

Schriftlicher Bericht

Entwurf eines Gesetzes zu den Verträgen zur Änderung der Verträge zwischen dem Land Niedersachsen und dem Landesverband der Jüdischen Gemeinden von Niedersachsen sowie dem Landesverband Israelitischer Kultusgemeinden von Niedersachsen

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 18/7506

Beschlussempfehlung des Kultusausschusses - Drs. 18/7838

Berichterstattung: Abg. Dr. Karl-Ludwig von Danwitz (CDU)

Der Kultusausschuss empfiehlt dem Landtag in der Drucksache 18/7838, 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 bei Stimmenthaltung der Ausschussmitglieder der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion der FDP zustande. Die Ausschussmitglieder der Oppositionsfraktionen begründeten ihre Stimmenthaltung mit dem Änderungsvorschlag der die Regierung tragenden Fraktionen zur Änderung des Kammergesetzes für die Heilberufe in der Pflege (s. u.). Den vorliegenden Gesetzentwurf begrüßten auch sie im Übrigen uneingeschränkt. Es sei aber unangemessen, den Gesetzentwurf kurzfristig mit den von den die Regierung tragenden Fraktionen in Aussicht genommenen Regelungen zur Pflegekammer zu befrachten. Die Ausschussmitglieder der die Regierung tragenden Fraktionen baten um Verständnis für das gewählte Vorgehen hinsichtlich der Pflegekammer, brachten aber auch zum Ausdruck, dass sie das notgedrungen so gewählte Vorgehen ebenfalls für nicht glücklich hielten. Eine seitens der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen angeregte Befassung des Ausschusses für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung mit den in dem Änderungsvorschlag vorgesehenen Regelungen lehnten die Ausschussmitglieder der die Regierung tragenden Fraktionen im Hinblick darauf ab, dass der Gesetzentwurf einschließlich des Änderungsvorschlages zur Pflegekammer das November-Plenum erreichen solle und der Ausschuss für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung nicht mehr rechtzeitig tagen, bevor im Ältestenrat die Tagesordnung für das November-Plenum festgelegt werde.

Im mitberatenden Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen beantragte das Ausschussmitglied der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen eine Zurückweisung des Gesetzentwurfs an den federführenden Ausschuss, damit dort noch einmal über den Umgang mit dem Änderungsvorschlag zur Änderung des Kammergesetzes für die Heilberufe in der Pflege beraten werden könne. Eine Verknüpfung beider Gesetzgebungsvorhaben sei vor allem auch deshalb nicht sachgerecht, weil die Verträge des Landes mit den beiden jüdischen Landesverbänden zwischen den Fraktionen vollkommen unstrittig seien, während die Pflegekammer zu den umstrittensten Themen im Landtag gehöre. Durch die Verknüpfung beider Themen werde die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen genötigt, dem Gesetzentwurf nicht zuzustimmen, obwohl sie die Verträge uneingeschränkt befürworte. Für die Zurückweisung des Gesetzentwurfs an den federführenden Ausschuss stimmten die Ausschussmitglieder der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion der FDP. Der Ausschuss lehnte den Antrag aber mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen der SPD und der FDP mehrheitlich ab. Zur Begründung wurde geltend gemacht, die Frage, die der federführende Ausschuss noch einmal behandeln solle, sei dort bereits behandelt worden, und es sei nicht damit zu rechnen, dass das Ergebnis bei einer nochmaligen Befassung anders ausfallen werde. Zudem sei die in dem Änderungsvorschlag vorgesehene Regelung zur Pflegekammer eilbedürftig und müsse das November-Plenum erreichen. Eine Verzögerung könne nicht hingenommen werden. Sodann führte der Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen auf Antrag des Ausschussmitgliedes der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zunächst eine Einzelabstimmung zu den einzelnen Artikeln des Gesetzentwurfs und des Änderungsvorschlages durch. Den Artikeln 1, 2 und 3 des Gesetzentwurfs stimmten alle Ausschussmitglieder zu. Für den in dem Änderungsvorschlag vorgesehenen Artikel 2/1 stimmten die Ausschussmitglieder der Fraktionen der SPD, der CDU und der FDP. Das Ausschussmitglied der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen stimmte dagegen. Bei der da-

nach durchgeführten Schlussabstimmung über den Gesetzentwurf einschließlich des Änderungsvorschlages enthielt sich das Ausschussmitglied der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen der Stimme, während die Ausschussmitglieder aller drei anderen Fraktionen für die Annahme des Gesetzentwurfs in dieser Fassung stimmten. Abschließend wies das Ausschussmitglied der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen darauf hin, dass die die Regierung tragenden Fraktionen es in der Hand hätten, durch Änderungsanträge zum Plenum den die Pflegekammer betreffenden Teil des Gesetzentwurfs in der empfohlenen Fassung aus diesem Gesetzentwurf herauszunehmen und einem anderen Gesetzentwurf anzufügen, um eine einstimmige Zustimmung aller Fraktionen zu den Verträgen mit den jüdischen Landesverbänden zu ermöglichen.

Auch im ebenfalls mitberatenden Ausschuss für Haushalt und Finanzen kritisierte das Ausschussmitglied der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen die Verknüpfung beider Gesetzgebungsvorhaben. Seitens der Fraktion der SPD wurde insoweit darauf hingewiesen, dass die Anfügung der in dem Änderungsvorschlag vorgesehenen Regelungen zur Pflegekammer gerade an diesen Gesetzentwurf bloßer Zufall sei, weil dieser Gesetzentwurf aus Sicht der Regierungsfaktionen im Zeitpunkt der Einbringung des Änderungsvorschlages der einzige gewesen sei, der mit Sicherheit das November-Plenum erreichen würde. Keinesfalls sei es beabsichtigt, eine Fraktion zu einem bestimmten Abstimmungsverhalten in Bezug auf den vorliegenden Gesetzentwurf im Übrigen zu nötigen. Seitens der Fraktion der CDU wurde dies bekräftigt und darauf verwiesen, dass die Fraktionen ihre unterschiedlichen Auffassungen zu den einzelnen Teilen des Gesetzentwurfs durch ein differenziertes Stimmverhalten im Rahmen der Einzelabstimmung zum Ausdruck bringen könnten. Sodann führte auch der Ausschuss für Haushalt und Finanzen zunächst eine Einzelabstimmung zu den einzelnen Artikeln durch. Für die Annahme der Artikel 1, 2 und 3 stimmten auch hier alle Ausschussmitglieder. Hinsichtlich des Artikels 2/1 stimmte das Ausschussmitglied der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen gegen die Annahme, das Ausschussmitglied der Fraktion der FDP enthielt sich der Stimme. Die Ausschussmitglieder der Fraktionen der SPD und der CDU stimmten für die Annahme. Bei der anschließenden Schlussabstimmung über den gesamten Gesetzentwurf einschließlich des Änderungsvorschlages stimmten die Ausschussmitglieder der Fraktionen der SPD und der CDU wiederum für die Annahme, die beiden Ausschussmitglieder der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion der FDP enthielten sich jeweils der Stimme.

Ursprünglicher Gegenstand des am 24. September 2020 sogleich an die Ausschüsse überwiesenen Gesetzentwurfs ist die Zustimmung des Landtages zu zwei jeweils am 1. September 2020 unterzeichneten Verträgen des Landes mit dem Landesverband der Jüdischen Gemeinden von Niedersachsen und dem Landesverband Israelitischer Kultusgemeinden von Niedersachsen. Durch die Verträge sollen die mit den beiden Verbänden bereits geschlossenen Verträge dahingehend geändert werden, dass die den Verbänden bereits gewährte Förderung ab dem Haushaltsjahr 2021 um 1,6 Mio. Euro bzw. 400 000 Euro jährlich erhöht und den beiden Verbänden zusätzlich im Haushaltsjahr 2020 einmalig jeweils der vorgenannte Betrag zur Intensivierung und Sicherstellung des jüdischen Lebens gewährt wird. Die für das laufende Haushaltsjahr 2020 hierfür benötigten 2 Mio. Euro sind bereits im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 veranschlagt. Insoweit empfehlen sowohl der federführende Ausschuss als auch die beiden mitberatenden Ausschüsse, wie dargelegt, jeweils einvernehmlich und einstimmig die unveränderte Annahme des Gesetzentwurfs (Artikel 1, 2 und 3).

Der Gesetzentwurf wurde aber darüber hinaus, wie bereits erwähnt, durch einen Änderungsvorschlag der Fraktionen der SPD und der CDU um einen zusätzlichen Artikel zur Änderung des Kammergesetzes für die Heilberufe in der Pflege ergänzt (neuer Artikel 2/1). Dieser Änderungsvorschlag wurde am 27. Oktober 2020 als Vorlage 1 zu dem Gesetzentwurf elektronisch verteilt. Der Gesetzentwurf einschließlich des Änderungsvorschlages wurde am 30. Oktober 2020 erst- und letztmalig im federführenden Kultusausschuss beraten. Die Mitberatungen in den Ausschüssen für Rechts- und Verfassungsfragen sowie für Haushalt und Finanzen fanden jeweils am 4. November 2020 statt.

Durch die in dem Änderungsvorschlag vorgesehenen Regelungen soll es ermöglicht werden, dass das Land der Pflegekammer staatliche Zuschüsse gewährt, um zu vermeiden, dass die Pflegekammer von ihren Mitgliedern Beiträge erheben muss (Nummer 1 Buchst. a). Außerdem soll die Pflegekammer ihren Mitgliedern die von diesen für die Beitragsjahre 2018 und 2019 erhobenen Beiträge erstatten und vom Land die dafür benötigten Mittel erhalten (Nummer 1 Buchst. b). Ferner

soll die Pflegekammer auch hinsichtlich der Verwendung der staatlichen Zuschüsse der Fachaufsicht unterstellt werden (Nummer 2). Zur Begründung heißt es in dem Änderungsvorschlag:

„Im Dezember 2019 hat der Landtag beschlossen, die Pflegekammer zur Aufrechterhaltung des Betriebs mit Landesmitteln zu bezuschussen, um die Pflegefachkräfte dauerhaft von den Beitragszahlungen zu entlasten. Die Mittel für die nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit notwendigen Personal- und Sachausgaben für die Erfüllung der Selbstverwaltungsaufgaben nach den §§ 9 und 11 des Kammergesetzes für die Heilberufe in der Pflege werden als Zuwendung im Rahmen einer institutionellen Förderung gewährt. Für das Jahr 2020 wurden der Pflegekammer mit Bescheid vom 23. Juli 2020 Mittel in Höhe von bis zu 5 044 656,85 Euro bewilligt. Im Haushaltsplanentwurf 2021 sind für den laufenden Betrieb der Pflegekammer Mittel in Höhe von 6 Mio. Euro veranschlagt. Für die Jahre ab 2022 sind in der Mittelfristigen Finanzplanung derzeit Mittel in Höhe von 4 Mio. Euro eingeplant. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird eine rechtliche Grundlage für die institutionelle Förderung der Pflegekammer bis zu ihrer geplanten Auflösung geschaffen. Bei der Verwendung der staatlichen Zuschüsse soll die Pflegekammer der Fachaufsicht unterliegen.

Die von einem Teil der Kammermitglieder bereits gezahlten Beiträge für die Jahre 2018 und 2019 sollen diesen erstattet werden. Eine rückwirkende Zuwendung an die Pflegekammer zur Rückzahlung der Beiträge ist zuwendungsrechtlich ausgeschlossen. In § 8 Abs. 1 Satz 3 wird deshalb eine Rechtsgrundlage für die Rückzahlung der Beiträge geschaffen. Hierfür sind Mittel in Höhe von insgesamt rund 4 Mio. Euro erforderlich, die in Höhe von 1 Mio. Euro aus den nicht verbrauchten Zuschüssen für die Pflegekammer Niedersachsen (Kapitel 05 36 Titel 686 11) sowie in Höhe von 3 Mio. aus Kapitel 05 36 Titel 682 11 (Erstattung Fahrgeldausfälle an die Verkehrsträger) erbracht werden.“

Zu dem Änderungsvorschlag als solchem erklärte der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD), er habe die darin vorgesehenen Änderungen zur Pflegekammer in inhaltlicher Hinsicht nicht rechtlich geprüft. Er rege daher lediglich in rechtsförmlicher Hinsicht an, die Überschrift des Gesetzentwurfs im Hinblick auf die in dem Änderungsvorschlag zur Pflegekammer vorgesehenen Regelungen redaktionell anzupassen, um den tatsächlichen Inhalt des Gesetzes in der Überschrift kenntlich zu machen. Der federführende Ausschuss sprach sich einhellig dafür aus, dieser Anregung zu folgen.

Im Übrigen war, wie ebenfalls bereits erwähnt, in den Ausschüssen streitig, ob es zulässig ist, dem Gesetzentwurf in seiner beim Landtag eingebrachten Fassung im Wege eines Änderungsvorschlages kurzfristig Regelungen beizufügen, die in keinem sachlichen Zusammenhang mit dem ursprünglichen Inhalt des Gesetzentwurfs stehen. Auf die Bitte des Vorsitzenden des Ausschusses für Haushalt und Finanzen, Rechtsprechung zu dieser Frage zu recherchieren, verwies der GBD im Ausschuss für Haushalt und Finanzen und im Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 22. März 2018 - BVerwG 7 C 30.15 - sowie auf das darin zitierte Urteil des Bundesgerichtshofs (BGH) vom 17. Oktober 1993 - V ZR 91/03 -. Das BVerwG habe in der zitierten Entscheidung darauf verwiesen, dass zwar den Ausschüssen kein Gesetzesinitiativrecht zustehe, wohl aber den Fraktionen, und dass ein Verstoß gegen Geschäftsordnungsrecht nur dann zur *Verfassungswidrigkeit* eines Gesetzes führe, wenn die betreffende Vorschrift der Geschäftsordnung eine Verfassungsbestimmung konkretisiere. Nach diesen Maßstäben habe das BVerwG in dem von ihm seinerzeit entschiedenen Fall das fragliche Gesetz nicht als verfassungswidrig angesehen. Das BVerwG habe in seinem Urteil aber auch zahlreiche Hinweise auf insoweit kritische Stimmen in der rechtswissenschaftlichen Lehre wie auch auf das zitierte, ebenfalls eher kritische Urteil des BGH gegeben. Angesichts der Entscheidung des BVerwG neige er, der GBD, im vorliegenden Fall eher dazu, keinen durchgreifenden Verstoß gegen die *Verfassung* anzunehmen, wenngleich zweifelhaft sein könne, ob das gewählte Verfahren den Grundgedanken der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages entspreche. Zu der weiter aufgeworfenen Frage, ob das gewählte Verfahren nicht auch dem sog. Bepackungsverbot widerspreche, wies der GBD darauf hin, dass ein formales „Bepackungsverbot“ nach Artikel 65 Abs. 5 der Niedersächsischen Verfassung lediglich für das Haushaltsgesetz, nicht aber für sonstige Gesetze gelte; grundsätzlich sei es durchaus zulässig, im Rahmen eines Artikelgesetzes mehrere unterschiedliche Gesetze zusammenzufassen.

(Verteilt am 09.11.2020)