

Schriftlicher Bericht

Entwurf eines Gesetzes über das „Sondervermögen zur Finanzierung des Ausbaus von Gigabitnetzen und der Beschleunigung von Digitalisierungsmaßnahmen“ und zur Änderung des Gesetzes über das „Sondervermögen zur Nachholung von Investitionen bei den Hochschulen in staatlicher Verantwortung“

Gesetzesentwurf der Landesregierung - Drs. 18/772

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen - Drs. 18/1093

Berichterstattung: Abg. Jörn Schepelmann (CDU)

Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen empfiehlt Ihnen in der Drucksache 18/1093, den Gesetzesentwurf mit einigen Änderungen anzunehmen. Dem haben die Ausschussmitglieder der Fraktionen von SPD, CDU und AfD zugestimmt, während die Ausschussmitglieder der Fraktionen von Bündnis 90/Die Grünen und FDP dagegen gestimmt haben. Der mitberatende Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen hatte bereits zuvor mit demselben Stimmverhältnis dem Beratungsergebnis zugestimmt.

Der Gesetzesentwurf ist in der Plenarsitzung am 16. Mai 2018 eingebracht und am 23. Mai erstmals im federführenden Haushaltsausschuss beraten worden. Die Durchführung einer mündlichen Anhörung hat der Ausschuss mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Mitglieder der drei oppositionellen Fraktionen abgelehnt und stattdessen den kommunalen Spitzenverbänden Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme gegeben. Diese haben daraufhin eine Stellungnahme und einen Nachtrag eingereicht.

In der Einzelberatung hat sich der Haushaltsausschuss insbesondere mit der Kompetenzlage für die vorgesehenen Tätigkeiten des Landes befasst, weil das Ausschussmitglied der Fraktion der Grünen auf Artikel 87 f des Grundgesetzes und auf die §§ 2 und 78 des Telekommunikationsgesetzes hingewiesen hatte. Das Ausschussmitglied der Grünen führte dazu aus, dass eine Landeskompetenz auf dem Gebiet des Netzausbaus und der Digitalisierung nach diesen Vorschriften nicht bestehe, zumindest aber gründlich geprüft werden müsse. Andernfalls trete das Land für den Bund in Vorleistung und gehe dabei das Risiko ein, dass der Bund auch weiterhin auf das Engagement des Landes setze, wodurch dem Land weitere Kostenlasten in Milliardenhöhe entstehen könnten. Das Ausschussmitglied sprach sich - ebenso wie dasjenige der FDP-Fraktion - dafür aus, dass das Finanzministerium insoweit die Gesetzesbegründung ergänzen solle. Das Finanzministerium hat dementsprechend schriftliche Ausführungen zur Kompetenzfrage eingereicht (s. u. zu § 4).

Ausschussmitglieder der Fraktionen von SPD und CDU hielten die verfassungsrechtlichen Bedenken nicht für überzeugend und verwiesen darauf, dass das Land damit keine gesetzgeberischen oder sonst hoheitlichen Kompetenzen für den Netzausbau regele oder beanspruche. Sie betonten, dass sich das Land bewusst politisch dafür entschieden habe, nicht länger auf den Bund zu warten, damit das Land informationstechnisch nicht weiter in Rückstand gerate. Deshalb sollten bestehende Handlungsspielräume des Landes genutzt und nicht auf theoretischer Grundlage ausgeschlossen werden. Einzelheiten der geplanten Maßnahmen, die mit Mitteln des Sondervermögens gefördert werden sollten, müssten nicht im vorliegenden Gesetzesentwurf geklärt werden, in dem es um die Bereitstellung der Mittel gehe.

Das Ausschussmitglied der AfD-Fraktion wies darauf hin, dass die bundesrechtlich gesetzten Grenzen auch im Rahmen des Maßnahmenfinanzierungsplans geklärt werden könnten, da der Gesetzesentwurf die Mittel nur in allgemeiner Form für Zwecke der Digitalisierung bereitstelle.

^{*)} Die Drucksache 18/1128 - verteilt am 19.06.2018 - ist durch diese Fassung zu ersetzen. In Absatz 1 wurde eine Korrektur vorgenommen.

Im Haushaltsausschuss wurde auch erörtert, wann der in § 5 Satz 3 erwähnte Maßnahmenfinanzierungsplan vorgelegt werden solle; dazu erklärte ein Vertreter des insoweit federführenden Wirtschaftsministeriums, dass dessen Erarbeitung und Abstimmung im Zeitplan liege und in den nächsten Wochen abgeschlossen werden solle. Diese Planung beziehe sich zunächst auf den in § 3 genannten Betrag von 500 Millionen Euro; der Großteil dieser Mittel solle für den Breitbandausbau verwendet werden. Ausschussmitglieder von CDU und SPD unterstrichen diese Schwerpunktsetzung und erklärten, dass damit das Ziel verfolgt werde, Niedersachsen zum Digitalland zu machen.

Ein Ausschussmitglied der CDU-Fraktion wies gegen Ende der Beratung noch auf Artikel 2 des Gesetzentwurfs und die dort festgelegte Aufstockung des Sondervermögens für den Hochschulbereich in Höhe von 0,3 Milliarden Euro hin.

Vertreter des Finanzministeriums hoben hervor, dass die in den §§ 2 und 4 geregelte investive Verwendung der Mittel zwar möglicherweise Kosten für Planung und Gutachten einschließen könne, nicht aber eine Finanzierung von Stellen in der Landesverwaltung.

Im Einzelnen liegen der Ausschussempfehlung folgende Erwägungen zugrunde:

Zu § 1 und den Überschriften des Gesetzes und des Artikels 1:

Zur Bezeichnung des Sondervermögens schlägt der Ausschuss eine einfachere Bezeichnung vor. Der Ausdruck „Gigabitnetze“ wird bisher in der Rechtssprache nicht verwendet und hat sich auch in der Fachsprache noch nicht durchgesetzt; er bezeichnet das Gemeinte - also hochleistungsfähige Leitungen für den Datenverkehr, vgl. § 4 Satz 1 Nr. 1 - sehr verkürzt. Auf die genaue Bedeutung dieses Begriffs kommt es in den folgenden Vorschriften nicht entscheidend an, weil er in der Zweckbestimmungsvorschrift des § 2 gar nicht und in § 4 Satz 1 Nr. 1 nur als Regelbeispiel und zudem in abgewandelter Form verwendet wird (neben zwei wesentlich weiter gefassten Förderungstatbeständen). Die nun empfohlene einfachere Bezeichnung geht davon aus, dass das Mittel der Finanzierung an dieser Stelle nicht erwähnt zu werden braucht (das geschieht in §§ 3 und 4) und dass die Bezeichnung des Sondervermögens vor allem den flächendeckenden Ansatz der Förderung betonen soll. Eine Beschränkung auf bestimmte Übertragungswege und -techniken (Glasfaserkabel, Vectoring) oder eine Verantwortung des Landes für einen bestimmten (flächendeckenden) Ausbauerfolg soll mit der Bezeichnung nicht zum Ausdruck gebracht werden.

Zu § 4 Satz 1:

In Satz 1 der Zweckbindungsbestimmung weist der Begriff „Investitionsfördermaßnahmen“ auf die maßgebliche Beteiligung dritter Investoren hin. Nach Auskunft des Finanzministeriums bezieht sich Nummer 1 auf Maßnahmen „in der Fläche“, wobei offen bleibt, ob die Maßnahmen von kommunaler Seite oder von Dritten betrieben und finanziert werden. Die Änderungsvorschläge des Ausschusses hierzu sind redaktioneller Art und bezwecken eine Straffung und dadurch die Vermeidung von Auslegungsfragen, die sich aus den Unterschieden der Nummern 1 bis 3 ergeben könnten.

Der GBD hat zu der Frage, ob verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Förderung der Digitalisierung außerhalb der Landesverwaltung (Nummern 1 und 3) mit Blick auf Artikel 87 f des Grundgesetzes (GG) bestehen, ausgeführt, in der Literatur würden teilweise verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine Zuständigkeit der Länder für Maßnahmen nach den Nummern 1 und 3 geäußert, weil nach Artikel 87 f GG für diesen Bereich allein der Bund zuständig sei (*Gersdorf in v. Mangoldt/Klein/Starck*, 7. Aufl. 2018, Rn. 28 und 80 zu Artikel 87 f GG und *Uerpmann-Witzack in v. Münch/Kunig*, 6. Aufl. 2012, Band 2, Rnr. 7 und 13). Diese Meinung überzeuge aber nicht. Artikel 87 f GG regele in erster Linie eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für „Dienstleistungen“ im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation, außerdem eine Gewährleistungsverpflichtung des Bundes für einen entsprechenden Mindeststandard und daneben in begrenztem Umfang eine Verwaltungskompetenz des Bundes für hoheitliches Handeln. Dazu gehörten Ausbaumaßnahmen für die Infrastruktur nicht zwangsläufig, ebenso nicht eine finanzielle Förderung. Eine Förderung könne zwar auch in hoheitlicher Form (durch Bescheid) bewilligt werden, aber das sei nicht

zwingend und bewege sich in einem Bereich, in dem der Bund die Länder und die Kommunen mit Artikel 87 f GG schwerlich habe ausschließen wollen.

Eine Ausschlusswirkung für jegliches Tätigwerden der Länder (und der Kommunen), also auch im schlichthoheitlichen Bereich oder bei der finanziellen Förderung von Ausbaumaßnahmen Dritter, ergebe sich damit aus Artikel 87 f GG und aus dem Telekommunikationsgesetz des Bundes - jedenfalls oberhalb der vom Bund lediglich gewährleisteten Mindestversorgung - nach überwiegender Literaturlauffassung nicht (*wie hier z. B. Ruge in Schmidt/Bleibtreu u. a., 14. Aufl. 2018, Rn. 22 b; Möstl in Maunz/Dürig, Rn. 100; Kühling im Bonner Kommentar, Rn. 80 und Mayen im Berliner Kommentar von Friauf/Höfling, Rn. 107 f., jeweils zu Artikel 87 f GG; Cornils AöR 131, 2006, S. 378, 418; vgl. dazu auch § 136 Abs. 1 Satz 3 NKomVG mit der Kommentierung von Wefelmeier, Rn. 55 sowie Ritgen, NdsVBl. 2011, S. 97, 103 ff. m. w. Nw.*). Richtig sei aber, dass die beabsichtigte Förderung des Breitbandausbaus in der Fläche einfachgesetzliche Restriktionen des Bundes (Wettbewerbsrecht und Telekommunikationsrecht) und der EU (Universaldienstrichtlinie 2002/22 EG sowie das allgemeine EU-Beihilferecht) beachten müsse.

Nach Ansicht des GBD ergibt sich auch kein Widerspruch zum einfachgesetzlichen Bundesrecht, weil dort zwar als Regulierungsziel auch die „Beschleunigung des Ausbaus von hochleistungsfähigen öffentlichen Telekommunikationsnetzen der nächsten Generation“ genannt werde (§ 2 Abs. 2 Nr. 5 TKG); dazu sähen die Vorschriften über den Umfang der Universaldienstleistungen (§ 78 TKG) aber keine näheren Bestimmungen vor.

Ausschussmitglieder der Fraktionen von SPD und CDU teilten diese Rechtsansicht; das Ausschussmitglied der Grünen verwies demgegenüber auf die gegenteilige Auffassung in Teilen der Literatur. Das Finanzministerium hat sich auf Wunsch der Ausschussmitglieder der Grünen und der FDP noch in einer ergänzenden schriftlichen Stellungnahme zu den Rechtsfragen geäußert und sich bezüglich der Auslegung des Artikels 87 f des Grundgesetzes den Ausführungen des GBD angeschlossen. Dagegen wurden auch im mitberatenden Rechtsausschuss keine Bedenken geäußert.

Zu § 5 Satz 3:

In Satz 3 der Vorschrift über die Planung und Veranschlagung von Maßnahmen beruht die Wendung „einvernehmlich abgestimmt“ in Nummer 1 Buchst. a nach Mitteilung des MF darauf, dass der Planungsrat nach seiner Geschäftsordnung einstimmig entscheidet.

In Nummer 1 Buchst. b soll das Wort „berücksichtigen“ ersetzt werden, um den Eindruck einer geringeren Verbindlichkeit des hier geregelten Vorrangs zu vermeiden. Die Erfüllung gesetzlicher Verpflichtungen soll grundsätzlich aus laufenden Haushaltsmitteln finanziert werden.

In Nummer 2 wird klargestellt, dass der Ausschuss die vorgeschriebene „Kenntnisnahme“ nicht förmlich abschließen oder genehmigen muss. Es soll vielmehr ausreichen, dass ihm die Kenntnis vermittelt wurde und er sich in einer seiner Sitzungen damit befassen konnte (ähnlich wie bei den Haushaltsunterlagen nach § 24 Abs. 3 LHO).

Zu § 6:

§ 6 regelt die Bewirtschaftung und zwischenzeitliche Anlage der Mittel.

Zu Absatz 1 wird eine enger an Artikel 65 Abs. 2 der Landesverfassung angelehnte Formulierung empfohlen, um mögliche Missverständnisse zu vermeiden. Absatz 1 soll nach Auskunft des Finanzministeriums auch klarstellen, dass vor dem Beschluss des Landtages über den Landeshaushalt 2018 noch keine Ausgaben zulasten des Sondervermögens getätigt und keine Verpflichtungen eingegangen werden dürfen. Davon sieht der vom Ausschuss empfohlene neue Satz 2 eine Ausnahme bezüglich der Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 100 Millionen Euro vor. Sie ändert jedoch nichts daran, dass vor der Eingehung von Verpflichtungen die Voraussetzungen des § 5 Satz 3 vorliegen müssen, dass also der Maßnahmenfinanzierungsplan dem Haushaltsausschuss

vorgelegen haben muss. Für eine entsprechende Regelung auch für Ausgaben bereits im laufenden Haushaltsjahr sieht der Ausschuss keinen Bedarf.

Zu Absatz 2 wurde darauf hingewiesen, dass eine entsprechende Regelung auch schon in bisherigen Errichtungsgesetzen zu Sondervermögen des Landes enthalten gewesen sei (so das Finanzministerium im Haushaltsausschuss am 02.05.2018, S. 8 li. Sp. der Niederschrift). Darin liegt keine Abweichung von der Zweckbindung (§ 4), sondern ein Hinweis auf das Liquiditätsmanagement des Landes, in das hier auch die rechtlich selbständige Beteiligungsgesellschaft des Landes einbezogen werden soll, um die Kosten für die Kreditfinanzierung möglichst gering zu halten. Diese auf Zwischenfinanzierung beschränkte Zwecksetzung findet ihren Ausdruck im einleitenden Wort „vorläufig“ und endet, wenn absehbar Mittel für die Zwecke des § 4 benötigt werden.

Zu § 8:

Zum Standort der Übersicht mit den Veranschlagungen und Verpflichtungsermächtigungen im Einzelplan 08 (Wirtschaftsministerium) wurde klargestellt, dass die Ausweisung dieser Ermächtigungen in diesem Einzelplan nicht ausschlieÙe, dass auch Mittel anderer Ressorts dort veranschlagt und auch von ihnen bewirtschaftet werden können (wie dies z. B. bei den Einzelplänen 13 und 20 bereits langjährige Praxis ist).

(Verteilt am 19.06.2018)