



N i e d e r s c h r i f t
über die 82. - öffentliche - Sitzung
des Ausschusses für Rechts- und Verfassungsfragen
am 19. Januar 2022
Hannover, Landtagsgebäude

Tagesordnung:

Seite:

1. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der differenzierten Hochschulautonomie

Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 18/9392](#)

Mitberatung 5

Beschluss 9

2. Verfassungsgerichtliches Verfahren

Organstreitverfahren der Mitglieder des Landtages Stephan Bothe und Peer Lilienthal gegen

1. die Präsidentin des Niedersächsischen Landtages und

2. den Niedersächsischen Landtag

wegen Verletzung der Rechte aus Artikel 19 Abs. 2 der Niedersächsischen Verfassung (Finanzierungsanspruch für fraktionslose Abgeordnete und parlamentarische Gruppen)

StGH 2/21

Fortsetzung der Beratung 11

Beschluss 11

3. Verfassungsgerichtliches Verfahren

Organstreitverfahren des Mitgliedes des Landtages Klaus Wichmann gegen den Niedersächsischen Landtag wegen Verletzung von Abgeordnetenrechten (Redezeit) und der Verfassungswidrigkeit der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages wegen Verstoßes gegen Artikel 19 der Niedersächsischen Verfassung

StGH 1/22

Beginn der Beratung 13

4. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung spielhallenrechtlicher Bestimmungen

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion der CDU - [Drs. 18/10441](#)

Mitberatung 15

Beschluss 20

5. Entwurf eines Gesetzes zur nachhaltigen Sicherung von Wohlstand, Eigentum und Ressourcen

Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - [Drs. 18/9588](#)

Stellungnahme der Landesregierung 21

Teilnehmerinnen und Teilnehmer:

Ausschussmitglieder:

1. Abg. Andrea Schröder-Ehlers (SPD), Vorsitzende
2. Abg. Andrea Kötter (SPD)
3. Abg. Wiebke Osigus (SPD)
4. Abg. Ulf Prange (SPD)
5. Abg. Sebastian Zinke (SPD)
6. Abg. Thomas Adasch (CDU) (per Videokonferenztechnik zugeschaltet)
7. Abg. Christian Calderone (CDU)
8. Abg. Volker Meyer (CDU) (per Videokonferenztechnik zugeschaltet)
9. Abg. Dr. Esther Niewerth-Baumann (CDU) (per Videokonferenztechnik zugeschaltet)
10. Abg. Thiemo Röhler (CDU)
11. Abg. Marcel Scharrelmann (CDU) (per Videokonferenztechnik zugeschaltet)
12. Abg. Marie Kollenrott (GRÜNE)
13. Abg. Dr. Marco Genthe (FDP)

Von der Landtagsverwaltung:

Regierungsdirektorin Obst.

Vom Gesetzgebungs- und Beratungsdienst:

Parlamentsrätin Brüggeshemke (Mitglied),
Parlamentsrat Dr. Oppenborn-Reccius (Mitglied),
Ministerialrat Dr. Miller,
Richter am Verwaltungsgericht Mohr.

Niederschrift:

Regierungsdirektor Weemeyer, Stenografischer Dienst.

Sitzungsdauer: 10.30 Uhr bis 11.44 Uhr.

Außerhalb der Tagesordnung:

Billigung von Niederschriften

Der **Ausschuss** billigte die Niederschrift über die 80. Sitzung.

Vorbereitung einer Informationsreise

Vors. Abg. **Andrea Schröder-Ehlers** (SPD) erinnerte an die Besprechung in der 79. Sitzung am 3. November 2021. Sie teilte mit, der inzwischen ins Auge gefasste Reisetrip in der ersten Märzwoche könne aufgrund der hohen Corona-Fallzahlen leider nicht aufrechterhalten werden. Derzeit könne man nicht vorhersehen, wie die Lage in Luxemburg und Frankreich sich Anfang März darstellen werde. Jedenfalls könne man für diese Zeit momentan keine adäquaten Gesprächspartner gewinnen. Nach den Erfahrungen der letzten Jahre sei jedoch im Sommer mit einer Entspannung der Corona-Lage zu rechnen.

Auf Vorschlag der Vorsitzenden nahm der **Ausschuss** nunmehr in Aussicht, die dreitägige Reise nach Luxemburg und Frankreich im Juni 2022 durchzuführen.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Staatsgerichtshof

Gesetzesentwurf der Fraktion der FDP - [Drs. 18/1384](#)

Richtervorbehalt effektiv gestalten

Antrag der Fraktion der FDP - [Drs. 18/10161](#)

Abg. **Dr. Marco Genthe** (FDP) bat darum, diese beiden Gegenstände auf die Tagesordnung einer der nächsten Sitzungen zu setzen.

Tagesordnungspunkt 1:

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der differenzierten Hochschulautonomie

Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 18/9392](#)

erste Beratung: 111. Plenarsitzung am 10.06.2021

federführend: AfWuK;

mitberatend: AfRuV

Mitberatung

Beratungsgrundlage: Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses (Annahme in der Fassung der Vorlage 21)

ParlR'in **Brüggeshemke** (GBD) berichtete, der – federführende – Ausschuss für Wissenschaft und Kultur habe seine Beschlussempfehlung mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und der CDU, gegen die Stimme des Ausschussmitglieds der Fraktion der Grünen und bei Stimmenthaltung des Ausschussmitglieds der Fraktion der FDP gefasst.

Der Gesetzentwurf diene insbesondere der Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zur Studiengangsakkreditierung auch im Bereich privater Hochschulen. Er enthalte aber auch eine Fülle weiterer Regelungen.

Die Hinweise auf verfassungsrechtliche Risiken und Bedenken, die der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst zu dem Gesetzentwurf vorgelegt habe, bezögen sich vor allen Dingen auf den Wesentlichkeitsgrundsatz - also die Frage, was der Landtag selber regeln müsse - und auf den Bestimmtheitsgrundsatz - also die Frage, wie genau vor allem grundrechtsrelevante Regeln gefasst werden müssten.

Einen Teil der Bedenken habe der federführende Ausschuss ausgeräumt, indem er vom GBD vorgelegte Formulierungsvorschläge angenommen habe.

Andere Bedenken bestünden allerdings fort. Dies betreffe etwa Punkte des Gesetzentwurfes, zu denen der GBD keine Formulierungsvorschläge habe vorlegen können, weil das Ministerium für Wissenschaft und Kultur das jeweilige Regelungsziel nicht näher spezifiziert habe. An einigen Punkten habe die Ausschussmehrheit die vom

GBD geäußerten Bedenken nicht geteilt und habe deshalb keine Änderungen vorgesehen.

Auf folgende Punkte in **Artikel 1** des Gesetzentwurfes ging das Mitglied des GBD sodann im Einzelnen ein:

Nr. 4: § 4 - Zusammenwirken der Hochschulen

ParlR'in **Brüggeshemke** (GBD) legte dar, dieser Paragraph regle das Zusammenwirken von Hochschulen mit anderen Hochschulen und Forschungseinrichtungen.

Im Einzelnen solle dieses Zusammenwirken durch den neuen Absatz 2 geregelt werden. Satz 6 sei eine von mehreren Stellen des Gesetzentwurfes, an denen eine Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten im Sinne des Artikel 9 der Datenschutz-Grundverordnung zugelassen werde, und zwar in europarechtlich bedenklicher Weite.

Zu den besonderen Kategorien personenbezogener Daten gehörten u. a. Gesundheitsdaten, biometrische Daten und Daten über die sexuelle Ausrichtung. Wenn überhaupt, dürften solche Daten nach den europarechtlichen Vorgaben nur besonders sparsam verarbeitet werden. Die Ermächtigungsgrundlage müsse hinreichend bestimmt sein und den besonderen europarechtlichen Anforderungen genügen.

Satz 6 stütze sich auf Artikel 9 Abs. 2 Buchst. g der Datenschutz-Grundverordnung. Demnach setze die Datenverarbeitung ein „erhebliches öffentliches Interesse“ voraus, das im Gesetz dargestellt werden müsse und nicht generalklauselartig umschrieben werden dürfe.

Es sei fraglich, ob ein solches erhebliches öffentliches Interesse in jedem Fall eines Zusammenwirkens von Hochschulen zu bejahen sei, zumal der Gesetzentwurf im Unklaren lasse, welche Daten im Einzelnen verarbeitet werden dürften. Weil dies hier - wie auch an anderen Stellen des Gesetzentwurfes - nicht geregelt werde, kämen theoretisch sämtliche besonderen Kategorien personenbezogener Daten in Betracht.

Zur Vermeidung verfassungs- und europarechtlicher Regelungen habe der GBD empfohlen, die Regelung im Hinblick auf die in Betracht kommenden Daten zu spezifizieren. Das Fachministerium habe aber erklärt, dass wegen der Vielge-

staltigkeit des Zusammenwirkens von Hochschulen eine Präzisierung im Gesetzestext nicht möglich sei.

Der federführende Ausschuss habe deshalb durch eine Ergänzung des Satzes 6 die Hochschulen verpflichtet, in einer Ordnung zu bestimmen, welche personenbezogenen Daten im Rahmen eines Zusammenwirkens verarbeitet werden dürften. Aus Sicht des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes sei das rechtliche Risiko hierdurch jedoch nicht ausgeräumt.

Nr. 6: § 7 - Prüfungen und Leistungspunktesystem; staatliche Anerkennungen

ParlR'in **Brüggeshemke** (GBD) trug vor, der in **Buchstabe a** vorgesehene neue **Absatz 4** betreffe Onlineprüfungen. Für den Fall, dass eine Prüfungsordnung diese Möglichkeit vorsehe, verpflichte Satz 2 die Hochschulen, in der Prüfungsordnung auch Regelungen zur Sicherung des Datenschutzes zu treffen. Gleichzeitig hätten die Hochschulen die allgemeine datenschutzrechtliche Regelung in § 17 zu beachten. Aus Sicht des GBD wären auch hier ausführlichere Regelungen im Gesetz wünschenswert, um dem Wesentlichkeits- und dem Bestimmtheitsgrundsatz zu entsprechen und verfassungsrechtliche Risiken zu minimieren.

Das Mitglied des GBD wies in diesem Zusammenhang auf die von der Landesbeauftragten für den Datenschutz herausgegebenen „Eckpunkte für die datenschutzkonforme Durchführung von Online-Prüfungen in den niedersächsischen Hochschulen“¹ hin. In dieser Handreichung sei aufgeführt, was die Hochschulen in ihren Ordnungen zu regeln hätten. Das sei ziemlich viel, weil die Prüfungen unterschiedlich gestaltet werden könnten.

Die gesamte Last, Onlineprüfungen rechtssicher zu regeln, solle nach der Beschlussempfehlung bei den Hochschulen liegen, stellte Frau Brüggeshemke fest.

Sie sagte weiter, durch **Buchstabe d** solle ferner ein neuer **Absatz 7** eingefügt werden. Demnach könnten die Hochschulen ein sogenanntes Studienorientierungsverfahren einführen. Dieses Verfahren umfasse dann Kurse usw., an denen Stu-

dienbewerber vor Beginn des Studiums teilnehmen müssten, um festzustellen, ob sie bereits für das Studium geeignet seien oder ob sie hierfür Unterstützung bräuchten.

Diese Regelung sei insofern grundrechtsrelevant, als die Hochschule die Einschreibung von der Teilnahme an einem solchen Orientierungsverfahren abhängig machen könnten. Aus der Entwurfsfassung sei diese beabsichtigte Rechtsfolge nicht klar ersichtlich gewesen. Der federführende Ausschuss empfehle deshalb einige Präzisierung des Wortlauts in Satz 1. Auch zum Rest des Absatzes habe er Präzisierungen vorgesehen.

Nr. 11: § 14 b - Verwendung der Studienqualitätsmittel

ParlR'in **Brüggeshemke** (GBD) erklärte, durch Buchstabe b solle das Verfahren der Studienqualitätskommission geändert werden. Diese Kommission bestehe mindestens zur Hälfte aus Studierenden und sei dafür zuständig, über die Verwendung der Studienqualitätsmittel mitzuentcheiden. Der federführende Ausschuss habe in diesem Buchstaben einzelne sprachliche Präzisierungen vorgenommen.

Das Mitglied des GBD erinnerte daran, dass schon die geltende Fassung der Vorschrift verfassungsrechtliche Bedenken ausgelöst habe. Es erinnerte insoweit an seine Ausführungen in der 16. Sitzung der 17. Wahlperiode am 27. November 2013. Weil es den Studierendenvertretern an einer demokratischen Legitimation fehle und sich die ministerielle Aufsicht nicht auf die Studienqualitätskommission erstreckte, werde die Vorschrift im Schrifttum überwiegend für verfassungswidrig gehalten. Diese Problematik werde durch die Beschlussempfehlung nicht behoben.

Nr. 13: § 17 - Verarbeitung personenbezogener Daten

ParlR'in **Brüggeshemke** (GBD) wies darauf hin, dass auch in diesem Paragrafen an verschiedenen Stellen die **Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten** geregelt werde. Man könne sich fragen, ob eine Verarbeitung solcher Daten zu allen in den Regelungen genannten Zwecken erforderlich sei. Dies gelte z. B. für die in Absatz 1 Satz 1 geregelte Kontaktpflege mit ehemaligen Mitgliedern der Hochschule. Auch

¹ <https://fd.niedersachsen.de/download/177451>

hier werde es auf die Präzisierung in den Ordnungen der Hochschulen ankommen. Aus Sicht des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes wäre es sinnvoll gewesen, bereits im Gesetz Einschränkungen vorzusehen. Dies habe die Ausschussmehrheit aber nicht gewollt.

Das Mitglied des GBD kam sodann auf die in Buchstabe f vorgesehene Anfügung eines Absatzes 6 zu sprechen, der die **Aufzeichnung und Zugänglichmachung von Lehrveranstaltungen** in Bild und Ton betrifft. Dem Gesetzentwurf zufolge soll es auch ohne Einwilligung der Hochschullehrer möglich sein, ihre Lehrveranstaltungen aufzuzeichnen und den Studierenden on demand zur Verfügung zu stellen.

Diese Regelung sei in der Anhörung, die der federführende Ausschuss durchgeführt habe, heftig kritisiert worden, auch mit rechtlichen Argumenten. Ähnliche Regelungen in anderen Ländern seien Gegenstand vielfältiger Ausarbeitungen in der Literatur.

Die rechtliche Diskussion betreffe vor allem die Frage, ob es angesichts des Artikels 6 der Datenschutz-Grundverordnung und des deutschen Verfassungsrechts überhaupt möglich sei, eine rechtskonforme Grundlage für die Aufzeichnung von Lehrveranstaltungen ohne Einwilligung des Hochschullehrers zu schaffen.

Dies werde im Hinblick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bezweifelt. Denn eine Aufzeichnung ohne Einwilligung greife in das Recht des Hochschullehrers auf informationelle Selbstbestimmung, sein Recht am eigenen Bild, sein Recht am eigenen Wort und auch in die Freiheit der wissenschaftlichen Lehre ein, die nach herrschender Meinung auch die Methodik und die mediendidaktische Ausgestaltung umfasse.

Die derzeit wohl herrschende Meinung gehe dahin, dass eine solche Regelung mit Blick auf die Rechte der Studierenden verhältnismäßig sei, wenn die Lehre sonst nicht oder nur eingeschränkt stattfinden könnte, also z. B. in einer epidemischen Lage. Außerhalb solcher Sondersituationen sei eine Aufzeichnung und Zugänglichmachung von Lehrveranstaltungen nach dieser Auffassung aber nur mit Einwilligung der Lehrenden zulässig.

Weitere Fragen werfe die Regelung mit Blick auf das Urheberrecht auf. Denn Vorlesungen seien grundsätzlich urheberrechtlich geschützte Werke.

Alles in allem sei der neue Absatz 6 also nicht frei von rechtlichen Risiken. Diese Risiken könnten minimiert werden, wenn man die Aufzeichnung und Zugänglichmachung an die Einwilligung der Lehrenden koppeln oder auf Sondersituationen beschränken würde; für Letzteres böte sich eine Anknüpfung an § 14 Abs. 2 Satz 5 an.

Aus Sicht des federführenden Ausschusses habe aber der Fortschritt der digitalen Lehre Vorrang. Er habe daher von solchen Regelungen abgesehen und die umrissenen rechtlichen Risiken in Kauf genommen. Der Ausschuss empfehle, den Absatz in Gänze zu übernehmen und dabei nur die Sätze 1 und 2 sprachlich zu korrigieren.

Nr. 19: § 26 - Berufung von Professorinnen und Professoren

ParlR'in **Brüggeshemke** (GBD) trug vor, Absatz 1 Satz 2 sehe einer Reihe von Ausnahmen von der Regel vor, dass Professuren öffentlich auszuschreiben seien.

Bereits in ihrer geltenden Fassung würden diese Ausnahmen im Hinblick auf Artikel 33 Abs. 2 des Grundgesetzes - gleicher Zugang zu öffentlichen Ämtern unter Berücksichtigung von Leistung, Eignung und Befähigung - ausgesprochen kritisch gesehen. Denn nur wenn eine Stelle ausgeschrieben werde, könne ein möglicher Bewerber von ihr Kenntnis bekommen. Ohne eine Ausschreibung habe er keinen gleichen Zugang.

Diese Auffassung sei überzeugend. Ausnahmen von der Ausschreibungspflicht seien nur zum Schutz der Wissenschaftsfreiheit möglich. Schon bei den bisherigen Ausnahmen sei aber fraglich, ob sie sich in diesem Rahmen hielten.

Das gelte auch für die in Buchstabe e vorgesehene neue Nr. 6, die sogenannte Genieklausel. Sie solle es unter bestimmten Voraussetzungen ermöglichen, auf eine Ausschreibung zu verzichten, wenn eine „in herausragender Weise qualifizierte Persönlichkeit“ gewonnen werden solle.

Ähnliche Regelungen habe es schon früher im Niedersächsischen Hochschulgesetz gegeben. Sie seien aber später aus verfassungsrechtlichen Gründen gestrichen worden. Die seinerzeit maßgeblichen Bedenken beträfen auch die nun vorgesehene Regelung, auch wenn sie präziser als frühere Regelungen gefasst sei.

Ferner werde argumentiert, dass die Ausnahme von der Ausschreibungspflicht überflüssig sei, weil ein Genie sich sicherlich auch im Falle eine Ausschreibung durchsetzen würde.

Nr. 33: § 46 - Exzellenzklausel; Erprobungsklausel

ParlR'in **Brüggeshemke** (GBD) erklärte, neu an diesem Paragrafen sei vor allem die Erprobungsklausel in Absatz 2. Sie solle den Hochschulen ermöglichen, z. B. zur Unterstützung der Profilbildung, zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit oder zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit von gesetzlichen Regelungen zur Hochschulverfassung, auch von Kernvorschriften, abzuweichen. Eine solche Abweichung könne für bis zu fünf Jahre beschlossen und dann noch um fünf Jahre verlängert werden.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts müsse der Gesetzgeber die wesentlichen Entscheidungen zur Hochschulverfassung selbst treffen und funktionsfähige Hochschulorgane schaffen. Deshalb sei die Erprobungsklausel problematisch. Der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst habe vorgeschlagen, wenigstens einige Kernvorschriften von der Abweichungsmöglichkeit auszunehmen. Eine solche Änderung des Gesetzentwurfes habe der federführende Ausschuss aber nicht empfohlen. Für ihn habe das Ziel im Vordergrund gestanden, den Hochschulen möglichst viel Autonomie zu ermöglichen. Aus Sicht des GBD stehe dieses Ziel aber unter dem Vorbehalt des Wesentlichkeitsgrundsatzes.

Allerdings habe der Ausschuss den neuen Absatz 2 sprachlich präzisiert und um eine Evaluationsklausel in Satz 4 ergänzt. Diese Klausel unterstreiche den Erprobungscharakter der Abweichungsmöglichkeiten. Sie sei aus Sicht des GBD auch sinnvoll, weil sie dem Fachministerium ermögliche, eine Übernahme erprobter Abweichungen in das Hochschulgesetz zu prüfen.

Nr. 47: §§ 64 und 64 a

ParlR'in **Brüggeshemke** (GBD) legte dar, diese beiden Paragrafen seien ein Kernstück des Gesetzentwurfes. Sie legten fest, dass private Bildungseinrichtungen einer **staatlichen Anerkennung** bedürften, um sich Hochschulen nennen zu

dürfen, und dass im Rahmen des Anerkennungsverfahrens ein **Gutachten einer Akkreditierungseinrichtung** eingeholt werden müsse, in dem geprüft werde, ob es sich um eine hochschulformige Einrichtung handele.

Entsprechende Regelungen enthalte bereits § 64 in der geltenden Fassung. Aber nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Akkreditierung einzelner Studiengänge - nicht ganzer Hochschulen - habe eine länderübergreifende Arbeitsgruppe geprüft, ob nicht auch die Vorschriften zur Hochschulakkreditierung angepasst werden müssten. Die Arbeitsgruppe habe das zu Recht bejaht und einen Musterparagrafen für die Hochschulgesetze der Länder entwickelt. Dessen Inhalt finde sich fast unverändert in den §§ 64 und 64 a des Gesetzentwurfes.

Aus Sicht des GBD sei diese Übernahme aber nicht optimal. Zum einen sei der Musterparagraf nicht an die Begrifflichkeiten und die Systematik des Niedersächsischen Hochschulgesetzes angepasst. Zum anderen seien die Entwurfsregelungen verfassungsrechtlich nicht unproblematisch, da sie - insbesondere in § 64 - eine Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe enthielten.

Insgesamt seien die Voraussetzungen für die Anerkennung von Hochschulen im Gesetzentwurf recht unbestimmt gefasst. Dies sei insofern problematisch, als die Regelungen grundrechtsrelevant seien. Denn die privaten Bildungseinrichtungen könnten sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf die Wissenschaftsfreiheit und die Berufsfreiheit berufen. Deswegen sei es geboten, die Regelungen möglichst bestimmt zu fassen.

Der GBD habe deshalb Änderungen an den Musterregelungen empfohlen. Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur habe allerdings Wert darauf gelegt, inhaltlich möglichst bei der länderübergreifend erarbeiteten Lösung zu bleiben, und inhaltliche Änderungen weitgehend abgelehnt. Bei den vorgeschlagenen Änderungen an § 64 handele es sich daher vor allem um sprachliche Änderungen und Präzisierungen; zu § 64 a schlage der GBD vor allem eine Überarbeitung der Systematik vor.

Das Mitglied des GBD legte dar, der schillernde Begriff der Akkreditierung werde an verschiedenen Stellen des Gesetzes in unterschiedlichen Bedeutungen verwendet. In § 64 a gehe es darum, dass das Fachministerium in bestimmten

Verfahren, die es selber führe, oder im Rahmen der Aufsicht Gutachten sogenannter Akkreditierungseinrichtungen einhole, um zu prüfen, ob private Bildungseinrichtungen staatlich anerkannt werden könnten, ob sie - wenn sie bereits anerkannt seien - weiterhin die Voraussetzungen dafür weiterhin erfüllten und ob ihnen das Promotions- oder das Habilitationsrecht zuerkannt werden könne.

Bei der Einholung dieser Gutachten handele es sich jeweils nicht um ein eigenständiges Verwaltungsverfahren. Sie sei vielmehr nur ein Teil eines vom Ministerium geführten Verfahrens. Die vom GBD vorgeschlagenen und vom federführenden Ausschuss empfohlenen Änderungen an § 64 a dienten insbesondere dazu, das Missverständnis zu vermeiden, dass die Akkreditierungseinrichtungen hier eigene Verwaltungsverfahren zu führen hätten.

*

Abg. **Dr. Marco Genthe** (FDP) erklärte, seine Fraktion stehe einer Stärkung der Hochschulautonomie grundsätzlich positiv gegenüber. Sie hätte sich aber einen etwas größeren Schritt in diese Richtung - etwa nach dem Vorbild Nordrhein-Westfalens - gewünscht. Die FDP nehme zudem die vom GBD vorgetragene datenschutz- und urheberrechtlichen Bedenken gegen die Regelung zur Aufzeichnung von Lehrveranstaltungen ernst und halte wie der GBD die Regelungen zur Anerkennung privater Hochschulen für nicht bestimmt genug. Aus all diesen Gründen werde sich die FDP-Fraktion bei der Abstimmung über den vorliegenden Gesetzentwurf enthalten.

Beschluss

Der **Ausschuss** schloss sich der Beschlussempfehlung des - federführenden - Ausschusses für Wissenschaft und Kultur an, den Gesetzentwurf in der Fassung der Vorlage 21 anzunehmen.

Zustimmung: SPD, CDU

Ablehnung: GRÜNE

Enthaltung: FDP

Tagesordnungspunkt 2:

Verfassungsgerichtliches Verfahren

Organstreitverfahren der Mitglieder des Landtages Stephan Bothe und Peer Lilienthal gegen

1. die Präsidentin des Niedersächsischen Landtages und
2. den Niedersächsischen Landtag

wegen Verletzung der Rechte aus Artikel 19 Abs. 2 der Niedersächsischen Verfassung (Finanzierungsanspruch für fraktionslose Abgeordnete und parlamentarische Gruppen)

StGH 2/21

zur Beratung und Berichterstattung überwiesen mit Schreiben der Präsidentin vom 30.09.2021

Beginn der Beratung: 79. Sitzung am 03.11.2021

Fortsetzung der Beratung

Vors. Abg. **Andrea Schröder-Ehlers** (SPD) verwies auf den von den vier Fraktionen vorgelegten Entwurf einer Antragserwiderung, der dieser Niederschrift als **Anlage** beigelegt ist.

Beschluss

Der **Ausschuss** fasste folgenden Beschluss:

Der Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen empfiehlt dem Landtag, in dem Verfahren für den Antragsgegner zu 2. wie folgt zu erwidern:

„Der Landtag beantragt, die gestellten Anträge der Antragsteller zurückzuweisen.

Zur Begründung wird auf den als Anlage beigelegten Schriftsatz Bezug genommen.“

Zustimmung: SPD, CDU, GRÜNE, FDP

Ablehnung: -

Enthaltung: -

Auf eine Berichterstattung verzichtete der Ausschuss.

Tagesordnungspunkt 3:

Verfassungsgerichtliches Verfahren

Organstreitverfahren des Mitgliedes des Landtages Klaus Wichmann gegen den Niedersächsischen Landtag wegen Verletzung von Abgeordnetenrechten (Redezeit) und der Verfassungswidrigkeit der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages wegen Verstoßes gegen Artikel 19 der Niedersächsischen Verfassung

StGH 1/22

zur Beratung und Berichterstattung überwiesen mit Schreiben der Präsidentin vom 17.01.2022

Beginn der Beratung

Vors. Abg. **Andrea Schröder-Ehlers** (SPD) fragte, ob seitens der Fraktionen auch in diesem Organstreitverfahren eine Erwiderung des Landtages geplant werde.

Abg. **Christian Calderone** (CDU) erwiderte, es müsse noch geklärt werden, ob und, wenn ja, wie der Landtag Stellung nehmen beabsichtige. Hierzu würden die Fraktionen eine Verständigung suchen.

Vor diesem Hintergrund stellte der **Ausschuss** die weitere Beratung einvernehmlich zurück.

Tagesordnungspunkt 4:

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung spielhallenrechtlicher Bestimmungen

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion der CDU - [Drs. 18/10441](#)

direkt überwiesen am 14.12.2021

federführend: AfWAVuD;

mitberatend: AfRuV

Mitberatung

Beratungsgrundlage: Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses (Annahme in der Fassung der Vorlage 12)

MR **Dr. Miller** (GBD) trug vor, der - federführende - Ausschusses für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung habe die Beschlussempfehlung in seiner 82. Sitzung am 14. Januar 2022 einstimmig - bei Stimmenthaltung der Ausschussmitglieder der Fraktionen der Grünen und der FDP - gefasst.

Der Vertreter des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes legte dar, gemäß § 10 e Abs. 2 Satz 2 des Glücksspielgesetzes liefen am 31. Januar 2022 die Erlaubnisse für sogenannte Verbundspielhallen ab. Nach dem Willen der Koalitionsfraktionen, die den vorliegenden Gesetzentwurf Mitte Dezember 2021 eingebracht hätten, solle dieser nahtlos an die auslaufende Übergangsregelung anschließen und deshalb am 1. Februar 2022 in Kraft treten.

Dies habe zu einem extrem eiligen Beratungsverfahren geführt. Der GBD habe den Gesetzentwurf nicht so intensiv prüfen können wie üblich. Dennoch sei es gelungen, viele Rechtsfragen zu klären, Ungenauigkeiten zu bereinigen und redaktionelle Fehler zu berichtigen. Im Ergebnis einer intensiven Zusammenarbeit zwischen GBD und Wirtschaftsministerium sei kein fachlicher Dissens verblieben. Trotzdem müsse der GBD darauf hinweisen, dass das beschleunigte Verfahren eine erhöhte Fehleranfälligkeit mit sich bringe.

Herr Dr. Miller wies sodann darauf hin, dass die Richtlinie (EU) 2018/958 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 über die Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen die Mitgliedstaaten der Europäischen Union verpflichte, vor der Einführung oder Änderung berufsreglementierender Gesetze und Verwaltungsvorschriften die Verhältnismäßigkeit dieser Regelungen zu prüfen. Eine solche Verhältnismäßigkeitsprüfung enthalte der Gesetzentwurf nicht, müsse aber vor Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens durchgeführt werden.

Im Auftrag des federführenden Ausschusses habe das Ministerium entsprechende Erläuterungen vorgelegt (Vorlage 9) und am 11. Januar 2022 auf seiner Internetseite veröffentlicht.² Die interessierten Kreise hätten nun für zwei Wochen Gelegenheit zur Stellungnahme. Das Ministerium werde eingehende Stellungnahmen umgehend an die Landtagsverwaltung weiterleiten. Es sei vorgesehen, sie als Vorlagen zum Gesetzentwurf zu verteilen, sodass sie allen Abgeordneten bei der abschließenden Beratung im Januar-Plenum elektronisch zur Verfügung stünden.

Dieses Verfahren für Gesetzentwürfe aus der Mitte des Landtages beruhe im Wesentlichen auf einem Schriftwechsel zwischen dem Chef der Staatskanzlei und dem Direktor beim Landtag aus dem Jahre 2019. Ihm liege die Einsicht zugrunde, dass die vorgeschriebene Verhältnismäßigkeitsprüfung im Grunde nur von der Landesregierung sinnvoll durchgeführt werden könne, weil nur dort alle erforderlichen Informationen vorhanden seien. Der Schriftwechsel sehe vor, dass die Landesregierung um Durchführung der Verhältnismäßigkeitsprüfung gebeten werde, sobald sich im Ausschuss eine Mehrheit für einen Gesetzentwurf aus der Mitte des Landtages abzeichne. Nach Auffassung des GBD werde dieses Verfahren den europarechtlichen Anforderungen gerecht.

Im Weiteren ging Herr Dr. Miller noch auf folgende Vorschriften des Gesetzentwurfes ein:

² <https://www.mw.niedersachsen.de/startseite/aktuelles/verhaeltnismassigkeitspruefung/verhaeltnismassigkeitspruefung-niedersaechsischespielhallengesetz-nspielhg-207488.html>

Artikel 1 - Gesetz zur Regelung des Rechts der Spielhallen im Land Niedersachsen (Niedersächsisches Spielhallengesetz - NSpielHG)

§ 1 - Anwendungsbereich

MR Dr. Miller (GBD) legte dar, die zu **Absatz 1** empfohlene Formulierung diene dazu, das Verhältnis zwischen dem Spielhallengesetz und dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 klarzustellen. Dieser Staatsvertrag, dem der Landtag im vergangenen Jahr zugestimmt habe, gelte unmittelbar als Landesrecht. Das Spielhallengesetz enthalte Bestimmungen zur Ausführung und Ergänzung der in § 2 Abs. 3 Satz 1 des Glücksspielstaatsvertrages genannten Regelungen, die auf Spielhallen Anwendungen fänden.

Der verfassungsrechtliche Hintergrund des Gesetzentwurfes werde in **Absatz 2** deutlich: Das Spielhallengesetz solle § 33 i der Gewerbeordnung und verschiedene Regelungen der Spielverordnung ersetzen. Diese Vorschriften seien als Bundesrecht erlassen worden und gälten bis zu ihrer Ersetzung durch Landesrecht fort, dürften aber seit der Föderalismusreform des Jahres 2006 nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden.

Das Spielhallengesetz solle also sowohl spezielle glücksspielrechtliche als auch spezielle gewerberechtliche Regelungen enthalten. In **Absatz 3** solle geregelt werden, dass ergänzend die Gewerbeordnung gelten solle. Der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst habe in der Kürze der Zeit nicht vollständig überblicken können, ob durch diese Verweisung auf die Gewerbeordnung auch Regelung in Bezug genommen würden, die sich im Grunde auf dem Kompetenzfeld des Spielhallenrechts befänden und deswegen vom Landesgesetzgeber nur ersetzt, nicht aber ergänzt oder geändert werden könnten. Eine Mischlage aus Bundes- und Landesrecht sei aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht zulässig, werde nach Angaben des Wirtschaftsministeriums aber auch nicht entstehen. Dieser Ansicht habe sich der federführende Ausschuss angeschlossen.

Anders als die Gewerbeordnung solle nach der Beschlussempfehlung die Spielverordnung nicht ergänzend in Bezug genommen werden. Diejenigen Bestimmungen dieser Rechtsverordnung des Bundes, die sich auf den Spielhallenbetrieb bezögen, sollten vielmehr in Niedersachsen durch das Spielhallengesetz ersetzt werden. Die Be-

stimmungen der Spielverordnung, die sich nicht an die Spielhallenbetreiber, sondern an die Automatenaufsteller richteten und deshalb nicht zum Spielhallenrecht gehörten, blieben aber auch für Niedersachsen in Kraft. Denn das Gewerbe der Automatenaufsteller bleibe auch nach der Föderalismusreform in der Gesetzgebungskompetenz des Bundes.

§ 6 - Zertifizierung

MR Dr. Miller (GBD) trug vor, in diesem Paragraphen liege die wesentliche materielle Neuerung für niedersächsische Spielhallen, die der Gesetzentwurf mit sich bringe. Er erinnerte daran, dass die Einführung einer Zertifizierung bereits vor zwei Jahren anlässlich eines Gesetzentwurfes der Landesregierung zur Änderung des Glücksspielgesetzes ([Drs. 18/4945](#)) zur Diskussion gestanden habe.³ Das Ziel, eine Zertifizierung einzuführen, sei ein Grund für die nun vorgesehene Ersetzung der gewerberechtlichen Vorschriften des Bundesrechts durch ein Niedersächsisches Spielhallengesetz.

Die Beschlussempfehlung sehe in **Absatz 1** sechs Voraussetzungen für eine Zertifizierung vor.

Die ersten beiden Voraussetzungen - Sozialkonzept und Sachkundeprüfung - seien zugleich Erlaubnisvoraussetzungen; wer diese Voraussetzungen nicht erfülle, der bekomme für seine Spielhalle keine Betriebserlaubnis.

Die dritte Voraussetzung - dass das Personal mit Kundenkontakt besonders geschult sein müsse - sei in § 15 Abs. 4 zusätzlich als unmittelbare Pflicht des Spielhallenbetreibers verankert, könne also mit den Mitteln der Aufsicht durchgesetzt werden.

Drei weitere Voraussetzungen würden im Rahmen der Zertifizierung überprüft: dass in jeder Spielhalle mindestens eine Person die Aufsicht führe, dass der Zutritt erst ab 21 Jahren gestattet werde und dass die Spielenden durch Informationsmaterial auf die Möglichkeit einer Selbstsperrung hingewiesen würden. Diese drei Punkte zählten aber nicht zu den in den §§ 15 und 16 aufgezählten unmittelbaren Pflichten des Betreibers, die im

³ Siehe die Niederschrift über die 48. Sitzung am 15. April 2020.

Rahmen der Aufsicht durchgesetzt werden könnten. § 19 Abs. 1 Nr. 4 sehe jedoch vor, dass Verstöße gegen diese Pflichten als Ordnungswidrigkeiten geahndet werden könnten. Von dieser komplizierten Regelungstechnik rate der GBD zwar ab. Die Koalitionsfraktionen hätten jedoch daran festhalten wollen.

Abg. **Ulf Prange** (SPD) fragte, ob die Behörde eine Spielhallenerlaubnis zurücknehmen oder widerrufen könne, wenn eine Spielhalle die letzten drei Voraussetzungen nicht mehr erfülle.

MR **Dr. Miller** (GBD) antwortete, dies sei erst möglich, wenn das Zertifikat erloschen sei. Eine Spielhalle, die sich nicht an diese drei Pflichten halte, werde ja früher oder später die Zertifizierung verlieren. In der Folge büße sie dann auch ihre Erlaubnis ein.

Abg. **Ulf Prange** (SPD) schloss daraus, dass nur dauerhafte Verstöße zu einem Wegfall der Betriebserlaubnis führen würden. Er wollte wissen, ob auch härtere Sanktionsmittel rechtlich möglich gewesen wären.

MR **Dr. Miller** (GBD) bejahte dies. Man hätte diese drei Voraussetzungen nämlich - ähnlich wie Schulung des Personals - auch als unmittelbare Pflichten des Betreibers formulieren können.

Abg. **Dr. Marco Genthe** (FDP) erkundigte sich, ob eine Behörde, die Verstöße gegen die letzten drei Zertifizierungsvoraussetzungen festgestellt und als Ordnungswidrigkeiten geahndet habe, eine Überprüfung der Zertifizierung veranlassen könne, die letztendlich zum Entzug des Zertifikats und der Betriebserlaubnis führen könne.

MR **Dr. Miller** (GBD) legte dar, die Behörde müsse nicht gegen jeden einzelnen festgestellten Verstoß mit der Verhängung einer Geldbuße vorgehen, sondern erst, wenn die Einhaltung der Zertifizierungsvoraussetzungen nicht mehr gewährleistet sei.

Die Überprüfung der Zertifizierung sei in **Absatz 2** geregelt. Demnach sei die Zertifizierung alle zwei Jahre zu wiederholen. Der Betreiber müsse das neue Zertifikat unverzüglich der Erlaubnisbehörde übermitteln. Wenn die Prüforganisation die Erneuerung des Zertifikats verweigere, sei dies nicht meldepflichtig. Vielmehr müsse die Behörde diese Frist überwachen. Wenn das neue Zertifikat ausbleibe, müsse sie den Widerruf der Betriebserlaubnis einleiten.

Das Zertifizierungsverfahren solle sich allerdings nicht darin erschöpfen, dass die sechs Voraussetzungen alle zwei Jahre überprüft würden. Die vom federführenden Ausschuss durchgeführte Anhörung habe vielmehr ergeben, dass in der Praxis der Zertifizierung auch ein Überwachungsaudit vorgesehen sei. Die Spielhallen würden also von Vertretern der Prüforganisationen besucht, um eine Einhaltung der Voraussetzungen zu kontrollieren. Bei solchen Kontrollen festgestellte Verstöße könnten zum Entzug des Zertifikats führen.

Im Gesetzentwurf habe allerdings eine Regelung zu der Frage gefehlt, wie die Erlaubnisbehörde von einem solchen Entzug erfahren solle. Auf Anraten des Wirtschaftsministeriums und des GBD habe der federführende Ausschuss deshalb empfohlen, einen Satz 3 anzufügen, in dem die Prüforganisation verpflichtet werde, die Behörde unverzüglich zu unterrichten, wenn sie einer Spielhalle das Zertifikat entziehe. Die Behörde könne dann den Widerruf der Spielhallenerlaubnis in die Wege leiten. Ohne eine solche Regelung wäre aus datenschutzrechtlicher Sicht zweifelhaft gewesen, ob die Prüforganisation die Behörde von sich aus über den Entzug des Zertifikats hätte informieren dürfen.

Gesetzlich vorgeschrieben werden solle ein Überwachungsaudit allerdings nicht. Ob es ihn gebe, sei den Zertifizierungsprogrammen überlassen, die von der Akkreditierungsstelle überprüft würden.

§ 9 - Sachkundeprüfung, Verfahren

MR **Dr. Miller** (GBD) legte dar, die im Gesetzentwurf verlangte Sachkunde könne die Leitung einer Spielhalle durch eine Prüfung bei der Industrie- und Handelskammer nachweisen. In Absatz 8 Satz 2 sehe der Gesetzentwurf aber auch die Möglichkeit vor, andere Nachweise anzuerkennen. Zu diesem Zweck sollten die Kammern ermächtigt werden, die Anerkennung solcher Nachweise in Satzungen zu regeln.

Wenn solche Nachweise aus dem Ausland stammten, könnten sie in den Anwendungsbereich der EU-Berufsanerkenntnisrichtlinie fallen, sagte der Vertreter des GBD weiter. Eine Umsetzung dieser komplexen Richtlinie bedürfe umfangreicher Regelungen. Der federführende Ausschuss habe daher empfohlen, die vorgesehene

Satzungsermächtigung zu streichen und die Regelungen über die Anerkennung anderer Nachweise in § 12 zusammenzufassen.

§ 12 - Anerkennung anderer Nachweise

MR Dr. Miller (GBD) fuhr fort, in den **Absätzen 1 und 2** werde geregelt, inwieweit Berufsabschlüsse aus dem Gewerbe der Automatenaufsteller als Sachkundeprüfungen und Schulungsnachweise anerkannt werden könnten.

In **Absatz 3** habe der federführende Ausschuss die Regelung angefügt, dass Nachweise aus anderen Bundesländern oder aus dem Ausland in entsprechender Anwendung von § 13 c der Gewerbeordnung von den Industrie- und Handelskammern anerkannt würden. § 13 c setze nämlich das europäische Berufsankennungsrecht um. Ob jener Paragraph allerdings sämtlichen Anforderungen der Berufsankennungsrichtlinie entspreche, habe der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst aus Zeitgründen nicht abschließend prüfen können. Der federführende Ausschuss sei aber gewillt gewesen, sich darauf zu verlassen, dass der Bundesgesetzgeber die Richtlinie ordnungsgemäß umgesetzt habe.

§ 20 - Übergangsregelungen

MR Dr. Miller (GBD) trug vor, **Absatz 1** enthalte eine Übergangsregelung für Inhaber von Erlaubnissen, die noch auf dem Glücksspielstaatsvertrag 2011 beruhten. Nach dem damaligen Recht seien zwei Genehmigungen - die eine nach dem Glücksspielrecht, die andere nach der Gewerbeordnung - erforderlich gewesen.

In **Absatz 2** würden die Pflichten zur Zertifizierung und zum Sachkundenachweis bis zum 31. März 2023 aufgeschoben. Der Hintergrund hierfür sei, dass die Prüforganisationen bzw. die Industrie- und Handelskammern die tatsächlichen Voraussetzungen für Zertifizierungen und Schulungen erst noch schaffen müssten.

Der federführende Ausschuss empfehle, in einem Satz 3 auch zu regeln, dass die Nichteinhaltung bestimmter in § 6 Abs. 1 geregelter Zertifizierungsvoraussetzungen - nämlich der Pflichten, in jeder Spielhalle eine Aufsicht einzusetzen, den Eintritt erst ab 21 Jahren zu gestatten und Infor-

mationsmaterial bereitzuhalten - bis zum 31. März 2023 ebenfalls noch nicht ahnden.

Bezüglich des Aufsichtspersonals sei dieser Aufschub damit begründet worden, dass in Verbänden aus zwei Spielhallen bislang oftmals nur eine einzige Aufsichtsperson eingesetzt werde und es nicht möglich sei, kurzfristig genug zusätzliches Aufsichtspersonal für die meist großzügigen Öffnungszeiten dieser Spielhallen zu finden.

Herr Dr. Miller legte sodann dar, **Absatz 4** enthalte eine bis zum 31. Dezember 2025 befristete Übergangsregelung für bestehende Verbundspielhallen.

Er erinnerte in diesem Zusammenhang an den von den Fraktionen der SPD und der CDU vorgelegten Gesetzentwurf zur Änderung des Glücksspielgesetzes ([Drs. 18/9189](#)) und an die rechtlichen Bedenken, die der GBD in der 70. Sitzung am 2. Juni 2021 gegen die in diesem Entwurf vorgesehene Fristverlängerung für Mehrfachkomplexe vorgetragen hatte. Der GBD hatte seinerzeit darauf hingewiesen, dass diese Verlängerung ohne gleichzeitige Einführung einer Zertifizierung gegen den Glücksspielstaatsvertrag 2021 verstoße.

Die nun vorgesehene neue Übergangsregelung solle die Vorgaben des Staatsvertrages einhalten. Wie der GBD in Vorlage 8 dargelegt habe, entspreche diese Regelung zwar nicht ganz dem Wortlaut des Staatsvertrages, wohl aber dessen Sinn und Zweck. Deshalb bestünden aus Sicht des GBD keine gravierenden verfassungsrechtlichen Bedenken gegen diese Regelung.

Zwar würden die Pflichten zur Zertifizierung und zum Sachkundenachweis auch bei Verbundspielhallen bis zum 31. März 2023 ausgesetzt, und man könne die Frage stellen, ob eine so lange Aussetzung erforderlich sei. Aber die Risiken, die sich daraus ergäben, seien aus Sicht des GBD überschaubar.

Ebenfalls als nicht gravierend schätze der GBD die Bedenken gegen die Bedingung an, dass eine Verbundspielhalle schon am 1. Januar 2020 bestanden haben müsse. Hier spielten niedersächsische Besonderheiten eine Rolle, die in der Begründung des Gesetzentwurfes dargelegt worden seien.

Artikel 2 - Änderung des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes

MR **Dr. Miller** (GBD) erläuterte, dieser Artikel sehe vor, die bislang im Glücksspielgesetz enthaltenen Bestimmungen zu Spielhallen zu streichen. Auf Spielhallen solle das Glücksspielgesetz künftig nicht mehr anwendbar sein. Es sei vorgesehen, alle für Spielhallen relevanten landesrechtlichen Regelungen im Spielhallengesetz zusammenzufassen. Ob dies gelungen sei, habe der Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes angesichts des gedrängten Beratungsverfahrens nicht abschließend prüfen können. Der federführende Ausschuss habe diese Unsicherheit jedoch in Kauf genommen.

Artikel 5 - Änderung des Niedersächsischen Nichtraucherschutzgesetzes

MR **Dr. Miller** (GBD) berichtete, sowohl in der Anhörung als auch bei der Beratung im federführenden Ausschuss sei die Frage aufgeworfen worden, warum Spielhallen in Bezug auf den Nichtraucherschutz anders behandelt würden als Gaststätten. Denn die für Gaststätten in § 2 Abs. 2 und 3 des Nichtraucherschutzgesetzes gegebenen Möglichkeiten, Raucherräume in Gaststätten und sogar ganze Rauchergaststätten einzurichten, solle es für Spielhallen nicht geben.

Der GBD habe im Wirtschaftsausschuss darauf hingewiesen, dass hierin ein Verstoß gegen den in Artikel 3 des Grundgesetzes verankerten Gleichbehandlungsgrundsatz liegen könne. Eine Ungleichbehandlung könne aber durch sachliche Gründe gerechtfertigt werden.

In der Gesetzesbegründung sei hierzu dargelegt worden, das ausnahmslose Rauchverbot in Spielhallen solle der Spielsucht vorbeugen. Nikotinabhängige machten einen großen Teil der Spielhallenkunden aus. Deren Spiel werde zwangsläufig unterbrochen, wenn sie zum Rauchen die Spielhalle verlassen müssten. Solche Unterbrechungen seien aus suchtpreventiver Sicht vorteilhaft.

Ob dies einen verfassungsrechtlich ausreichenden Grund für die Ungleichbehandlung darstelle, habe der GBD nicht zu entscheiden. Dies zu beurteilen, wäre letztlich Sache des Bundesverfassungsgerichts.

Abg. **Ulf Prange** (SPD) entgegnete, es gebe in Niedersachsen kaum noch öffentliche Räume, in denen geraucht werden dürfe. Verboten sei es z. B. auf Flughäfen und auf Bahnhöfen, in vielen Betrieben und auch im Landtagsgebäude. Sogar das Rauchen auf dem Balkon werde mittlerweile mietrechtlich reglementiert. Die Möglichkeiten, das Rauchen in Gaststätten zu ermöglichen, würden kaum noch genutzt. Insofern sei fraglich, ob ein Rauchverbot in Spielhallen noch einer besonderen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedürfe.

*

Abg. **Dr. Marco Genthe** (FDP) kündigte an, seine Fraktion werde sich bei der Abstimmung über die vorliegende Beschlussempfehlung enthalten. Aus Sicht der FDP seien die Regelungen noch nicht ganz ausgereift. Die gelte insbesondere für den komplizierten Zusammenhang zwischen den Zertifizierungsvoraussetzungen und den Bußgeldvorschriften sowie für den vorgeschriebenen Abstand zwischen Spielhallen. Letzterer solle nach Auffassung der Koalitionsfraktionen eine gewisse Abkühlungsphase zwischen den Besuchen zweier Spielhallen sicherstellen. In Zeiten, in denen Glücksspiele auf dem Smartphone jederzeit zugänglich seien, sei es allerdings fraglich, ob es noch angebracht sei, durch räumliche Abstände zwischen Spielhallen Abkühlungseffekte erzwingen zu wollen.

Abg. **Ulf Prange** (SPD) wies darauf hin, dass die bisherige Übergangsregelung für Verbundspielhallen zum 31. Januar 2022 auslaufe. Dem sich hieraus ergebenden gesetzgeberischen Handlungsbedarf werde der Gesetzentwurf mit einer neuen Übergangsregelung gerecht, urteilte der Abgeordnete. Dass die Vorschriften zur Zertifizierung und zum Sachkundenachweis auch für Verbundspielhallen um mehr als ein Jahr aufgeschoben würden, halte die SPD-Fraktion allerdings für problematisch.

Positiv hervorzuheben sei, dass das neue Spielhallengesetz den Spielerschutz stärke. Zwar hätte die Fraktion der SPD sich hierzu durchaus noch schärfere Regelungen vorstellen können. Doch insgesamt seien die Fortschritte so groß, dass die SPD-Fraktion die Beschlussempfehlung mittragen könne.

Beschluss

Der **Ausschuss** schloss sich der Beschlussempfehlung des - federführenden - Ausschusses für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung an, den Gesetzentwurf in der Fassung der Vorlage 12 anzunehmen.

Zustimmung: SPD, CDU

Ablehnung: -

Enthaltung: GRÜNE, FDP

Tagesordnungspunkt 5:

Entwurf eines Gesetzes zur nachhaltigen Sicherung von Wohlstand, Eigentum und Ressourcen

Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - [Drs. 18/9588](#)

erste Beratung:

114. Plenarsitzung am 07.07.2021

federführend: AfRuV;

mitberatend: AfHuF

Verfahrensfragen: 75. Sitzung am 01.09.2021

Stellungnahme der Landesregierung

LMR **Vree** (MF) ergänzte die Stellungnahme durch den Finanzminister in der 114. Plenarsitzung.

Er legte dar, durch den Gesetzentwurf solle Artikel 71 Abs. 4 der Verfassung neu gefasst werden.

Der vorgeschlagene **Satz 1** dieses Absatzes stimme wörtlich mit dem bestehenden Absatz 1 überein. Eine Doppelregelung sei nicht sinnvoll.

Zu **Satz 2** erklärte Herr Vree, die „Regeln zum Finanzwesen des Grundgesetzes“ umfassten die Artikel 104 a bis 115 des Grundgesetzes. Die Artikel 110 bis 115 betrafen allerdings nur die Haushaltswirtschaft des Bundes, nicht die der Länder.

Im Zusammenhang mit dem Gesetzentwurf von besonderer Bedeutung sei Artikel 109 Abs. 3 des Grundgesetzes. Die dort vorgesehenen Ausnahmen von der Regel, dass die Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen seien, könne das Land nur nutzen, wenn es im Rahmen seiner verfassungsrechtlichen Kompetenzen von diesen Ausnahmen Gebrauch mache, wie es in Artikel 71 Abs. 3 und 4 der Verfassung geschehen sei.

Ausnahmen vom Verbot der Kreditaufnahme, die Artikel 109 Abs. 3 nicht vorsehe, könne der Landesgesetzgeber nicht schaffen. Insofern verstoße der vorgeschlagene **Satz 3** gegen das Grundgesetz.

Satz 4 sei so unbestimmt formuliert, dass die Vorschrift nicht vernünftig umgesetzt werden könne. So sei nicht klar, was unter „öffentlichen Gütern“ zu verstehen sei. Es sei z. B. fraglich, ob dazu neben dem Landesvermögen auch das Vermögen der Kommunen zu rechnen sei. Auch die Pflicht, einen „Bericht zur Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen vorzulegen“, sei zu unbestimmt formuliert, als dass man sie aus sich heraus umsetzen könnte.

Auf Vorschlag des Abg. **Marie Kollenrott** (GRÜNE) kam der **Ausschuss** überein, die Behandlung des Gesetzentwurfes zu unterbrechen, um den Fraktionen Gelegenheit zu internen Beratungen zu geben.

Niedersächsischer Staatsgerichtshof
Herminenstraße 31
31675 Bückeburg

Hannover, 17.01.2022

In dem Organstreitverfahren (Az.: StGH 2/21)

des Abgeordneten des Niedersächsischen Landtages Stephan Bothe

- Antragsteller zu 1 -

und des Abgeordneten des Niedersächsischen Landtages Peer Lilienthal

- Antragsteller zu 2 -

gegen

die Präsidentin des Niedersächsischen Landtages

- Antragsgegnerin zu 1 -

und den Niedersächsischen Landtag, vertreten durch die Präsidentin,

- Antragsgegnerin zu 2 -

wegen Verletzung der verfassungsmäßigen Rechte aus Art. 19 Abs. 2 der Niedersächsischen Verfassung – **StGH 2/21** –

beantragt die Antragsgegnerin zu 2, die gestellten Anträge

zurückzuweisen.

Begründung:

I.

Das von den Antragstellern eingeleitete Organstreitverfahren ist unzulässig.

Mit ihren in der Fassung des Schriftsatzes vom 13.10.2021 gestellten Anträgen rügen die Antragsteller zum einen die Verfassungswidrigkeit von § 31 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Abgeordneten des Niedersächsischen Landtages (Niedersächsisches Abgeordnetengesetz – NAbgG) und begehren der Sache nach zum anderen die Feststellung, dass sie vom Landtag als parlamentarische Gruppe anzuerkennen und – vergleichbar mit den Fraktionen – mit eigenen Rechten auszustatten sind.

1. Die gestellten Anträge wahren nicht die zwingende gesetzliche Ausschlussfrist des § 30 NStGHG i.V.m. § 64 Abs. 3 BVerfGG, der zufolge der Antrag binnen sechs Monaten, nachdem die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung dem Antragsteller bekannt geworden ist, gestellt werden muss. Diese Frist war zum Zeitpunkt des Eingangs der Antragschrift beim Niedersächsischen Staatsgerichtshof am 22.09.2021 bereits verstrichen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) kommt es für den Fristbeginn entscheidend auf den Zeitpunkt an, zu dem die betreffende Maßnahme beim jeweiligen Antragsteller eine aktuelle rechtliche Betroffenheit auszulösen vermag (dazu BVerfGE 134, 141 [193] = NVwZ 2013, 1468 [1476]; BeckOK BVerfGG/Walter, 11. Ed., § 64 Rn. 38).

Sofern es sich bei der angegriffenen Maßnahme um ein Gesetz handelt, stellt das BVerfG grundsätzlich auf den Zeitpunkt seiner Verkündung ab, wobei im Falle einer Änderung des Gesetzes entscheidend ist, ob sich die Belastung aus der Änderung ergeben hat oder zumindest durch diese verstärkt wurde. Nur dann kommt es auf den Zeitpunkt der Verkündung des Änderungsgesetzes und nicht auf das ursprüngliche Gesetz an (vgl. zum Ganzen nur BVerfGE 114, 107 = NJW 2005, 2682 [2683] mwN).

Das BVerfG hat für Normen des Geschäftsordnungsrechts und mit ihnen nach ihrem Regelungszweck eng verbundene Normen des Abgeordnetengesetzes indes auch einen späteren Zeitpunkt als das Inkrafttreten für zulässig erachtet, wenn für

den Antragsteller seine eigene Betroffenheit im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Regelung noch nicht absehbar war (so BVerfGE 80, 188 [209 f.] = NJW 1990, 373: Eintritt der Fraktionslosigkeit als das die „aktuelle rechtliche Betroffenheit“ des Antragstellers auslösende Ereignis; zur Erstreckung auf das Abgeordnetengesetz vgl. BVerfGE 118, 277 [321 f.]).

Nach diesseits vertretener Rechtsauffassung ist für den Fristbeginn im Hinblick auf das Erfordernis einer aktuellen rechtlichen Betroffenheit spätestens auf den Zeitpunkt der Fraktionslosigkeit der Antragsteller abzustellen, weil mit diesem Ereignis die von den Antragstellern hier gerügten und ihnen bekannten Rechtsnachteile – insbesondere der Wegfall der Fraktionskostenzuschüsse – eingetreten sind. Die AfD hat ihren Fraktionsstatus im Niedersächsischen Landtag (spätestens) am 29.09.2020 verloren (s. dazu Pressemitteilung 116/2020 des Landtages vom 29.09.2020). Die Sechs-Monatsfrist endete damit gemäß § 188 Abs. 2 BGB spätestens mit Ablauf des 29.03.2021 (BeckOK BVerfGG/Walter, 11. Ed., § 64 Rn. 44). Die Kenntnisnahme der Antragsteller von einem Antrag vom 08.09.2021 im Thüringer Landtag ist für die Fristberechnung unbeachtlich.

2. Dessen ungeachtet sind zudem die zuletzt mit Schriftsatz vom 13.10.2021 gestellten Anträge gegen die Antragsgegnerin zu 1 unzulässig. Denn im Falle der Rüge der Verfassungswidrigkeit einer landesgesetzlichen Vorschrift oder Geschäftsordnungsvorschrift kann sich das Organstreitverfahren ausschließlich gegen den Landtag (Art. 42 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 1 NV) und nicht gegen dessen Präsidentin (Art. 18 NV) richten, weil der Landtag sowohl das NAbgG als auch die Geschäftsordnung beschlossen hat und ihm damit die streitgegenständlichen Maßnahmen zuzurechnen sind (NStGH, Urteil vom 15 Januar 2019 – StGH 1/18, NVwZ-RR 2019, 578 [580] mwN; dazu auch Smollich in HannKommNV, 2. Aufl., Art. 54 Rn. 9). Auch ein Anspruch auf Anerkennung als parlamentarische Gruppe kann nur gegenüber dem Landtag und nicht gegenüber der Landtagspräsidentin geltend gemacht werden.

II.

Das Organstreitverfahren ist zudem unbegründet.

1. Entgegen der Rechtsauffassung der Antragsteller besteht vorliegend kein verfassungsrechtlicher Anspruch gegenüber dem Niedersächsischen Landtag, den Zusammenschluss von fraktionslosen Abgeordneten als parlamentarische Gruppe anzuerkennen und mit eigenen Rechten auszustatten.

In Anbetracht des aus Art. 12 Satz 2 NV resultierenden freien Mandats steht Abgeordneten, die sich unterhalb der geschäftsordnungsrechtlich festgelegten Fraktionsmindeststärke von 5 % der Mitglieder des Landtages (§ 2 Abs. 1 GO LT) zusammenschließen wollen, das Recht zu, sich zu gemeinsamer Arbeit zusammenzufinden (vgl. BVerfGE 84, 304 = NJW 1991, 2474 [2476] zu Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG). Wenn gleich die Vorschrift des Art. 19 Abs. 1 NV parlamentarische Gruppen nicht ausdrücklich erwähnt, wollte der Verfassungsgeber andere parlamentarische Zusammenschlüsse als die der Fraktion nicht ausschließen (dazu Rademacher in HannKommNV, 2. Aufl., Art. 19 Rn. 4 und 41 mwN; Hageböling, NV, 2. Aufl., Art. 19 Ziffer 1). Der Landtag *kann* deshalb einem Bündnis von fraktionslosen Abgeordneten einen besonderen Status einräumen, indem er es als parlamentarische Gruppe anerkennt und zugleich mit eigenen Rechten ausstattet (Rademacher in HannKommNV, 2. Aufl., Art. 19 Rn. 41). Eine dahingehende *Verpflichtung* des Landtages *besteht indes nicht*.

Nach der Rechtsprechung des BVerfG verlangt der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit der Zusammensetzung von Parlament und Ausschüssen, dass bei deren Bildung jedenfalls auch Gruppierungen fraktionsloser Abgeordneter Berücksichtigung finden, die sich wegen gleicher Parteizugehörigkeit oder aufgrund eines Wahlbündnisses zusammengeschlossen haben, wenn auf sie bei der gegebenen Größe der Ausschüsse und auf der Grundlage des vom Parlament jeweils angewendeten Proportionalverfahrens ein oder mehrere Sitze entfielen. Sofern Abgeordnete, die einer solchen Gruppierung als Mitglied angehören, unter diesen Voraussetzungen einen Sitz in einem Ausschuss erlangen, haben Sie dort keinen Status minderen Rechts im Vergleich zu den von den Fraktionen entsandten Mitgliedern. Gruppierungen von Abgeordneten, die nach dieser Maßgabe Mitglieder in die Ausschüsse entsenden, müssen vom Parlament als Gruppe anerkannt werden. Sie haben dann Anspruch auf eine angemessene Ausstattung mit sachlichen und personellen Mitteln, sofern auch Fraktionen solche gewährt werden (so ausdrücklich BVerfGE 84, 304 = NJW 1991, 2474 [2476]; vgl. auch BeckOK GG/Butzer, 49. Ed., Art. 38 Rn. 204 und 206).

Diese verfassungsgerichtlichen Voraussetzungen liegen hier aber nicht vor.

Unter Beachtung der vorgenannten Maßstäbe ist zum einen die jeweilige Ausschussgröße und zum anderen das vom Landtag angewendete Proportionalverfahren maßgeblich. Gemäß § 11 Abs. 1 Satz 1 GO LT haben die in § 10 Abs. 1 Nr. 1 bis 11 GO LT genannten ständigen Ausschüsse des Landtages jeweils 14 (stimmberechtigte) Mitglieder. Die Besetzung der Ausschüsse erfolgt gemäß § 11 Abs. 2 Satz 1 GO LT i.V.m. § 3 Abs. 2 Satz 2 GO LT nach dem Höchstzahlverfahren unter Beachtung der Fraktionsstärke; dies ist von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden (BVerfGE 96, 264 = NJW 1998, 3037 [3039]; ferner Ipsen, NV, Art. 20 Rn. 12 und Rademacher in HannKommNV, 2. Aufl., Art. 20 Rn. 28).

In Anbetracht der aktuellen Sitzverteilung der Fraktionen in der 18. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages (SPD: 54 Sitze, CDU: 50 Sitze, Grüne: 12 Sitze und FDP: 11 Sitze) ergibt sich bei Anwendung des Höchstzahlverfahrens die nachfolgende Sitzverteilung (und Reihung) für die Fraktionen in den ständigen Ausschüssen:

	SPD	CDU	Grüne	FDP
1.	54 (1)	50 (2)	12 (9)	11 (10)
2.	27 (3)	25 (4)		
3.	18 (5)	16,7 (6)		
4.	13,5 (7)	12,5 (8)		
5.	10,8 (11)	10 (12)		
6.	9 (13)	8,3 (14)		
Ausschuss- sitze	6	6	1	1

Dementsprechend bedarf es unter Berücksichtigung der bestehenden Mehrheitsverhältnisse im Plenum eines Zusammenschlusses von (gut) acht Abgeordneten, um ein stimmberechtigtes Mitglied in einen ständigen Ausschuss des Landtages zu entsenden. Bei der gegebenen Größe der Ausschüsse und auf der Grundlage des vom Niedersächsischen Landtag jeweils angewendeten Proportionalverfahrens kann damit auf eine Gruppierung fraktionsloser Abgeordneter mit sechs oder weniger Abgeordneten kein mit Stimmrecht versehener Ausschusssitz entfallen. Damit besteht entgegen-

gen der Rechtsauffassung der Antragsteller für die Ausschussbesetzung keine verfassungsrechtliche Notwendigkeit, Gruppierungen fraktionsloser Abgeordneter zu berücksichtigen und zugleich kein Anspruch auf Anerkennung als Gruppe durch den Landtag.

2. Soweit die fraktionslosen Antragsteller zudem infolge der fehlenden Stimmberechtigung in den Ausschüssen einen Eingriff in das freie Mandat aus Art. 12 NV rügen, nehmen Sie die Vorschrift des Art. 20 Abs. 2 NV nicht hinreichend in den Blick, der die Besetzung der Ausschüsse ausdrücklich in der Verfassung selbst regelt. Nach dieser Vorschrift müssen in den Ausschüssen die Fraktionen des Landtages ihrer Stärke entsprechend (sog. Grundsatz der Spiegelbildlichkeit von Plenum und Ausschüssen), mindestens jedoch durch ein Mitglied mit beratender Stimme (sog. Fraktions-Grundmandat), vertreten sein. Fraktionslose Mitglieder des Landtages sind gemäß Art. 20 Abs. 2 Satz 2 NV angemessen zu berücksichtigen. Die letztgenannte Vorschrift trägt der geltenden Rechtsprechung des BVerfG Rechnung, der zufolge ein fraktionsloser Abgeordneter Anspruch auf Mitwirkung in einem Ausschuss hat. Aus dieser Mitwirkungsbefugnis resultiert ein Rede- und Antragsrecht (s. dazu Art. 20 Abs. 2 Satz 3 NV). Verfassungsrechtlich nicht geboten ist demgegenüber ein Stimmrecht eines fraktionslosen Abgeordneten im Ausschuss, weil die damit einhergehende Überproportionalität seiner Stimme praktisch kaum neutralisiert werden kann (BVerfGE 80, 188 = NJW 1990, 373 [376]; vgl. auch Ipsen, NV, Art. 20 Rn. 13; Rademacher in HannKommNV, 2. Aufl., Art. 20 Rn. 29 f.). Diesen Maßstäben trägt die Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages mit § 11 Abs. 2 Satz 4 GO LT Rechnung.

3. Ob die geltenden Vorschriften des Niedersächsischen Abgeordnetengesetzes, insbesondere § 31 NAbgG (Zuschüsse an Fraktionen zur Deckung des allgemeinen Bedarfs), mit dem aus Art. 19 Abs. 2 Satz 2 NV resultierenden Finanzausstattungsanspruch auch fraktionsloser Oppositionsabgeordneter (Oppositionszuschlag) zu vereinbaren sind, kann hier im Ergebnis wegen der Unzulässigkeit des Antrags zu 1 dahinstehen.

[Unterschrift]