

Schriftlicher Bericht

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Straßengesetzes

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion der CDU - Drs. 18/8585

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung
- Drs. 18/8735

Berichterstattung: Abg. Jörg Bode (FDP)

Der Ausschuss für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung empfiehlt dem Landtag in der Drucksache 18/8735, 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. Der mitberatende Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen stimmte wie der federführende Ausschuss ab.

Der Gesetzentwurf sah ursprünglich nur eine - der Regelung auf Bundesebene entsprechende - Verlängerung der pandemiebedingten Sonderregelungen in § 62 Abs. 4 und 5 des Niedersächsischen Straßengesetzes (NStrG) vor, durch die eine entsprechende Anwendung von Vorschriften des Planungssicherstellungsgesetzes des Bundes auf die landesrechtlich geregelten straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahren angeordnet wird. Mit diesem Inhalt wurde der Gesetzentwurf am 19. Februar 2021 verteilt und sodann direkt zur Beratung an den Ausschuss für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung (federführend) und den Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen (mitberatend) überwiesen. Der federführende Ausschuss nahm seine Beratung am 26. Februar 2021 auf und nahm dabei in Aussicht, diese nach einer schriftlichen Anhörung der kommunalen Spitzenverbände am 5. März 2021 abzuschließen. Am 2. März 2021 brachten die die Regierung tragenden Fraktionen schriftlich einen Änderungsvorschlag zu dem Gesetzentwurf ein. Dieser sah nunmehr auch Verlängerungen der pandemiebedingten Sonderregelungen in § 3 a des Niedersächsischen Gesetzes über den öffentlichen Gesundheitsdienst (NGöGD), im Niedersächsischen Raumordnungsgesetz (NROG) und im Realverbandsgesetz (RealVG) sowie eine rückwirkende Neufassung des § 72 Abs. 16 des Niedersächsischen Hochschulgesetzes (NHG) vor. Durch die zuletzt genannte Regelung soll die individuelle Regelstudienzeit der Studierenden, die im Zeitraum vom Sommersemester 2020 bis Sommersemester 2021 immatrikuliert waren, wegen der pandemiebedingt schwierigen Studienbedingungen um bis zu zwei - statt wie bisher nur um ein - Semester verlängert werden. Die kommunalen Spitzenverbände nahmen sowohl zu dem Gesetzentwurf als auch zu dem Änderungsvorschlag der die Regierung tragenden Fraktionen mit (am selben Tag verteilten) Schreiben vom 4. März 2021 Stellung und trugen dazu jeweils keine Bedenken vor. Der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) erklärte, er habe die in dem Änderungsvorschlag der die Regierung tragenden Fraktionen vorgesehenen Regelungen wegen der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit nur in rechtsförmlicher Hinsicht, nicht aber inhaltlich prüfen können. Der federführende Ausschuss schloss seine Beratung am 5. März 2021 ab und beschloss vorbehaltlich des Ergebnisses der Mitberatung des Ausschusses für Rechts- und Verfassungsfragen über seine Beschlussempfehlung. Eine Mitberatung oder sonstige Beteiligung anderer Fachausschüsse fand nicht statt. Der Minister für Wissenschaft und Kultur unterrichtete aber den Ausschuss für Wissenschaft und Kultur in dessen Sitzung am 8. März 2021 außerhalb des vorliegenden Gesetzgebungsverfahrens über die von den die Regierung tragenden Fraktionen vorgeschlagene Neufassung des § 72 Abs. 16 NHG. Der federführende Ausschuss bat darum, einen Vorabauszug aus der Niederschrift über diese Unterrichtung zu erstellen, damit das Plenum des Landtages den Inhalt der Unterrichtung bei seiner Beschlussfassung berücksichtigen könne. Der Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen führte seine Mitberatung am 10. März 2021 durch; hierbei ergab sich keine Aussprache.

Das Ausschussmitglied der Fraktion der FDP kritisierte im federführenden Ausschuss die Kurzfristigkeit der Einbringung des Änderungsvorschlages der die Regierung tragenden Fraktionen, den Ablauf des Beratungsverfahrens in den Ausschüssen und den Umstand, dass zu den über den Gesetzentwurf hinausgehenden Änderungsvorschlägen die jeweils zuständigen Fachausschüsse nicht beteiligt wurden. Dies gelte insbesondere für den Ausschuss für Wissenschaft und Kultur hinsichtlich der vorgeschlagenen Neufassung des § 72 Abs. 16 NHG. Auch dieser Ausschuss werde nicht förmlich an den Beratungen des Gesetzentwurfs beteiligt; die Unterrichtung durch den Minister für Wissenschaft und Kultur sei insofern nicht ausreichend. Das Ausschussmitglied der Fraktion der FDP enthielt sich deshalb im federführenden Ausschuss der Stimme, auch wenn es den vorgesehenen Verlängerungen der pandemiebedingten Sonderregelungen in der Sache zustimme. Das Ausschussmitglied der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen begründete seine Stimmenthaltung damit, dass im Rahmen der jetzigen Änderung des Niedersächsischen Straßengesetzes keine Änderung der Regelungen über das Carsharing vorgesehen sei.

Den Änderungsempfehlungen des federführenden Ausschusses liegen im Einzelnen die folgenden Erwägungen zugrunde:

Zur Gesetzesüberschrift:

Wegen der empfohlenen Einfügung weiterer Artikel in den Gesetzentwurf soll die Gesetzesüberschrift angepasst werden.

Zu Artikel 0/1 (Änderung des Niedersächsischen Straßengesetzes):

In den Absätzen 4 und 5 des § 62 NStrG, deren Streichung durch Artikel 1 des vorliegenden Gesetzentwurfs hinausgeschoben werden soll, wird gegenwärtig nur - statisch - auf die ursprüngliche Fassung des Planungssicherstellungsgesetzes des Bundes verwiesen. Durch die jetzt auf Bundesebene beschlossene Änderung des Planungssicherstellungsgesetzes, die Artikel 1 des vorliegenden Gesetzentwurfs zugrunde liegt, wird aber nicht nur die Geltungsdauer des Planungssicherstellungsgesetzes verlängert. Vielmehr wird dabei auch der Wortlaut der betreffenden Vorschriften des Planungssicherstellungsgesetzes geändert, indem die Datumsangaben zur Befristung der jeweiligen Regelungen neu gefasst werden. Diese Änderungen des Planungssicherstellungsgesetzes würden im Rahmen des § 62 Abs. 4 und 5 NStrG nicht erfasst, wenn dort weiterhin nur - statisch - auf die ursprüngliche Fassung des Planungssicherstellungsgesetzes verwiesen würde. Dadurch könnten Unsicherheiten bei der Rechtsanwendung entstehen. Um dies zu vermeiden, soll in § 62 Abs. 4 und 5 NStrG nunmehr - dynamisch - auf die jeweils geltende Fassung des Planungssicherstellungsgesetzes verwiesen werden. Dadurch soll sichergestellt werden, dass bei der entsprechenden Anwendung des Planungssicherstellungsgesetzes, die durch § 62 Abs. 4 und 5 NStrG angeordnet wird, künftig auch der geänderte Wortlaut der betreffenden Vorschriften des Planungssicherstellungsgesetzes - einschließlich der aktuellen Datumsangaben - berücksichtigt wird. Durch die vom Ausschuss hier empfohlene Änderung würde auch einer entsprechenden Anregung der kommunalen Spitzenverbände Rechnung getragen.

Zu Artikel 1 (Änderung des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Straßengesetzes vom 10. November 2020):

Wegen der empfohlenen Einfügung weiterer Artikel in den Gesetzentwurf muss dieser Artikel aus rechtsförmlichen Gründen eine Überschrift erhalten.

Zu Artikel 1/1 (Änderung des Gesetzes zur Änderung niedersächsischer Rechtsvorschriften aus Anlass der COVID-19-Pandemie):

Die hier vom Ausschuss empfohlenen Änderungen beruhen auf dem Änderungsvorschlag der die Regierung tragenden Fraktionen. Die schriftliche Begründung dazu lautet wie folgt:

„Die Regelungen des § 3 a NGöGD, § 22 NROG sowie § 57 a RealvG waren ursprünglich allein der Bewältigung der gegenwärtigen Krisensituation zu dienen bestimmt und daher zunächst bis zum 31. März 2021 befristet. Die Befristung wurde durch die Streichung des § 3 a NGöGD gemäß Artikel 19, des § 22 NROG gemäß Artikel 21 und des Art. 57 a RealvG gemäß Artikel 22 des Gesetzes zur Änderung niedersächsischer Rechtsvorschriften aus Anlass der Covid19-Pandemie bewirkt, die gemäß Artikel 23 Abs. 2 Nr. 3 dieses Gesetzes am 1. April 2021 in Kraft treten.

Aufgrund der andauernden Pandemielage und der weiterhin erfolgenden Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite durch den Deutschen Bundestag aufgrund § 5 IfSG werden die Regelungen nach wie vor benötigt. Es kann derzeit nicht abgesehen werden, wie lange diese Lage fortbestehen muss.

Zu Nr. 1 (Art. 19, (§ 3 a NGöGD))

Der Termin des Inkrafttretens der Streichung des § 3 a NGöGD wird hinausgeschoben und auf den 1. Oktober 2021 bestimmt, § 3a NGöGD bleibt damit bis zum 30. September 2021 in Kraft.

§ 3 a Abs. 1 NGöGD sieht vor, dass der Landtag auf Antrag der Landesregierung eine epidemische Lage von landesweiter Tragweite feststellen kann, wenn die medizinische Versorgung der Bevölkerung in Niedersachsen aufgrund der Ausbreitung einer bedrohlichen übertragbaren Krankheit gefährdet ist und keine epidemische Lage von nationaler Tragweite auf Bundesebene ausgerufen wurde.

§ 3 a Abs. 2 NGöGD sieht vor, dass im Falle einer Feststellung einer epidemischen Lage von landesweiter oder nationaler Tragweite anstelle der sonst zuständigen unteren Verwaltungsbehörden die oberste Landesbehörde landesweit erforderliche Vollzugsanordnungen und -maßnahmen treffen kann. Dies hat sich insbesondere als effizient bei dem Erlass von Allgemeinverfügungen bewährt, wodurch eine Umsetzung auf Weisung der obersten Landesbehörden durch die kommunalen unteren Behörden nicht mehr erforderlich wird und die unteren Behörden deutlich entlastet werden konnten. Dadurch wird ein landesweites rasches Vorgehen ermöglicht, was insbesondere bei dynamischem Pandemiegeschehen oft von ausschlaggebender Bedeutung ist. Die Vorschrift greift erst, wenn und solange entweder der Landtag oder der Bundestag die entsprechenden Feststellungen getroffen hat und steht somit jederzeit unter Parlamentsvorbehalt. Es ist sinnvoll, diese allgemeine Regel zunächst beizubehalten, damit die Exekutive zur Bewältigung der Pandemie rasch und unmittelbar handlungsfähig ist.

Zu Nr. 2

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung.

Zu Nr. 3 (Art. 21 (§ 22 NROG) und Art. 22 (§ 57 a RealvG))

Der Termin des Inkrafttretens der Streichung des § 22 NROG und des § 57 a RealvG wird hinausgeschoben und auf den 1. Januar 2023 bestimmt.

Die Verfahrensregelungen des NROG sind eng mit denen des Raumordnungsgesetzes (ROG) des Bundes verzahnt. In Bezug auf Regelungen des ROG sind über das Planungssicherungsgesetz (PlanSiG) ebenfalls befristete Verfahrenserleichterungen zugelassen; diese sollen bis zum Ablauf des 31. Dezember 2022 verlängert werden. Aufgrund des Ineinandergreifens der bundes- und landesrechtlichen Vorschriften sind die Fristen gleichlautend zu bestimmen. Die Geltungsdauer der landesrechtlichen Vorschriften des NROG wird daher ebenfalls bis zum 31. Dezember 2022 hinausgeschoben. Der Termin für Streichung des § 57 a RealvG wird an dieser Prognose über die mögliche Dauer der Pandemie orientiert.“

Eine Aussprache zu diesen Änderungen fand in den Ausschüssen nicht statt.

Zu Artikel 1/2 (Änderung des Niedersächsischen Hochschulgesetzes):

Auch die hier vom Ausschuss empfohlene Änderung des § 72 Abs. 16 NHG beruht auf dem Änderungsvorschlag der die Regierung tragenden Fraktionen. Zur Begründung heißt es dort schriftlich:

„Durch Art.11 des Haushaltsbegleitgesetzes 2021 ist § 72 Abs. 16 in das NHG eingefügt worden, der als Reaktion auf die durch die COVID-19-Pandemie möglichen Studienzeitverlängerungen den Begriff der individuellen Regelstudienzeit einführt. Hiernach wird bei Studierenden, die im Sommersemester 2020, Wintersemester 2020/21 oder Sommersemester 2021 immatrikuliert waren, sind oder sein werden, generell eine gegenüber der Regelstudienzeit nach § 6 NHG um ein Semester verlängerte individuelle Regelstudienzeit zu Grunde gelegt.

Nach dem weiteren Verlauf der Pandemie im Winter 2020/21, die auch weiterhin deutliche Einschränkungen im Lehrbetrieb der Hochschulen und in den Möglichkeiten der Studierenden an einer zügigen und zielgerichteten Fortführung ihres Studiums mit sich bringt, wird es für erforderlich erachtet, die individuelle Regelstudienzeit der Studierenden an Hochschulen in staatlicher Verantwortung generell zumindest um ein weiteres Semester zu verlängern. Daneben soll die Norm um eine Verordnungsermächtigung ergänzt werden, die das Fachministerium in die Lage versetzt, künftig - sowohl für das Sommersemester 2021 als auch für folgende Semester - kurzfristig auf weitere Entwicklungen der Pandemie zu reagieren.

Die Auswirkungen auf die Bemessung der Studienqualitätsmittel werden dabei auf ein Semester festgelegt, um die finanziellen Folgen für den Landeshaushalt auf ein vertretbares Maß zu begrenzen. Außerdem wird klargestellt, unter welchen Bedingungen die Verlängerung der individuellen Regelstudienzeit Auswirkungen auf das Studienguthaben hat.

Das Wiederaufgreifen des Bezugszeitraums ist für die von der Anpassung des § 72 Abs. 16 NHG Betroffenen unproblematisch, da im Hinblick auf die bereits bestehende (derzeit auf ein Semester begrenzte) Verlängerung der individuellen Regelstudienzeit keine Änderungen der Rechtslage vorgenommen werden.“

Zu den haushaltsmäßigen Auswirkungen der vorgeschlagenen Regelungen heißt es in dem Änderungsvorschlag ferner:

„Durch [die Regelung] kann es zu einer Verminderung der Einnahmen aus Langzeitstudiengebühren und zu einem Mehrbedarf an Studienqualitätsmitteln kommen. Die haushaltsmäßigen Auswirkungen lassen sich insofern jedoch nicht konkret beziffern, da nicht absehbar ist, bei welcher Anzahl von Studierenden sich das Studium tatsächlich aufgrund der Pandemie verlängert. Zur Begrenzung der haushaltsmäßigen Auswirkungen tragen die Sätze 6 und 7 des § 72 Absatz 16 NHG bei. Ansonsten entstehen durch dieses Gesetz keine unmittelbaren Auswirkungen auf den Landeshaushalt.“

Ein Vertreter des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur (MWK) erläuterte die Regelung zudem kurz im federführenden Ausschuss.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten):

Die hierzu vom Ausschuss empfohlenen Änderungen beruhen ebenfalls auf dem Änderungsvorschlag der die Regierung tragenden Fraktionen.

Zu Absatz 1:

In dem Änderungsvorschlag heißt es hierzu:

„Das Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes ist auf die rechtzeitige Verlängerung der Geltungsdauer der Regelungen des NStrG, NGöGD, NROG und des RealvG abgestimmt.“

Eine Aussprache ergab sich dazu in den Ausschüssen nicht.

Zu Absatz 2:

In dem Änderungsvorschlag der die Regierung tragenden Fraktionen ist hierzu keine Begründung enthalten. Ein Vertreter des MWK erläuterte im federführenden Ausschuss, dass das Inkrafttreten der Neufassung des § 72 Abs. 16 NHG mit dem Inkrafttreten der bisherigen Fassung der Vorschrift durch Artikel 11 des Haushaltsbegleitgesetzes 2021 zusammenfallen solle, die bisherige Fassung also durch die Neufassung rückwirkend ersetzt werden solle. Dadurch solle vermieden werden, dass zwei unterschiedliche Regelungen für unterschiedliche Zeiträume gelten. Ein solches Nebeneinander verschiedener Regelungen sei in der Praxis nicht handhabbar.

Allerdings enthalte der Änderungsvorschlag der die Regierung tragenden Fraktionen insoweit ein Versehen: Entsprechend Artikel 16 Abs. 2 Nr. 3 des Haushaltsbegleitgesetzes 2021 müsse es auch hier in Nummer 1 „mit Wirkung vom 1. April 2020“ und in Nummer 2 „mit Wirkung vom 1. März 2020“ heißen. Der Vertreter des MWK bat den Ausschuss, dies in seiner Beschlussempfehlung zu berücksichtigen. Der Ausschuss folgte dieser Bitte.

Auf Nachfrage des Ausschussmitgliedes der FDP, ob eine derart weitreichende Rückwirkung nicht rechtlich problematisch sei, antwortete der Vertreter des MWK, dies sei aus seiner Sicht nicht der Fall, weil die Regelungen, die rückwirkend in Kraft gesetzt werden sollten, für die Betroffenen ausschließlich begünstigend seien, sodass ein etwaiger Vertrauensschutz der Regelung nicht entgegenstehen könne. Dieser Einschätzung wurde seitens des Ausschusses nicht widersprochen.