörtert. Nach Auffassung des Ausschusses wurde in der Begründung des Gesetzes überzeugend dargelegt, dass das Land von seiner Abweichungsbefugnis nach Artikel 84 Abs. 1 Satz 2 GG auch aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung Gebrauch machen kann. Die Ermächtigung muss allerdings verfassungskonform ausgelegt werden. Von der Ermächtigung darf kein über die Abweichungskompetenz nach Artikel 84 Abs. 1 Satz 2 GG hinausgehender Gebrauch gemacht werden. Das wäre insbesondere im Bereich der Ausführung von Bundesrecht im Auftrag des Bundes (Artikel 85 GG) der Fall (so auch die Begründung, S. 12, und, bezogen auf § 3 Abs. 4 Satz 1 NVwKostG, Drs. 16/4242, S. 6).

Die in Absatz 4 geregelte spezielle Unterrichtungspflicht wurde im Ausschuss ausführlich besprochen. Es bestand Einigkeit darüber, dass der Landtag mit der Frage der Ausgleichspflicht nach Artikel 57 Abs. 4 Satz 2 NV (Konnexität) nicht nur dann befasst wird, wenn die Landesregierung einen finanziellen Ausgleich für erforderlich hält und einen entsprechenden Gesetzentwurf vorlegt (so aber wohl die Begründung, S. 13). Jedenfalls dann, wenn es um Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung geht, ist die Landesregierung nach Artikel 25 Abs. 1 Satz 2 NV verpflichtet, den Landtag frühzeitig und vollständig über die Vorbereitung von Verordnungen zu unterrichten. Damit sich der Landtag noch rechtzeitig in die politischen Prozesse einschalten und gestalterischen Einfluss darauf nehmen kann, findet die Unterrichtung gleichzeitig mit der Verbandsbeteiligung statt (§ 37 Abs. 2 Nr. 1 GGO). In der Begründung des Verordnungsentwurfs sind die voraussichtlichen Kosten und haushaltsmäßigen Auswirkungen des Entwurfs darzustellen (§ 39 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 GGO), die zuvor durch eine Finanzfolgenabschätzung zu ermitteln sind (§ 38 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 GGO), die auch auf die bei den Gemeinden und Landkreisen eintretenden Folgen einzugehen hat (§ 38 Abs. 2 Satz 3 GGO). Der über Artikel 25 NV hinausgehende Bedeutungsgehalt des Absatzes 4 besteht darin, den Landtag über den Umstand zu informieren, dass über die Frage der Konnexität Streit besteht zwischen der Landesregierung bzw. einem Ministerium und einem kommunalen Spitzenverband. Für eine solche Regelung spricht aus praktischer Sicht, dass es möglich ist, dass der Streit zwischen Landesregierung und kommunalen Spitzenverbänden zum Zeitpunkt der Verbandsbeteiligung noch nicht ausgebrochen ist. Zudem ist es möglich, dass die Landesregierung - gerade in Fällen, in denen sie die Ausgleichspflicht für nicht einschlägig hält - die grundlegende Bedeutung im Sinne des Artikels 25 Abs. 1 Satz 2 NV verneint. In diesen Fällen soll der Landtag über den Streit informiert werden. Sowohl im federführenden Ausschuss für Inneres und Sport als auch im mitberatenden Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen wurden die Handlungsmöglichkeiten des Landtages besprochen, wenn ein kommunaler Spitzenverband die Ausgleichspflicht bejaht und die Landesregierung bzw. das Ministerium sie verneint. Der Landtag kann in solchen Fällen der Entscheidung der Landesregierung bzw. des Ministeriums folgen und einen Ausgleich ablehnen. Er kann sich aber auch der Meinung des kommunalen Spitzenverbands anschließen und den Ausgleich durch Gesetz schaffen. Drittens hat er die Möglichkeit, die Zuständigkeit durch Spezialgesetz anderweitig zu regeln und gegebenenfalls die bereits in Kraft getretene Verordnungsregelung aufzuheben.

Zu § 7 (Bekanntmachung von Zuständigkeitsübertragungen):

Die empfohlene Beschränkung auf Zuständigkeitsübertragungen, die aufgrund einer Rechtsvorschrift vorgenommen wurden, soll in den Wortlaut aufgenommen werden, um den Eindruck zu vermeiden, dass ein Ministerium aufgrund dieser Regelung staatliche Aufgaben auch ohne Verordnung auf Kommunen übertragen kann, soweit das im Ministerialblatt bekannt gemacht wird.

Zu Artikel 6/1 (Änderung des Achten Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform):

Der Ausschuss empfiehlt, das Achte Gesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform abweichend von Artikel 7 Nr. 4 des Gesetzentwurfs nicht vollständig aufzuheben. Es erscheint als zweifelhaft, ob sich die Regelungen über die Neugliederung von Landkreisen in Artikel I §§ 1 bis 16 dieses Gesetzes tatsächlich durch Vollzug erledigt haben, wie die Begründung ausführt. Bei Änderungsgesetzen, die bestehende Stammgesetze ändern, erledigt sich der änderungssprachliche Teil (also der Änderungsbefehl) mit dem Inkrafttreten durch Vollzug der Änderung im Wortlaut des Stammgesetzes.

zes (vgl. BMJ [Hrsg.], Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 3. Aufl., Rn. 499; *Weckerling-Wilhelm*, in: Kluth/Krings [Hrsg.], Gesetzgebung, 2013, § 10 Rn. 68). Dieser Gedanke - Erledigung durch Vollzug - lässt sich auf Gesetze, die den Gebietsbestand einer Gebietskörperschaft ändern, nicht ohne Weiteres übertragen, denn bei diesen gibt es keine dem geänderten Stammgesetz vergleichbare Kategorie (z. B. ein Gesetz, das die zu einer Gemeinde gehörenden Flurstücke oder die zu einem Landkreis gehörenden Gemeinden enumerativ aufzählt). Bei Gemeinden und Landkreisen wird der Gebietsbestand vielmehr unter Heranziehung des sog. historischen Prinzips ermittelt, nach dem es - vereinfacht ausgedrückt - auf einen zu einem bestimmten Zeitpunkt vorgefundenen Gebietsbestand ankommt unter Berücksichtigung der seitdem vorgenommenen rechtswirksamen Änderungen (*Schwind*, in: KVR-NKomVG, § 23 Rn. 8 ff.; *Meyer*, in: Blum/Häusler/Meyer, NKomVG, 2. Aufl., § 23 Rn. 3; *Thiele*, NKomVG, 1. Aufl. 2011, § 23 Erl. 1; OVG Lüneburg, Urt. v. 24.02.1981, OVG MÜ-LÜ 36, 352, 354; Urt. v. 17.01.1995, NdsVBl. 1995, 162, 163). Vor diesem Hintergrund erscheint der in der Begründung angesprochene Gedanke, dass die Aufhebung der Vorschriften die Neugliederung der Landkreise nicht rückgängig macht, zwar richtig sein. Es gäbe jedoch auch keine eindeutige Regelung mehr, sodass die Aufhebung der Vorschriften vor dem Hintergrund des für den Gebietsbestand geltenden historischen Prinzips einen Zustand der Rechtsunsicherheit schaffen würde. Daher empfiehlt der Ausschuss, lediglich die Vorschriften, die in Artikel 1 übernommen werden, und die Vorschriften, die nicht mehr gelten sollen, zu streichen, also die sog. Regelungsreste (vgl. Handbuch der Rechtsförmlichkeit, Rn. 686 f.) zu beseitigen. Auf Vorschlag der Landesregierung sollen zudem die Regelungen des Gesetzes, die lediglich Änderungsbefehle zu Landesgesetzen enthalten, die sich also bereits durch Vollzug erledigt haben, gestrichen werden.

Zu Artikel 7 (Aufhebung von Rechtsvorschriften):

Zu Nummer 2 (Aufhebung des Gesetzes zur Auflösung der Bezirksregierungen) hat der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) auf ein mögliches verfassungsrechtliches Risiko hingewiesen. Artikel 56 Abs. 2 NV bestimmt, dass der allgemeine Aufbau und die räumliche Gliederung der allgemeinen Landesverwaltung eines Gesetzes bedürfen. Nach der niedersächsischen Staatspraxis und der im Schrifttum überwiegend vertretenen Auffassung beschränkt sich der Anwendungsbereich des Artikels 56 Abs. 2 NV auf die Einrichtung, Auflösung und Bezirksabgrenzung von Einheitsbehörden der Mittelinstanz mit Allzuständigkeit, erstreckt sich also weder auf die Einrichtung von Sonderbehörden noch macht die Vorschrift ein allgemeines Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung erforderlich. Dementsprechend wird überwiegend angenommen, dass das Land zunächst mit Artikel II des Achten Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform vom 28.06.1977 (Auflösung der Behörden der Regierungspräsidenten und Errichtung der Bezirksregierungen) und später mit dem Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung in Niedersachsen vom 05.11.2004 (Auflösung der Bezirksregierungen) dem Gesetzesvorbehalt des Artikels 56 Abs. 2 NV ausreichend und abschließend Genüge getan hat (vgl. nur *Korte/Rebe*, Verfassung und Verwaltung des Landes Niedersachsen, 2. Aufl. 1986, S. 321 f.; *Hagebölling*, Art. 56 Erl. 3; *Waechter*, in: HannKomm-NV, Art. 56 Rn. 24, 26; wohl auch *Ipsen*, NV, 2011, Art. 56 Rn. 10 f.; OVG Lüneburg, Urt. v. 21.01.2004, Az. 7 KS 211/03, Juris-Rn. 55). Ob dem Gesetzesvorbehalt des Artikels 56 Abs. 2 NV auch dann noch Genüge getan ist, wenn das Gesetz zur Auflösung der Bezirksregierungen aufgehoben wird, und lediglich die Regelung der Allzuständigkeit der Ministerien und der Staatskanzlei in Artikel 1 verbleibt (§ 6 NVOZustG), lässt sich nach Auffassung des GBD nicht sicher feststellen. Der Ausschuss hat bei seiner Empfehlung, die Nummer 2 beizubehalten, berücksichtigt, dass sich aus dem Regelungsgehalt des § 1 Abs. 1 und 2 des Gesetzes zur Auflösung der Bezirksregierungen keine größere Sperrwirkung für eine Wiedereinführung der Mittelinstanz ergäbe als bereits unmittelbar aus Artikel 56 Abs. 2 NV. Die Wiedereinführung der Mittelinstanz bedürfte in jedem Fall eines parlamentarischen Gesetzes. Vor diesem Hintergrund erscheint das verfassungsrechtliche Risiko der Aufhebung des Gesetzes zur Auflösung der Bezirksregierungen als gering.

Die Empfehlung zu Nummer 4 ist eine Folgeänderung zu Artikel 6/1.