

Schriftlicher Bericht

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Zukunftsinvestitionen und Zukunftsvorsorge

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 18/3476

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen - Drs. 18/3942

Berichterstattung: Abg. Frank Henning (SPD)

Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen empfiehlt dem Landtag in der Drucksache 18/3942, den Gesetzentwurf mit den aus der Anlage zu jener Drucksache ersichtlichen Änderungen anzunehmen. Diese Beschlussempfehlung kam im federführenden Ausschuss mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen der SPD und der CDU gegen die Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktionen der FDP und der AfD zustande. Der mitberatende Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen stimmte wie der federführende Ausschuss ab. Der federführende Ausschuss hatte zudem den Ausschuss für Inneres und Sport, den Ausschuss für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung, den Ausschuss für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz, den Ausschuss für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung, den Kultusausschuss sowie den Ausschuss für Wissenschaft und Kultur um eine Stellungnahme nach § 28 Abs. 4 der Geschäftsordnung gebeten. Diese Ausschüsse nahmen jeweils Stellung, indem sie dem federführenden Ausschuss den betreffenden Auszug aus der Niederschrift über ihre Beratung des Gesetzentwurfs übermittelten. Der Ausschuss für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung beschloss zudem mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen der SPD und der CDU sowie der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen bei Stimmenthaltung der Ausschussmitglieder der Fraktionen der FDP und der AfD, den Gesetzentwurf zustimmend zur Kenntnis zu nehmen. Ferner beschloss der Ausschuss für Inneres und Sport mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen der SPD, der CDU und der FDP bei Stimmenthaltung des Ausschussmitgliedes der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und in Abwesenheit des Ausschussmitgliedes der Fraktion der AfD ebenfalls, den Gesetzentwurf zustimmend zur Kenntnis zu nehmen.

Wesentlicher Gegenstand des direkt an die Ausschüsse überwiesenen Gesetzentwurfs sind Zuführungen eines Gesamtbetrags in Höhe von 1,45 Milliarden Euro an fünf vorhandene und ein neu zu errichtendes Sondervermögen des Landes im Wege von Umbuchungen aus der allgemeinen Rücklage, der dieser Gesamtbetrag nach dem Haushaltsabschluss für das Jahr 2018 zunächst als Überschuss zugeflossen war.

Der federführende Ausschuss hörte zu dem Gesetzentwurf die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände an und holte eine Stellungnahme des Landesrechnungshofs ein. Seitens der kommunalen Spitzenverbände wurde vor allem bemängelt, dass die Kommunen nicht in größerem Umfang an der Verteilung der Mittel beteiligt werden sollten.

Darüber hinaus hatte der federführende Ausschuss den Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) gebeten, zu prüfen, ob für die in dem Gesetzentwurf enthaltenen Regelungen nicht ein Nachtragshaushaltsgesetz erforderlich wäre. Der GBD kam zu dem Ergebnis, dass verfassungsrechtlich weder für die in dem Gesetzentwurf vorgesehenen Umbuchungen aus der allgemeinen Rücklage in die jeweiligen Sondervermögen noch für die in Artikel 1 des Gesetzentwurfs in Aussicht genommene Ausgabeermächtigung ein Nachtragshaushaltsgesetz erforderlich sei.

Den Ausschussempfehlungen liegen im Einzelnen folgende Erwägungen zugrunde:

Zu Artikel 1 (Änderung des Gesetzes über das „Sondervermögen für den Ausbau von hochleistungsfähigen Datenübertragungsnetzen und für Digitalisierungsmaßnahmen“):

Zu Nummer 2 (§ 6 Abs. 1):

Zu Buchstabe 0/a (Satz 1):

Die empfohlenen Änderungen sollen nur der sprachlichen Angleichung an Satz 2 und § 8 Sätze 1 und 2 dieses Gesetzes sowie den unter Buchstabe b vorgesehenen neuen Satz 3 dienen. Der Gesetzeswortlaut wird damit vereinheitlicht und auch rechtlich etwas genauer (vgl. auch die Empfehlung zu Satz 3 unter Buchstabe b).

Zu Buchstabe b (Satz 3):

Durch die empfohlenen Änderungen soll die im Entwurf angelegte Regelungssystematik etwas deutlicher zum Ausdruck gebracht werden. Außerdem soll der Wortlaut der Regelung zur Vereinheitlichung des gesetzlichen Sprachgebrauchs an Satz 2 und § 8 Sätze 1 und 2 dieses Gesetzes angeglichen und dadurch zugleich präzisiert werden (vgl. auch die Empfehlung zu Satz 1 unter Buchstabe 0/a).

Im Übrigen ähnelt der neue Satz 3 zwar dem bisherigen Satz 2. Der GBD hat jedoch darauf hingewiesen, dass sich die Regelungen aus seiner Sicht erheblich voneinander unterscheiden: Zum einen sei in dem neuen Satz 3 auch eine Ausgabeermächtigung vorgesehen, während sich Satz 2 auf eine Verpflichtungsermächtigung beschränke. Zum anderen seien die Ermächtigungen hier (bis zu) fünfmal so hoch wie diejenigen nach Satz 2. Und schließlich löse sich die Regelung vollends von dem in Satz 1 angelegten System der Bindung an die in der Übersicht nach § 8 Satz 2 ausgewiesenen Ermächtigungen und schaffe damit (scheinbar) einen sehr allgemein gehaltenen Ausgabebetitel. Dies sei zwar wohl rechtlich zulässig, weil nach § 113 Satz 1 der Landeshaushaltsordnung (LHO) - entsprechend § 48 Abs. 1 des Haushaltsgrundsatzgesetzes - bei Sondervermögen durch (anderes) Gesetz von der in der Landeshaushaltsordnung grundsätzlich angeordneten Geltung des allgemeinen Haushaltsrechts abgewichen werden könne. Die Möglichkeit, von der hier vorgesehenen Regelung Gebrauch zu machen, hänge jedoch vom Vorliegen der Voraussetzungen des § 5 ab, also davon, ob und inwieweit ein hinreichend konkretisierter, vom Haushaltsausschuss zur Kenntnis genommener Maßnahmenfinanzierungsplan vorliege. Soweit ein solcher Plan, der für das Haushaltsjahr 2019 funktional an die Stelle der Ausweisung von Ermächtigungen in der Übersicht nach § 8 Satz 2 treten sollte, nicht vorliegen sollte, ginge die vorgesehene Neuregelung (ebenso wie Satz 2) ins Leere. Gegenwärtig liege ein solcher Maßnahmenfinanzierungsplan für Finanzierungen in einem Gesamtvolumen von 850 Millionen Euro vor, von denen (nur) 500 Millionen Euro in ausgewiesenen Ermächtigungen im Haushaltsplan abgebildet würden, weil nur dieser Betrag schon dem Sondervermögen zugeführt worden sei. Mithin sei jedenfalls eine Fortschreibung des Maßnahmenfinanzierungsplans für Finanzierungen im Umfang von weiteren 150 Millionen Euro erforderlich, um den Gesamtvolumen des Sondervermögens von 1 Milliarde Euro ausschöpfen zu können (eine „Nachzeichnung“ durch im Haushaltsplan ausgewiesene Ermächtigungen sei hingegen aufgrund der neuen Regelung in Satz 3 - nur - für das Haushaltsjahr 2019 nicht mehr erforderlich). Der Ausschuss nahm diese Einschätzung des GBD zur Kenntnis.

Zu Artikel 2 (Änderung des Gesetzes über das „Sondervermögen zur Nachholung von Investitionen bei den Hochschulen in staatlicher Verantwortung“):

Zu Nummer 1 Buchstaben b bis d (§ 3 Satz 2):

Die im Entwurf als § 3 Satz 2 - neu - vorgesehene Regelung passt nach Auffassung des Ausschusses rechtssystematisch besser in die Regelung über die Zweckbindung in § 4 und soll deswegen, statt von dort hierher zu verweisen (so Nummer 2 Buchst. a des Entwurfs), unmittelbar dort geregelt werden. In der Folge sind hier die Buchstaben b und c zu streichen und der Änderungsbefehl in Buchstabe d am Anfang redaktionell anzupassen.

Zu Nummer 2 Buchstabe a (§ 4 Satz 2):

Siehe die Empfehlungen und die Erläuterung zu Nummer 1. Der hier empfohlene Satz entspricht der in Nummer 1 Buchst. b des Entwurfs als § 3 Satz 2 vorgesehenen Regelung (s. o.), ergänzt um den klarstellenden Zusatz „nach § 3 Abs. 1“ nach dem Wort „Sondervermögen“.

Zu Artikel 3 (Gesetz über das „Sondervermögen zur Förderung von Krankenhausinvestitionen nach dem Bundesstrukturfonds ab 2019 sowie zur Förderung von Investitionen in Krankenhausinfrastrukturen“):

Die im Entwurf vorgesehene Bezeichnung des Sondervermögens ist sehr lang und kompliziert und in dieser Form weder gut in der Praxis handhabbar noch rechtlich geboten. Der Ausschuss empfiehlt daher, die Bezeichnung durch Streichung der nach dem Wort „Krankenhausinvestitionen“ folgenden Worte deutlich zu verkürzen.

Zu § 1 (Errichtung):

In Satz 1 ist die empfohlene Änderung der Bezeichnung des Sondervermögens in der Gesetzesüberschrift (s. o.) nachzuvollziehen.

Zu § 2 (Zweck des Sondervermögens):

Die Empfehlung, in beiden Nummern von „Maßnahmen nach § 9“ des Krankenhausfinanzierungsgesetzes (KHG) zu sprechen, soll dazu dienen, klarzustellen, dass auch die in § 12 a KHG aufgeführten Maßnahmen grundsätzlich solche nach § 9 KHG sind, nur eben solche, die die in § 12 a Abs. 1 Sätze 3 bis 5 KHG genannten Voraussetzungen erfüllen. Daraus folgt insbesondere, dass auch die Förderung der in § 12 a KHG aufgeführten Vorhaben im Verhältnis zwischen Land und Krankenhausträgern, d. h. die Bewilligung und Auszahlung der Fördergelder einschließlich der Weiterleitung der dem Land vom Bund zugeteilten Fördermittel an die Krankenhausträger, dem Grunde nach gemäß den allgemeinen Regelungen in den §§ 6 ff. des Niedersächsischen Krankenhausgesetzes (NKHG) erfolgt.

Im Übrigen ist in Nummer 1 die Angabe der Fundstelle des Krankenhausfinanzierungsgesetzes entbehrlich, zumal nicht ersichtlich wäre, warum hier nur statisch auf die geltende Fassung des Krankenhausfinanzierungsgesetzes verwiesen werden sollte.

Die empfohlene Verweisung auf die Voraussetzungen nach § 12 a Abs. 1 Sätze 3 bis 5 KHG ist genauer und vollständiger als die im Entwurf vorgesehene allgemeine Umschreibung „zur Verbesserung der Strukturen in der Krankenhausversorgung“.

In Nummer 2 soll das Wort „zentraler“ durch das Wort „besonderer“ ersetzt werden, weil das Wort „zentral“ eventuell im Sinne eines „Zentrums“ oder einer „Zentralisierung“ missverstanden werden könnte (vgl. auch den Einleitungsteil in § 6 Abs. 1 der Verordnung zur Bestimmung Kritischer Infrastrukturen nach dem BSI-Gesetz).

Zu § 3 (Finanzierung):

Die Empfehlungen zu den Nummern 1 und 2 sollen lediglich der Präzisierung und der Vereinheitlichung des landesgesetzlichen Sprachgebrauchs dienen.

Bei der zu Nummer 2 empfohlenen Formulierung bleibt im Übrigen bewusst offen, ob die betreffenden Mittel zunächst im Haushaltsplan des Landes als Einnahme des Landes veranschlagt werden (wie es § 9 Satz 1 der Krankenhausstrukturfonds-Verordnung [KHSFV] nahe zu legen scheint), um dann dem Sondervermögen zugeführt zu werden, oder ob die Mittel direkt vom Bund in das Sondervermögen gezahlt werden (was nach Auskunft des Finanzministeriums beabsichtigt ist).

In der Nummer 3 verbirgt sich neben der Regelung, dass die genannten Mittel vom Sondervermögen vereinnahmt werden, auch eine mit § 2 Abs. 1 NKHG vergleichbare Regelung darüber, in welcher Höhe die betreffenden Kommunen zur Zahlung verpflichtet sind. Um die Regelungsinhalte deutlicher zu machen, empfiehlt der Ausschuss, den zuletzt genannten Teil der Regelung in einen gesonderten Satz 1/1 zu verlagern und dort auch klarzustellen, dass die insoweit von den betreffenden Kommunen aufzubringenden Finanzmittel sich nicht nach § 2 NKHG richten, sondern hier eine davon abweichende Regelung getroffen wird (sofern es sich bei den zu fördernden Maßnahmen um solche nach § 9 Abs. 2 oder 3 KHG handeln sollte, wären die Kommunen nach § 2 Abs. 1 Satz 2 NKHG sonst zu 1/3 an der Förderung zu beteiligen).

Die Empfehlungen zu Satz 1 Nrn. 3 bis 5 und zu Satz 2 haben im Übrigen ebenfalls nur sprachliche und/oder redaktionelle Gründe.

Satz 1/1 entspricht, wie erläutert, einem Teil der im Entwurf für Satz 1 Nr. 3 vorgesehenen Regelung (s. o.).

Zu § 4 (Zweckbindung):

Die Empfehlungen zu den Sätzen 1 bis 2 sollen lediglich der Klarstellung dienen. Die Regelungen in den empfohlenen Sätzen 1/1 und 2 sollen zudem gewährleisten, dass die in das Sondervermögen fließenden Bundes- und Kommunalmittel ausschließlich zweckentsprechend verwendet werden. Die Empfehlungen zu Satz 1 sollen schließlich dazu dienen, das im Entwurf in den Sätzen 1 und 2 angelegte Vorrangverhältnis deutlicher zum Ausdruck zu bringen: Die dem Sondervermögen nach § 3 Satz 1 Nr. 1 vom Land zuzuführenden 200 Millionen Euro sollen zunächst und in erster Linie zur Ko-Finanzierung der Bundesmittel nach § 12 a KHG (siehe dort Absatz 3 Satz 1 Nr. 2) und nur, soweit danach noch etwas übrig ist, zur Finanzierung der Maßnahmen nach § 2 Nr. 2 verwendet werden dürfen.

Zu § 5 (Fördervoraussetzungen und Verfahren):

Die empfohlene Einfügung am Anfang des Satzes 1 soll klarstellen, dass auch für die mit Mitteln aus diesem Sondervermögen geförderten Maßnahmen die allgemeinen Voraussetzungen für die Förderung von Maßnahmen nach § 9 KHG gelten und hier nur zusätzliche Anforderungen für die Förderung gerade mit Mitteln des Sondervermögens geregelt werden sollen.

Da die allgemeinen Fördervoraussetzungen ohnehin gelten, sind Satz 1 Nr. 2 und Satz 2 des Entwurfs entbehrlich und sollen gestrichen werden, um nicht (insbesondere im Hinblick auf Satz 2 des Entwurfs) den irrigen Eindruck zu erwecken, hier solle möglicherweise etwas anderes geregelt werden. Wegen der empfohlenen Streichung des Satzes 2 werden zudem in diesem Paragraphen keine Verfahrensvorschriften mehr geregelt. Daher sollen in der Überschrift die Worte „und Verfahren“ gestrichen werden.

Im Übrigen empfiehlt der Ausschuss, die danach nur noch verbleibende Regelung in Satz 1 Nr. 1 durch eine Untergliederung in Nummern etwas übersichtlicher zu gestalten und in den einzelnen Nummern den beabsichtigten Regelungsinhalt deutlicher zum Ausdruck zu bringen. Geregelt werden soll nämlich, dass zunächst ein Antrag *des Krankenhausträgers* beim Land vorliegen muss (neue Nummer 1) und dann erst alle *Unterlagen und Nachweise* für das Vorliegen der Voraussetzungen nach § 12 a KHG - teilweise vom Krankenhausträger, teilweise vom Land - beigebracht worden sein müssen (neue Nummer 2; vgl. dazu insbesondere § 14 Abs. 2 KHSFV), bevor das Land einen entsprechenden Antrag auf Zuteilung von Fördermitteln nach § 12 a KHG beim Bundesversicherungsamt (BVA) stellt, auf den dann ein Bescheid des BVA *gegenüber dem Land* (neue Nummer 3) ergeht.

Die Umstellung der Wortreihenfolge in der neuen Nummer 3 hat nur sprachliche Gründe.

Zu § 6 (Bewirtschaftung):

Zu Satz 1 vgl. die Empfehlungen und Erläuterungen zu Artikel 1 Nr. 2 Buchst. 0/a und b.

Im Übrigen hat der GBD darauf hingewiesen, dass die Regelung in Satz 2 zwar z. B. § 6 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über das „Sondervermögen für den Ausbau von hochleistungsfähigen Datenübertragungsnetzen und für Digitalisierungsmaßnahmen“ ähnele. Die Möglichkeit, von der Ermächtigung Gebrauch zu machen, werde dort jedoch vom Vorliegen eines vom Haushaltsausschuss des Landtages zur Kenntnis genommenen Maßnahmenfinanzierungsplans nach § 5 jenes Gesetzes abhängig gemacht, während hier nach dem Wortlaut der vorgesehenen Regelung (scheinbar) keine weitere Beteiligung des Landtages oder eines seiner Ausschüsse vorgesehen sei. Das Sozialministerium habe aber erklärt, alle Maßnahmen nach § 2 dieses Gesetzes müssten den zuständigen Ausschüssen des Landtages vor Bewilligung der Förderung zur Kenntnis gegeben werden. Dies geschehe bei Maßnahmen nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 KHG im Rahmen des Investitionsprogramms nach § 5 NKHG (siehe dazu insbesondere § 5 Satz 2 NKHG und § 8 Abs. 1 Satz 1 KHG) sowie bei anderen Maßnahmen nach § 9 KHG entweder auch im Rahmen des Investitionsprogramms nach § 5 NKHG oder im Rahmen eines anderen Investitionsprogramms. Um den Eindruck einer „Blankoermächtigung“ zu vermeiden, empfiehlt der Ausschuss vor diesem Hintergrund, die nach Auskunft des Sozialministeriums ohnehin beabsichtigte Vorgehensweise - in Anlehnung etwa an § 5 des Gesetzes über das „Sondervermögen für den Ausbau von hochleistungsfähigen Datenübertragungsnetzen und für Digitalisierungsmaßnahmen“ - auch ausdrücklich im Regelungstext abzubilden.

Zu § 7 (Verwaltung):

In Satz 1 soll die im Landesrecht übliche Formulierung „das für ... zuständige Ministerium“ verwendet werden. Der Begriff „Fachministerium“ wird sonst gegebenenfalls nur als Klammerzusatz nachgestellt (vgl. z. B. § 2 Abs. 2 Satz 2 NKHG; vgl. im Übrigen auch § 6 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über das „Sondervermögen zur Sicherstellung der Krankenhausversorgung in Niedersachsen“).

Im Übrigen hat der GBD zu dieser Regelung auf Folgendes hingewiesen: Zwar entspreche die in Satz 2 Halbsatz 1 vorgesehene Übertragungsmöglichkeit § 6 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über das „Sondervermögen zur Sicherstellung der Krankenhausversorgung in Niedersachsen“. In anderen Sondervermögensgesetzen des Landes (z. B. § 7 Abs. 1 Halbsatz 2 des Gesetzes über das „Sondervermögen für den Ausbau von hochleistungsfähigen Datenübertragungsnetzen und für Digitalisierungsmaßnahmen“) sei jedoch in der Regel nur die Möglichkeit einer Übertragung auf andere (oberste) Landesbehörden geregelt. Dies habe auch seine verfassungsrechtliche Berechtigung. Denn das Wort „Dritte“ schließe - jedenfalls abstrakt - auch Behörden oder sonstige öffentliche Stellen anderer Länder und des Bundes und sogar Private ein. Die unbeschränkte Möglichkeit einer Übertragung auf solche Stellen oder Personen sei indes verfassungsrechtlich bedenklich, weil die Verwaltung des Sondervermögens eine staatliche Aufgabe sei, zu deren Erfüllung staatliche Befugnisse auszuüben seien (siehe auch die Entwurfsbegründung, Drs. 18/3476, S. 12: „Aufgaben der Bewilligungs- und Überwachungsbehörde“). Die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben und Befugnisse bedürfe nach dem Demokratieprinzip (Artikel 20 Abs. 1 und 2 und Artikel 28 Abs. 1 des Grundgesetzes, Artikel 1 Abs. 2 und Artikel 2 Abs. 1 der Niedersächsischen Verfassung aber der demokratischen Legitimation (ständige Rechtsprechung; siehe nur BVerfGE 147, 50, bei juris Rn. 217 ff., m. w. N.) und dürfe deshalb nicht ohne Weiteres auf beliebige Dritte übertragen werden; erforderlich sei insoweit mindestens eine effektive staatliche Aufsicht (zur Beleihung von juristischen Personen des Privatrechts siehe § 44 Abs. 3 LHO sowie BVerfGE 130, 76, bei juris Rn. 164 ff., m. w. N.). Da nach Mitteilung des Sozialministeriums hier (einstweilen) nur eine Übertragung auf die NBank in Betracht komme, soll diese mithin hier konkret benannt werden (so auch § 15 Satz 1 und § 18 Abs. 2 des Niedersächsischen Wohnraumförderungsgesetzes sowie § 5 des Gesetzes über ein Sonderprogramm zur Wirtschaftsförderung des Landes Niedersachsen).

Zu Satz 2 Halbsatz 2 vgl. Vorlage 7 zu Drs. 17/6407 (S. 17 f.) sowie Drs. 17/7113 (S. 6). Aus den dort genannten Gründen soll die Regelung über die Verwaltungskosten auch hier gestrichen werden, um eine möglicherweise zweckwidrige Verwendung von Bundes- oder Kommunalmitteln von vornherein auszuschließen. Die Regelung ist zudem nicht erforderlich, weil nach Auskunft des

Sozialministeriums bei der NBank, wenn überhaupt, dann allenfalls marginale Verwaltungskosten entstehen.

Zu § 8 (Übersicht und Nachweis) und § 9 (Auflösung des Sondervermögens):

§ 8 Satz 3 und § 9 sollen zur Vereinheitlichung des Landesrechts sprachlich an § 8 Satz 3 und § 9 des Gesetzes über das „Sondervermögen für den Ausbau von hochleistungsfähigen Datenübertragungsnetzen und für Digitalisierungsmaßnahmen“ sowie § 11 Satz 3 und § 12 des Gesetzes über das „Sondervermögen zur Nachholung von Investitionen bei den Hochschulen in staatlicher Verantwortung“ angeglichen werden („Schluss“ statt „Ende“ sowie „wurde“ statt „ist“).

(Verteilt am 17.06.2019)