

N i e d e r s c h r i f t

über die 32. - öffentliche - Sitzung

des Ausschusses für Rechts- und Verfassungsfragen

am 5. Juni 2024

Hannover, Landtagsgebäude

Tagesordnung:

Seite:

1. **Gespräche mit den Präsidentinnen und Präsidenten der niedersächsischen Obergerichte**
Gespräch mit der Präsidentin des Niedersächsischen Finanzgerichtes 5

2. **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Architektengesetzes, des Niedersächsischen Ingenieurgesetzes und der Niedersächsischen Bauordnung**
Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 19/3279](#)
Mitberatung 15
Beschluss..... 23

3. **Brandanschlag auf die Synagoge in Oldenburg am 5. April 2024**
Unterrichtung durch die Landesregierung..... 24

4. **Bericht des Zweiten Deutschen Fernsehens gemäß § 31 Abs. 2 Medienstaatsvertrag**
Unterrichtung - [Drs. 19/2810](#)
Beratung 28

5. **Verfassungsgerichtliches Verfahren**

Abstrakte Normenkontrolle der Abgeordneten Dr. Bernd Althusmann, Jan Bauer, Anna Bauseneick und weiterer Abgeordneter zur verfassungsrechtlichen Prüfung des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2023 und des Haushaltsbegleitgesetzes zu jenem Gesetz

StGH 1/24

Fortsetzung der Beratung..... 29

Beschluss..... 30

6. **Planung einer parlamentarischen Informationsreise**..... 31

Anwesend:

Ausschussmitglieder:

1. Abg. Christoph Plett (CDU), Vorsitzender
2. Abg. Brian Baatzsch (SPD)
3. Abg. Constantin Grosch (SPD)
4. Abg. Antonia Hillberg (SPD)
5. Abg. Ulf Prange (SPD)
6. Abg. Julius Schneider (SPD)
7. Abg. Jan Schröder (SPD)
8. Abg. Christian Calderone (CDU)
9. Abg. Martina Machulla (CDU)
10. Abg. Jens Nacke (CDU)
11. Abg. Volker Bajus (GRÜNE)
12. Abg. Evrim Camuz (GRÜNE)
13. Abg. Thorsten Paul Moritze (AfD)

Vom Gesetzgebungs- und Beratungsdienst:

Ministerialdirigent Dr. Wefelmeier (Mitglied),
Ministerialrat Dr. Miller,
Ministerialrat Mohr.

Von der Landtagsverwaltung:

Ministerialrätin Obst.

Niederschrift:

Regierungsdirektor Weemeyer, Stenografischer Dienst.

Sitzungsdauer: 10.21 Uhr bis 12.27 Uhr.

Außerhalb der Tagesordnung:*Billigung von Niederschriften*

Der **Ausschuss** billigt die Niederschriften über die 23., die 26. und die 30. Sitzung.

Einladung der Generalstaatsanwälte

Abg. **Christian Calderone** (CDU) weist darauf hin, dass die Reihe der Gespräche mit den Präsidenten der Obergerichte in der nächsten Sitzung zum Abschluss kommen werde. Er kommt auf den in der 25. Sitzung am 31. Januar 2025 angesprochenen Vorschlag zurück, anschließend die Leiter der Generalstaatsanwaltschaften zum Gespräch mit dem Ausschuss einzuladen, um sich mit ihnen über die Lage im Bereich der Staatsanwaltschaften auszutauschen.

Abg. **Ulf Prange** (SPD) und Abg. **Evrin Camuz** (GRÜNE) zeigen sich damit einverstanden, für das zweite Halbjahr Gespräche mit den drei Generalstaatsanwälten vorzusehen.

Vors. Abg. **Christoph Plett** (CDU) kündigt daraufhin an, die Generalstaatsanwälte zum Gespräch einzuladen.

Einladung der Präsidenten der Rechtsanwaltskammern

Vors. Abg. **Christoph Plett** (CDU) erinnert an seine zuletzt in der 16. Sitzung am 6. September 2023 angesprochenen Anregung, auch die Präsidenten der Rechtsanwaltskammern in den Ausschuss einzuladen.

Abg. **Ulf Prange** (SPD) erklärt, grundsätzlich spreche nichts gegen diesen Vorschlag. Es müsse allerdings noch überlegt werden, in welchem Format die Präsidenten gehört werden sollten und ob außerdem auch Vertreter des Anwaltverbands oder anderer anwaltlicher Organisationen eingeladen werden sollten. Es komme zum Beispiel die Gesprächsform einer Anhörung in Betracht, zumal die Herausforderungen für die Anwaltschaft regional nicht sehr unterschiedlich seien.

Vors. Abg. **Christoph Plett** (CDU) kündigt an, in einer der nächsten Sitzungen einen konkreten Vorschlag zu machen.

Tagesordnungspunkt 1:

Gespräche mit den Präsidentinnen und Präsidenten der niedersächsischen Obergerichte

Zuletzt sprach der Ausschuss in seiner 29. Sitzung am 3. April 2024 mit der Präsidentin des Oberlandesgerichts (OLG) Celle.

Gespräch mit der Präsidentin des Niedersächsischen Finanzgerichtes

Vors. Abg. **Christoph Plett** (CDU): Frau Hager, ganz herzlich willkommen! Wir freuen uns, heute Ihren Vortrag zu hören.

Frau Hager, Sie haben eine Ausbildung in der baden-württembergischen Finanzverwaltung absolviert und anschließend in Konstanz Rechtswissenschaften studiert und das erste Staatsexamen abgelegt. Das zweite Staatsexamen haben Sie am Oberlandesgericht Stuttgart abgelegt. Danach haben Sie in der Steuerabteilung eines großen Unternehmens gearbeitet. Seit 2003 sind Sie am Niedersächsischen Finanzgericht tätig. Von 2009 bis 2013 waren Sie an das Bundesministerium der Justiz abgeordnet, wo Sie als Referentin für das Steuerrecht tätig waren. Anschließend haben Sie am Finanzgericht als Projektleiterin ihren Beitrag dazu geleistet, dass das Fachgerichtszentrum in der Nähe des Amtsgerichts Hannover ein Erfolg geworden ist. Seit dem 20. Juli 2020 sind Sie Präsidentin des Niedersächsischen Finanzgerichtes.

Präsidentin **Hager**: Vielen Dank für die Einladung. Ich freue mich, dass ich das Finanzgericht hier vorstellen darf.

Geschichte der Finanzgerichtsbarkeit

Ich möchte Ihnen zunächst einen Überblick über die historische Entwicklung der Finanzgerichtsbarkeit geben:

Die ersten Finanzgerichte entstanden kurz nach dem Ersten Weltkrieg. Das waren außerordentliche Gerichte, die den Landesfinanzämtern angegliedert werden. Wenn ein Einspruch gegen einen Steuerbescheid abgelehnt wurde, konnte Berufung zum Finanzgericht eingelegt werden. Die Mitglieder des Finanzgerichts wurden vom Reichsfinanzminister ernannt, und zwar nicht auf Lebenszeit, wie wir es heute gewohnt sind, sondern auf eine gewisse Dauer. Sie unterstanden der Dienstaufsicht des Präsidenten. Die Spruchfähigkeit war allerdings schon damals unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen.

Schon damals bestand ein Spruchkörper aus fünf Mitgliedern. Damals waren es allerdings zwei hauptamtliche Mitglieder - ehemalige Finanzbeamte - und drei ehrenamtliche Mitglieder, von denen mindestens eines aus dem Beruf oder Erwerbszweig des Steuerpflichtigen, über den verhandelt wurde, kommen sollte.

Durch einen Erlass über die Vereinfachung der Verwaltung wurden im August 1939 die Rechtsmittel des Einspruchs und der Berufung in Abgabenangelegenheiten abgeschafft. Stattdessen

gab es ein Anfechtungsverfahren vor den Anfechtungsabteilungen bei den Oberfinanzpräsidenten. Der Oberfinanzpräsident konnte die Beschwerde zum Reichsfinanzhof in München zulassen.

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden im Februar 1949 durch eine Verordnung der Militärregierung die Finanzgerichte in der britischen Besatzungszone wiedererrichtet, und zwar als unabhängige, von den Finanzbehörden getrennte Gerichte. Die Kammer bestand wieder aus zwei beamteten und drei ehrenamtlichen Mitgliedern. Die hauptamtlichen Mitglieder hat zwar noch der Landesfinanzminister ernannt, aber schon auf Lebenszeit. Sie durften nicht mehr im Nebenamt in der Verwaltung beschäftigt sein. So kennen wir es jetzt auch: Wer Richterin oder Richter, darf nicht nebenher in der Verwaltung tätig sein. Eine eigene Verfahrensordnung gab es noch nicht; für das Einspruchs- und Berufungsverfahren galt die Reichsabgabenordnung.

Die Finanzgerichtsbarkeit ist eine besondere Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Verfahren in der Verwaltungsgerichtsbarkeit sind aber nicht auf Geldleistungen gerichtet, sondern zum Beispiel auf eine Baugenehmigung, gegen ein Demonstrationsverbot oder gegen eine polizeiliche Anordnung. Es geht zwar in der Verwaltungsgerichtsbarkeit auch um Gebührenbescheide und um die Realsteuern. Aber bei uns geht es hauptsächlich ums Steuerrecht und um Steuerbescheide. Da passt die Verwaltungsgerichtsordnung nicht so richtig. Deswegen haben wir 1966 als Verfahrensordnung die Finanzgerichtsordnung bekommen, in der festgelegt ist, dass die Finanzgerichtsbarkeit eine unabhängige besondere Verwaltungsgerichtsbarkeit ist.

Seinerzeit wechselte in Niedersachsen auch die Dienstaufsicht vom Finanzministerium zum Justizministerium. Für die bayerischen Finanzgerichte ist allerdings immer noch das bayerische Finanzministerium zuständig.

Aufbau der Finanzgerichtsbarkeit

Die Finanzgerichtsbarkeit ist die einzige Gerichtsbarkeit mit einem zweistufigen Aufbau. Das Finanzgericht steht auf der Stufe eines Oberlandesgerichts. Es hat deswegen auch Senate mit fünf Personen.

Das Finanzgericht ist die einzige Tatsacheninstanz. Die Aufklärung und Ermittlung von Tatsachen spielt deshalb bei uns eine große Rolle: nachfragen, Belege anfordern, nachrechnen usw. Es ist wichtig, dass der Sachverhalt ordentlich aufarbeitet wird, auch damit der Bundesfinanzhof (BFH) im Rahmen einer Revision oder Nichtzulassungsbeschwerde durchentscheiden kann und den Fall nicht zurückverweisen muss.

Von den fünf Mitgliedern eines Senats des Finanzgerichts sind drei Berufsrichterinnen oder -richter und zwei ehrenamtliche Richterinnen oder Richter, die nicht in steuerlichen Berufen tätig sein sollen, sondern den gesunden Menschenverstand ins Verfahren einbringen sollen.

Das Finanzgericht entscheidet ganz überwiegend als Kollegialorgan, im Senat. Die Beteiligten können sich aber damit einverstanden erklären, dass die Berichterstatterin oder der Berichterstatter alleine - ohne ehrenamtliche Richterinnen und Richter - entscheidet. Wenn ein Fall rechtlich und tatsächlich einfach ist, kann auch der Senat per Beschluss ein Verfahren an eine Einzelrichterin oder einen Einzelrichter übertragen. Das wird zum Beispiel bei Standardfragen gemacht, die in der Rechtsprechung ausdiskutiert sind.

Zuständigkeiten

Das Finanzgericht ist für Abgabenangelegenheiten zuständig, also hauptsächlich für Steuern: Einkommensteuer, Umsatzsteuer, Erbschaftsteuer usw. Gemäß einem Staatsvertrag ist seit 1953 das Finanzgericht Hamburg für die Zölle und Verbrauchsteuern zuständig: Tabaksteuer, Luftverkehrsteuer, Kernbrennstoffsteuer usw.

Seit 1996 ist das Finanzgericht für das Kindergeld zuständig, weil damals die Regelungen zum Kindergeld in das Einkommensteuergesetz verlagert wurde. Wir sind für weit über 95 % der Fälle zuständig. Für Vollwaisen und Auslandskinder - Kinder, deren Eltern Diplomaten oder im Entwicklungsdienst sind - gibt es auch noch das Bundeskindergeldgesetz.

Schließlich ist das Finanzgericht auch noch für Steuerberatungsangelegenheiten zuständig. Da geht es um die Zulassung und den Widerruf der Zulassung von Steuerberaterinnen und Steuerberatern, auch um Prüfungsangelegenheiten. Die Zuständigkeit für Prüfungsangelegenheiten ist sinnvoll, da wir gucken können, ob die steuerrechtlichen Klausuren richtig korrigiert worden sind.

Örtlich sind wir für ganz Niedersachsen zuständig.

Besonderheiten der Arbeit am Finanzgericht

Für uns gilt, wie im öffentlichen Recht üblich, der Amtsermittlungs- oder Untersuchungsgrundsatz. Wir können also nicht sagen: Das haben die Parteien nicht vorgetragen, darum kümmern wir uns nicht. - Wenn uns etwas Relevantes auffällt, müssen wir versuchen, es aufzuklären. Deswegen dauern Verfahren im öffentlichen Recht meistens ein bisschen länger als im Zivilrecht.

Die Betätigung im Steuerrecht hält geistig fit. Jedes Jahr erlässt der Bund zahlreiche steuergesetzliche Regelungen. Man muss dann immer gucken, wie die Gesetzeslage in dem Jahr war, um das es in dem Rechtsstreit geht, welche Rechtsprechung es dazu gibt usw.

Beim Niedersächsischen Finanzgericht arbeiten rund 100 Personen. Die 54 Richterinnen und Richter kommen schon seit langer Zeit nicht mehr nur aus der Finanzverwaltung, sondern vielfach auch aus der Anwaltschaft oder - wie ich - aus der Steuerabteilung einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Es gibt auch Personen, die vorher in anderen Gerichtsbarkeiten als Richter tätig waren. Wir legen allerdings großen Wert darauf, dass sie steuerrechtliche Kenntnisse haben. Am liebsten nehmen wir Bewerber, die - wie ich - die Ausbildung für den gehobenen Dienst der Finanzverwaltung durchlaufen haben.

Das Steuerrecht umfasst viele Steuerarten und Einzelprobleme. Die Gesetze sind umfangreich; allein das Einkommensteuergesetz umfasst weit über 100 Paragraphen. Aber das Wenigste steht im Gesetz. Die Rechtsprechung spielt eine große Rolle. Deswegen ist es wahnsinnig schwierig, in die Materie hineinzukommen, wenn man keine Vorkenntnisse hat.

Nachwuchsgewinnung

Noch gelingt es uns, Leute für den richterlichen Dienst zu finden und Stellen zeitnah zu besetzen. Wenn wir keine geeignete Bewerbung bekommen, greifen auf eine Liste von Interessierten zurück, die im Referendariat bei uns tätig waren oder sich in früheren Jahren beworben haben. Manchmal kommen aber doch fünf oder sechs Bewerbungen auf eine Stelle.

Wir wünschen uns Menschen mit drei bis fünf Jahren Erfahrung im Steuerrecht nach dem zweiten Staatsexamen. Wir haben auch schon Leute relativ zügig nach dem zweiten Staatsexamen eingestellt. Das bietet sich zum Beispiel bei Diplom-Finanzwirtinnen und -Finanzwirten an, die parallel zum Jurastudium halbtags beim Finanzamt gearbeitet haben. Die haben breite steuerrechtliche Kenntnisse, wie wir sie uns wünschen, und sind damit für uns meist wertvoller als jemand aus einer großen Kanzlei, der sich dort bloß mit der Grundsteuer oder der Grunderwerbsteuer befasst hat.

Wir haben zwölf Beamte. Sie arbeiten in der Verwaltung oder sind für die Gerichtskosten zuständig. Für haben wir diese Urkunds- und Kostenbeamten aus der Finanzverwaltung bekommen. Das funktioniert aber schon seit Jahren nicht mehr. Auch Bewerbungen für den richterlichen Dienst haben wir schon lange nicht mehr aus der Finanzverwaltung bekommen. Das hängt mit der Personalnot in der Finanzverwaltung zusammen. Die will nicht mehr für uns ausbilden und die Leute nicht mehr zu uns gehen lassen. Das ist natürlich ein Problem. Denn wer einmal richtig Steuerrecht gelernt hat, hat es leichter, den Streitwert in einer Kostensache zu berechnen. Feststellungsbescheide sind ja manchmal sehr speziell.

Die zweitgrößte Berufsgruppe sind die Justizangestellten, die in den Serviceeinheiten - auch Geschäftsstellen genannt - tätig sind. Auch hier beschäftigt das Finanzgericht seit Jahrzehnten Quereinsteiger. Zum Beispiel wurde eine Gardinenfachverkäuferin angelernt und ausgebildet. Sie kann das jetzt genauso gut wie eine gelernte Justizfachangestellte.

Das Finanzgericht selber bildet nicht aus, weder Beamte des gehobenen oder mittleren Dienstes noch Justizangestellte. Dafür sind wir mit 100 Personen und unserer beschränkten Zuständigkeit einfach zu klein. Die Ausbildung sollte breiter angelegt sein; das können wir gar nicht stemmen. Wenn wir jemanden zum Beamten des gehobenen oder mittleren Dienstes oder auch als Justizangestellte ausbilden lassen wollen, dann macht das für uns das OLG Celle mit. Dafür sind wir dem OLG Celle sehr dankbar. Die laufen dann im OLG Celle durch und haben auch eine gewisse Zeit bei uns, in der sie das Finanzgericht kennenlernen. Nach der Ausbildung kommen sie dann zu uns.

Immer wieder haben wir Referendare bei uns zur Wahlstation Finanzrecht. Das können wir mit unserem Personal stemmen. Es macht Spaß, die Leute kennenzulernen. Wenn sich da jemand gut präsentiert, das Steuerrecht präsent hat und sich die Probleme erschließen kann, dann führe ich ein Gespräch und versuche, dass sie sich bei uns bewerben.

Eine Besonderheit haben wir im richterlichen Bereich: Wir haben einen sehbehinderten, nahezu erblindeten Richter und für ihn eine Vorlesekraft. „Vorlesekraft“ ist ein überkommener Ausdruck. Es muss nicht mehr vorgelesen werden; das macht mittlerweile die Technik. Aber der Richter braucht natürlich Unterstützung beim Kopieren, bei der Rechtschreibkontrolle usw. Dieser Richter engagiert sich sehr für die Barrierefreiheit in der Justiz insgesamt, auch für Personen

mit anderen Einschränkungen. Dafür hat er auch eine gewisse Freistellung. Er hat auch dafür engagiert, dass das Fachgerichtszentrum ein Leuchtturmprojekt für die Barrierefreiheit wurde, mit Leitsystemen für Sehbehinderten usw.

Auch bei den Justizangestellten wird es immer schwieriger, Personal zu finden. Wir haben aber den Vorteil, dass wir unbefristete Verträge ausloben können. Wir haben kein Obergericht über uns, sondern die Stellen selber bewirtschaften kann. Es bewerben sich aber viele Leute, die wir nicht als geeignet ansehen, zum Beispiel Langzeitarbeitslose ohne Erfahrung, die sich bewerben, damit sie weiter ihre Leistungen bekommen.

Ganz schwierig ist es, wenn wir jemanden für die Verwaltung suchen. Auch dafür haben wir früher Leute aus der Finanzverwaltung bekommen. Das geht jetzt nicht mehr.

Lange musste ich nach einer neuen Geschäftsleitung suchen. Eine Rechtspflegerin oder ein Rechtspfleger wäre mir lieb gewesen; es hat sich aber niemand aus der Justiz beworben. Die Dame, die wir jetzt bekommen haben, war schon im Innenministerium und in der Staatskanzlei, kam aber ursprünglich aus der Finanzverwaltung. Die müssen wir halt erst mal für den Laufbahnwechsel zur Justiz ertüchtigen.

Jetzt haben wir gerade jemanden für die Personalsachbearbeitung gesucht. Da haben wir jemanden von einer anderen Landesbehörde abgeworben. Anders ging es nicht. Aus der Justiz wollte niemand zu uns. Es ist nicht so, dass das Finanzgericht verschrien wäre, aber die anderen Gerichte brauchen ihre Leute selber.

Noch gelingt es uns, die Stellen zu besetzen. Es wird aber schwieriger.

Digitalisierung

Wir arbeiten jetzt alle elektronisch. Schon 2020 habe ich dafür gesorgt, dass alle Eingänge eingescannt werden. Das war zu Corona-Zeiten sehr gut, weil wir dadurch auch Beschäftigte in den Serviceeinheiten ins Homeoffice entlassen konnten. Denen haben wir dann den Computer mit nach Hause gegeben. Es musste nur zum Scannen jemand vor Ort sein. So konnten wir den Betrieb sehr gut aufrechterhalten.

Pilotiert haben e²A, das Programm für die E-Akte, schon im letzten Jahr. Jetzt ist es für alle Senate ausgerollt. Ab dem 1. Juli soll die elektronische Akte verbindlich sein; die Rechtsverordnung ist auf dem Weg.

Es ist sehr gut, dass wir die E-Akte nutzen können. Denn gerade unsere Richter bekommen wir nicht mehr aus Hannover oder der näheren Umgebung. Zwei meiner Richter leben in Berlin, einer in Hamburg, einige in Nordrhein-Westfalen. Die pendeln natürlich zu Sitzungen nach Hannover. Aber für sie ist es ein Vorteil, zu Hause arbeiten zu können. Auch die meisten Angestellten in den Serviceeinheiten arbeiten sehr gern im Homeoffice. Wir halten uns an die Landesregelung für die Telearbeit: bis zu zwei Tage pro Woche. Einzelne Kräfte nutzen das Homeoffice nicht, aber die meisten wissen das sehr zu schätzen, weil man dadurch Fahrzeit spart.

Belastung

Wir überall in der Justiz waren auch bei uns die Eingangszahlen rückläufig.

Der erste Einschnitt kam Anfang der 2000er-Jahre. Früher könnte man im Erörterungstermin oder nach einem richterlichen Hinweis eine Klage zurücknehmen, ohne dass Gerichtsgebühren entstanden. Als das abgeschafft wurde, ist die Zahl der Klagen eingebrochen. Darum waren wir nicht traurig, weil das wirklich sehr viel war. Es hat aber die Zusammensetzung der Klagen sehr verändert. Einfache Sachen, bei denen jemand gucken wollte, wie das Gericht das sieht, sind weggebrochen.

Wir haben jetzt sehr viele zeitaufwendige Betriebsprüfungs- und Fahndungsfälle. Ein Fahndungsfall kann acht bis zehn Jahre umfassen und mehrere Steuerarten - Einkommensteuer, Umsatzsteuer und Gewerbesteuer - umfassen. Beim Finanzamt gibt es für jedes Jahr und jede Steuerart ein Verfahren, bei uns zählt es als eine einzige Klage, auch wenn der Steuerpflichtige gegen Steuerbescheide zu mehreren Jahren und mehreren Steuerarten klagt. 3 000 Klagen vor dem Finanzgericht bedeuten deshalb einen Arbeitsumfang als etwa 3 000 Mietsachen oder 3 000 Verfahren wegen Baugenehmigung.

In der Corona-Zeit waren sehr viele Betriebsprüfer und Steuerfahnder an die Gesundheitsämter ausgeliehen. Hinzu kam, dass die Finanzämter auch viele Corona-Hilfen abwickeln mussten. Die Ämter sind häufig unterbesetzt, man hört von 20 % freien Stellen. Es gab auch Corona-bedingt verlängerte Fristen zur Abgabe von Steuererklärungen. Die Finanzverwaltung schiebt eine Bugwelle an unerledigten Veranlagungsverfahren und auch Einsprüchen vor sich her, die sie peu à peu abarbeitet.

Betriebsprüfungen und Fahndungsfälle brauchen spürbar länger, bis sie zu uns kommen. Wenn die Betriebsprüfer drei Tage lang bei einer kleinen Bäckerei prüfen und zwei kleine Feststellungen machen, wird daraus selten ein Fall für uns. Vielmehr handelt es sich um Fälle mit umfangreichen Feststellungen und mit Schätzungen wegen mangelhafter Buchhaltung. Da dauert die Prüfung schon mehrere Wochen, und auch die Einspruchsverfahren dauern sehr lange. Bis die Fälle zu uns kommen, kann es durchaus fünf bis acht Jahre dauern.

Die Finanzbeamten sind jetzt schon länger nicht mehr in den Gesundheitsämtern. Ich glaube nicht, dass Fallzahlen jetzt plötzlich stark ansteigen. Aber wenn wieder mehr Betriebsprüfungen abgearbeitet werden, könnten die Fallzahlen auch bei uns wieder aufwärts gehen.

Wie Sie wissen, sind wir auch für die Grundsteuer zuständig. Die neue Gesetzgebung ist je nach Land unterschiedlich. Bei uns sind etwa 15 Verfahren anhängig. Erste Verfahren - nicht aus Niedersachsen, aber aus anderen Bundesländern - sind auch schon beim BFH anhängig. Die Finanzämter warten ab, ob der BFH das Zugrundelegen der Bodenrichtwerte akzeptiert. Die Ämter lassen die Einsprüche ruhen, bis zwei, drei grundlegende Sachen, die auch für Niedersachsen relevant werden könnten, geklärt sind.

Verfahrensabläufe

Anlässlich der Einführung der elektronischen Akte passen wir seit Längerem - wir sind noch nicht ganz fertig - die Verfahrensabläufe an. Elektronisches Arbeiten bedeutet ja nicht, Papiervor-

gänge einfach elektronisch abzuarbeiten. Damit niemand überfordert wird, passen wir die Abläufe nach und nach - in kleinen Schritten - an. Das läuft eigentlich ganz gut. Teilweise ist schon eine halbe Stunde nach Erfassung einer Klage die Eingangsverfügung fertig. Auch eine Bitte um Fristverlängerung kann, wenn wir schnell sind, schon nach einer Viertelstunde beantwortet sein. Das klappt aber nicht immer. Dafür haben wir zu viel zu tun. Wir können nicht alles so schnell abarbeiten.

Nicht ganz so schnell geht es bei Klägern, die nicht am elektronischen Rechtsverkehr teilnehmen. Es gibt auch nicht vertretene Kläger. Die dürfen ihre Schriftsätze noch per Brief oder Fax schicken. Aber Steuerberater müssen seit 2022 und Anwälte seit 2023 elektronisch mit uns kommunizieren. Dadurch geht es viel schneller.

Ich will nicht verhehlen, dass es einzelne Leute gibt, die zwar wissen, dass sie ein besonderes elektronisches Steuerberaterpostfach (beSt) oder Anwaltspostfach (beA) haben müssen, aber nicht wissen, wie sie es bedienen müssen. Zur Not müssen wir sie halt an die Kammer verweisen.

Niedersächsische Richter am Bundesfinanzhof

Ein richtiges Problem ist es nicht, ich weiß auch nicht, ob Sie da etwas tun können, aber eigentlich gibt es bei unserem Obergericht, dem Bundesfinanzhof, einen Länderproporz bei der Besetzung von Richterstellen. Da hätten wir eigentlich drei offene Stellen. Trotz Bewerbungen aus unserem Haus ist es in den letzten zwei Durchgängen nicht gelungen, jemanden aus Niedersachsen durchzusetzen. Wenn die Stellen von anderen Ländern besetzt werden, befürchten wir, dass irgendwann keiner mehr weiß, dass Niedersachsen eigentlich noch drei offene Stellen hat. Es gibt 20 Finanzgerichte. Sie können sich ausrechnen, wie groß die Wahrscheinlichkeit ist, jemanden aus Niedersachsen durchzusetzen, wenn von allen 20 Finanzgerichten Bewerbungen kommen. Sie wissen wahrscheinlich, dass die Stellen bei Bundesgerichten von einem Richterwahlausschuss besetzt werden.

Fachgerichtszentrum

Herr Plett hat das Fachgerichtszentrum angesprochen. Im Rahmen der Aufgabenteilung ist das Finanzgericht für die Hausverwaltung zuständig. Das heißt, wir verwalten die Mittel für Miete, Nebenkosten und Ähnliches, wir kümmern uns um Reparaturen. Das Gebäude ist zwar noch recht neu - 2015 gebaut -, aber es gibt immer etwas zu tun.

Deswegen haben wir vor ein paar Jahren einen Hausmeister eingestellt. Ein Gebäude für 400 Beschäftigte verwaltet man nicht im Nebenamt. Die moderne Gebäudetechnik - es gibt eine Belüftungsanlage für die Sitzungssäle, die Toiletten und fensterlose Räume sowie ein Kühldeckensystem - kann nicht jeder bedienen. Dafür brauchen wir jemanden aus dem Bereich Gebäudemanagement/Elektrotechnik. Wir können leider nur nach Entgeltgruppe 7 bezahlen; diese Eingruppierung ist auch nur aufgrund der vielfältigen modernen Technik und des großen Gebäudes möglich. Den letzten Hausmeister hat uns die Wirtschaft abgeworben. Solche Leute bekommen in der Wirtschaft einfach mehr Geld.

Ein richtiges Problem haben wir mit der Lage des Fachgerichtszentrums am Bahnhof und dem dortigen Drogenmilieu.

Drogenabhängige hebeln gerade im Winter das Tor der Tiefgarage - die nicht wir verwalten - auf, halten sich dann lange in der Tiefgarage auf, setzen sich dort einen Schuss und lassen leider auch ihre Ausscheidungen dort unten. Wenn wir uns von Zeit zu Zeit beschweren - das Haus steht nicht im Landeseigentum; das Erbbaurecht hat ein Fonds inne -, wird alles gereinigt, und es geht eine Weile gut. Wir sind auch schon auf die Polizei zugegangen, die dann verstärkt Streife gefahren ist. Im Moment ist das Rolltor der Tiefgarage wieder kaputt; dann kommt die Polizei dem Problem nicht hinterher. Die Polizei holt die Leute aus der Tiefgarage, aber sobald der Polizeiwagen abgefahren ist, gehen sie wieder in die Tiefgarage.

Das ist gerade für Beschäftigte, die sehr früh anfangen, schwierig. Sie trauen sich teilweise nicht mehr, in der Tiefgarage zu parken. Wenn sie mit dem öffentlichen Verkehr kommen, sammeln sie sich teilweise am Bahnhof und gehen dann gemeinsam zum Fachgerichtszentrum. Das ist wirklich eine starke Belastung.

Für mich - ich komme mit dem Fahrrad - ist es nicht ganz so schlimm. Wir haben in der Tiefgarage Stellplätze für Fahrräder, die aber eingezäunt werden mussten, um Vandalismus und Diebstahl zu vermeiden.

Früher sind Drogenabhängige über den Innenhof eines Nachbargebäudes in die Tiefgarage gelangt. Auch da wurde ein Zaun errichtet. Aber solange das Rolltor nicht funktioniert, spazieren die da einfach rein. Wenn es nicht auf ist, suchen sie sich eine Eisenstange und hebeln sie auf. Das macht das Tor ein paarmal mit, und dann ist es kaputt und muss neu angefertigt werden. Ich sage sarkastisch: Solange die Drogenabhängigen in die Tiefgarage können, versuchen sie immerhin nicht, in die Räume des Gerichts zu kommen.

Das bewegt uns in der Finanzgerichtsbarkeit gerade. Ansonsten erledigen wir unsere vielfältigen Aufgaben im Bereich des Steuerrechts, und das macht Spaß. Falls Sie Fragen haben, stehe ich gern zur Verfügung.

Vors. Abg. **Christoph Plett** (CDU): Vielen Dank, Frau Hager, für Ihre Ausführungen.

Der letzte Punkt ist auch der Präsidentin des Amtsgerichts Hannover, Frau Dr. Hölscher, bekannt. Da findet sicherlich ein Austausch statt. Das ist für die Bediensteten und das Gerichtszentrum eine schwierige Situation. Wenn Bedienstete sich morgens nicht trauen, zum Dienst zu kommen, ist das schon ein Alarmzeichen.

Können Sie das mit den drei unbesetzten niedersächsischen Stellen am Bundesfinanzhof noch einmal erläutern? Das habe ich noch nicht ganz verstanden.

Präsidentin **Hager**: Es gibt wie so häufig in der Politik einen Länderproporz: Wie viele der über 50 Richterstellen beim Bundesfinanzhof stehen welchem Land zu? Wir hatten in den letzten Jahren drei Abgänge, deren Stellen mit Bewerberinnen und Bewerbern nicht aus Niedersachsen, sondern aus anderen Bundesländern wiederbesetzt wurden. Es ist uns weder letztes Jahr noch in der vorigen Legislaturperiode gelungen, da jemanden durchzusetzen. Wie Sie wissen, ist der Richterwahlausschuss politisch bestimmt. Da gibt es wohl Absprachen. Genau weiß ich das nicht; ich bin nicht die Justizministerin und deshalb nicht dabei.

Vors. Abg. **Christoph Plett** (CDU): Sitzt im Augenblick gar kein Niedersachse im Bundesfinanzhof?

Präsidentin **Hager**: Doch, drei noch: Frau Teller, Herr Dr. Krüger und Herr Dr. Nacke. Aber nach dem Länderproporz wären es sechs.

Abg. **Thorsten Paul Moriße** (AfD): Sie haben erwähnt, dass die Finanzämter unterbesetzt sind. 20 % - habe ich das richtig verstanden?

Präsidentin **Hager**: Die Gesamtzahl kann ich Ihnen nicht sagen. Aber ein Kollege, dessen Ehefrau beim Finanzamt Gifhorn arbeitet, sprach davon, dass dort 20 bis 30 % der Stellen unbesetzt seien. Eine offizielle Statistik der Finanzverwaltung habe ich nicht, aber es ist so: Es können nicht mehr alle Stellen besetzt werden. Die Prozentzahl wird je nach Finanzamt unterschiedlich sein.

Abg. **Thorsten Paul Moriße** (AfD): Das Fachgerichtszentrum hat ein privater Investor errichtet; das Land Niedersachsen hat es angemietet, noch für 20 Jahre. Ein Hausmeister ist wenig für ein Gebäude mit 400 Beschäftigten. Kommt der private Investor seinen Verpflichtungen nicht nach, den Bau instand zu halten?

Präsidentin **Hager**: Kleinreparaturen, Schönheitsreparaturen usw. müssen wir selber machen. Der Investor kommt seinen Verpflichtungen schon nach, verwaltet aber nicht bloß unser Fachgerichtszentrum, sondern mehrere Großobjekte. Es ist teilweise schwierig, ihn dazu zu bringen, etwas für uns zu tun. Handwerker hatten zumindest in den letzten Jahren so viele Aufträge, dass sie nicht gern kommen, nur um eine elektronisch schließende Tür zu reparieren. Es dauert, bis man einen Handwerker gekriegt hat.

Deswegen haben wir uns einen Hausmeister gesucht, der Kleinigkeiten selber erledigen und zum Beispiel Türstörungen beheben kann. So müssen wir nicht ewig mit offenstehender Tür auf einen Handwerker warten, den uns der Investor schickt.

Im Großen und Ganzen geht es schon. Aber wie bei allen Mietobjekten gibt es Streit, ob für bestimmte Reparaturen der Nutzer oder der Investor zuständig ist.

Abg. **Christian Calderone** (CDU): Können Sie etwas zu Ihren Fallzahlen sagen?

Präsidentin **Hager**: In diesem Jahr sind bis Mai 1 267 Klagen eingegangen. Das ist etwas mehr als im gleichen Zeitraum des Vorjahres. 2023 hatten wir in der Summe etwas über 3 100 Eingänge.

Vors. Abg. **Christoph Plett** (CDU): Wie lange dauert ein Verfahren bei Ihnen durchschnittlich?

Präsidentin **Hager**: Bei der Verfahrensdauer stehen wir im Vergleich zu anderen Finanzgerichten ganz gut da. Wir sind das schnellste Finanzgericht, gehören aber zu den schnelleren. Die durchschnittliche Verfahrensdauer beträgt bei Klagen ungefähr zehneinhalb Monate, bei Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes sind es rund vier Monate. Einen komplexen Fahndungsfall können wir nicht schnell abarbeiten, einen unzulässigen Antrag kann man innerhalb weniger Wochen erledigen.

Abg. **Evrin Camuz** (GRÜNE): Mich würden die PEBBSY-Zahlen interessieren. Wie stark ist die Richterschaft belastet?

Präsidentin **Hager**: Die PEBBSY-Zahl für den richterlichen Dienst lag lange Zeit über 1,0. Bei der letzten Erhebung betrug sie 1,0. Bei zurückgehenden Eingangszahlen geht logischerweise auch die PEBBSY-Zahl zurück.

Abg. **Ulf Prange** (SPD): Sie sind relativ weit bei der Einführung der E-Akte. Wir hören immer wieder, dass die Ausbildung und Betreuung derjenigen, die die E-Akte anwenden müssen, eine große Herausforderung ist. Wie haben Sie das gemacht? Haben Sie Vorschläge oder Ratschläge, wie man das optimal hinkommt? Mit digitalen Fortbildungsveranstaltungen, in Präsenz oder mit einer Mischung aus beidem?

Präsidentin **Hager**: Manche Leute kommen sehr gut mit der IT zurecht; andere haben eine sehr große Distanz. Deswegen habe ich schon 2020 angefangen, auf elektronische Bearbeitung umzustellen - das hätte ich auch ohne Corona gemacht -, damit viele Tätigkeiten bis zur verbindlichen Einführung der elektronischen Akte schon Routine geworden sind: Wie erstellt der richterliche Dienst eine Verfügung? Wie arbeitet der nicht richterliche Dienst die Verfügung ab?

Für die Servicekräfte bedeutet es Mehrarbeit, eingescannte Dokumente umzubenennen. Das darf man nicht unterschätzen. Der automatisch erzeugte Dateiname ist ein Zeichensalat und keine sinnvolle Bezeichnung. Diese Arbeit nimmt ab, wenn solche Dokumente jetzt bereits elektronisch übermittelt werden und der Absender ihnen sinnvolle Dateinamen gegeben hat.

Zu Corona-Zeiten gab es rein digitale Anleitungen zur elektronischen Bearbeitung. Die große Einarbeitung haben wir in Präsenz durchgeführt. Es gibt im Fachgerichtszentrum einen Schulungsraum; auch das Landgericht Hannover hat einen Schulungsraum. Auf die dortigen Rechner haben wir durch den Zentralen IT-Betrieb der Justiz eine Testumgebung aufspielen lassen. Es entsprach einem Wunsch der Beschäftigten, dass beim Kennenlernen des neuen Programms ein Vor-Ort-Support zur Verfügung stand. Die Schulungen liefen zu zweit: Der eine trug vor, der andere ging von Arbeitsplatz zu Arbeitsplatz und stand zur Verfügung, wo es nicht lief.

Abg. **Ulf Prange** (SPD): Sie haben beschrieben, dass Sie an Ihren Mitarbeitenden besondere Anforderungen stellen, und dass es eine Herausforderung ist, neue Kräfte zu rekrutieren. Können wir als Politik Sie dabei unterstützen?

Präsidentin **Hager**: Ein Problem ist, dass die Stellenobergrenze ausgeschöpft ist. Das betrifft nicht nur das Finanzgericht, sondern alle. Wir können keine Stellen heben, solange die Stellenobergrenze das deckelt. Das ist Sache des Finanzministeriums.

Ansonsten versuchen wir, unsere Werbung breit zu streuen. Wir werden jetzt auch an Universitäten gehen - nur ins steuerrechtliche Seminar natürlich -, um uns vorzustellen und ein bisschen bekannt zu machen. Wir haben auch die Justizassistenten eingeführt. Wir nehmen Justizassistenten natürlich auch schon vor der Wahlstation, wenn sie steuerrechtliche Vorkenntnisse. Auch das dient der Personalbindung.

Vors. Abg. **Christoph Plett** (CDU): Gibt es weitere Fragen? - Das ist nicht der Fall.

Frau Präsidentin, herzlichen Dank für Ihre Ausführungen.

Tagesordnungspunkt 2:

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Architektengesetzes, des Niedersächsischen Ingenieurgesetzes und der Niedersächsischen Bauordnung

Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 19/3279](#)

direkt überwiesen am 17.01.2024

federführend: AfWVBuD;

mitberatend: AfRuV

Mitberatung

Beratungsgrundlage: Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses (Vorlage 8)

Ministerialrat **Dr. Miller** (GBD) berichtet, der - federführende - Ausschuss für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung habe auf Grundlage der Formulierungsvorschläge und Anmerkungen des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes in den Vorlagen 6 und 7 über den Gesetzentwurf beraten. Seine Beschlussempfehlung habe er einstimmig - bei Stimmenthaltung der Mitglieder der Fraktionen der CDU und der AfD - gefasst.

Bei der Gesetzesberatung im federführenden Ausschuss sei eine Vielzahl rechtlicher Schwierigkeiten zu lösen gewesen, was darauf beruhe, dass fünf der sechs im allgemeinen Teil der Gesetzesbegründung genannten Entwurfsschwerpunkte (vgl. [Drs. 19/3279](#), S. 15 ff.) juristisch geprägt und jeweils recht kompliziert seien. Nur der sechste Schwerpunkt, die Anpassung der in § 16 des Niedersächsischen Architektengesetzes (NArchTG) und § 17 des Niedersächsischen Ingenieurgesetzes (NIngG) geregelten Mindestversicherungssumme der Berufshaftpflichtversicherung für Gesellschaften von Architekten und beratenden Ingenieuren, sei rechtlich einfach gewesen. Von den fünf juristisch geprägten Entwurfsschwerpunkten seien vier in der Beschlussempfehlung so gefasst worden, dass aus Sicht des GBD keine rechtlichen Risiken mehr bestünden, daher würden diese im Folgenden nur knapp erläutert.

Vertragsverletzungsverfahren zur Bauvorlageberechtigung von Ingenieuren

Herr Dr. Miller trägt vor, **§ 19 des Ingenieurgesetzes** betreffe die Eintragung von Ingenieuren in die von der Ingenieurkammer Niedersachsen geführte Liste der **Entwurfsverfasserinnen und Entwurfsverfasser**, also derjenigen Ingenieure, die gemäß § 53 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 der Niedersächsischen Bauordnung (NBauO) berechtigt seien, Bauvorlagen einzureichen. Eingetragen werde gemäß § 19 Abs. 1 Satz 1 NIngG, wer ein Bauingenieurstudium abgeschlossen habe und danach mindestens zwei Jahre lang auf dem Gebiet der Objektplanung von Gebäuden praktisch tätig gewesen sei.

In letzterer Anforderung - zwei Jahre Berufserfahrung - habe die Europäische Kommission einen Verstoß gegen die Artikel 13 und 14 der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (Berufsanerkennungsrichtlinie) gesehen. Denn der Richtlinie zufolge dürften nationale Gesetze keine Anforderungen an Personen aus dem EU-Ausland stellen, die nicht

auch in deren Herkunftsland an Personen gestellt würden, die in diesem Beruf tätig werden wollten. Die Kommission habe daher ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.

Der Gesetzentwurf habe in Artikel 3 versucht, dieses Problem durch die Schaffung einer „kleinen Bauvorlageberechtigung“ für Bauingenieure ohne Berufserfahrung in **§ 53 der Bauordnung** zu lösen. Das habe in der Anhörung zu massivem Widerspruch geführt. Aus Sicht des GBD löse dieser Ansatz das Rechtsproblem auch nicht. Denn für größere Bauvorhaben, die von der „kleinen Bauvorlageberechtigung“ nicht umfasst sein sollten, bliebe das europarechtliche Problem bestehen.

Der GBD habe daher vorgeschlagen, § 19 NIngG vollständig europarechtskonform auszugestalten, und zwar nach dem Vorbild von § 7 NArchTG. Diesem Vorschlag sei der federführende Ausschuss gefolgt. Bei Personen, die ihre Qualifikation im Ausland erlangt hätten und dort damit die Tätigkeit als Entwurfsverfasserin oder Entwurfsverfasser ausüben dürften, solle somit keine Berufserfahrung mehr verlangt werden.

Angesichts der damit entfallenen europarechtlichen Notwendigkeit empfehle der federführende Ausschuss, auf die umstrittene „kleine Bauvorlageberechtigung“ zu verzichten und den Artikel 3 des Gesetzentwurfes zu streichen.

Der federführende Ausschuss habe zudem empfohlen, die gleiche europarechtliche Problematik auch bei den in **§ 21 des Ingenieurgesetzes** geregelten **Tragwerksplanerinnen und Tragwerksplanern** zu beseitigen, auch wenn es bei diesen bisher noch kein Vertragsverletzungsverfahren gebe.

Vertragsverletzungsverfahren zur Umsetzung der Verhältnismäßigkeitsrichtlinie

Herr Dr. Miller erinnert an seinen Vortrag zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Volksabstimmungsgesetzes sowie des Kammergesetzes für die Heilberufe (Drs. 19/2959) in der 27. Sitzung am 28. Februar 2024. Mit diesem Gesetz sei die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/958 über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen (Verhältnismäßigkeitsrichtlinie) im Volksabstimmungsgesetz und im Kammergesetz für die Heilberufe an die Anforderungen der Europäischen Kommission angepasst worden.

Selbiges solle nun auch im Architekten- und im Ingenieurgesetz geschehen. Die Kommission habe insoweit gegenüber der Bundesregierung die Erwartung geäußert, dass die Anpassung noch im ersten Halbjahr 2024 erfolge. MR Braun (MW) habe in der 37. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung am 3. Mai 2024 auf entsprechende Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz hingewiesen. Die Gesetzesänderung solle deshalb noch in diesem Monat erfolgen, um eine Klage der Kommission zu vermeiden.

Die Änderungen betreffen **§ 26 des Architektengesetzes** und **§ 28 des Ingenieurgesetzes**, in denen **Satzungen** der Architekten- bzw. der Ingenieurkammer geregelt würden. Dort solle nun jeweils auf eine neue **Anlage zur Verhältnismäßigkeitsprüfung von Satzungen** verwiesen werden, die an die beiden Gesetze angefügt werde.

Einführung des beschleunigten Fachkräfteverfahrens

MR Dr. **Miller** (GBD) erinnert daran, dass der Bund im Jahre 2019 mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz einen neuen § 81 a - Beschleunigtes Fachkräfteverfahren - in das Aufenthaltsgesetz (AufenthG) eingefügt und das Verfahren in § 14 a des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes (BQFG) geregelt habe. Für landesrechtlich geregelte Berufe habe das Land im Jahre 2022 mit dem Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes (NBQFG) die Regelung des § 14 a BQFG in einen neuen § 14 a NBQFG übernommen. Aufgrund von § 3 NArchtG und § 4 NIngG finde diese Regelung jedoch auf Architekten und Ingenieure keine Anwendung.

Durch die Schaffung eines **§ 12 a des Architektengesetzes** und eines **§ 9 a des Ingenieurgesetzes** solle nun auch im Architekten- und im Ingenieurrecht das **beschleunigte Fachkräfteverfahren nach § 81 a des Aufenthaltsgesetzes** geregelt werden.

In der Anhörung sei deutlich geworden, dass es nicht einfach sei, das Architekten- und das Ingenieurgesetz mit dem Aufenthaltsgesetz zu verzahnen. § 81 a AufenthG sehe vor, dass vor der Erteilung eines Aufenthaltstitels für einen Ausländer, der in einem reglementierten Beruf beschäftigt werden solle, die Berufsausübungserlaubnis eingeholt werden müsse. Zu den Berufsausübungserlaubnissen gehöre auch die Eintragung in die Architektenliste durch die Architektenkammer oder die Genehmigung zur Führung der Berufsbezeichnung „Ingenieur“ durch die Ingenieurkammer. Voraussetzung dafür sei jedoch gemäß § 5 NArchtG bzw. § 6 NIngG, dass der Antragsteller einen Wohnsitz oder eine berufliche Niederlassung in Niedersachsen habe, sodass die Eintragung vor der Einreise nicht vorgenommen werden könne.

Auf Vorschlag des GBD habe der federführende Ausschuss zur Lösung dieses Problems empfohlen, dass die Kammer einem Antragsteller, der bis auf den Wohnsitz oder die berufliche Niederlassung die Voraussetzungen für die Eintragung bzw. Genehmigung erfülle, zusichere, ihn in die Architektenliste einzutragen bzw. ihm die Führung der Berufsbezeichnung „Ingenieur“ zu genehmigen, sobald er einen Wohnsitz oder eine berufliche Niederlassung in Niedersachsen habe. Eine solche Zusicherung eines Verwaltungsaktes sei in § 38 des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes vorgesehen und reiche für die Ausländerbehörde aus.

Gesetz zur Modernisierung des Personengesellschaftsrechts

Herr Dr. Miller weist darauf hin, dass durch das am 1. Januar 2024 in Kraft getretene Gesetz zur Modernisierung des Personengesellschaftsrechts § 107 des Handelsgesetzbuches (HGB) neu gefasst worden sei. Diese Vorschrift erlaube es, eine Gesellschaft, deren Zweck die gemeinsame Ausübung freier Berufe sei, als offene Handelsgesellschaft oder - in Verbindung mit § 161 HGB - als Kommanditgesellschaft in das Handelsregister eintragen zu lassen, allerdings nur, soweit das anwendbare Berufsrecht - bei Architekten und Ingenieuren also das entsprechende Landesrecht - die Eintragung zulasse.

Der Gesetzentwurf sehe allerdings nur vor, den Fall zu regeln, dass eine offene Handelsgesellschaft oder Kommanditgesellschaft in ihrer Firma die Berufsbezeichnung „Architekt“ oder „beratender Ingenieur“ führen wolle, zum Beispiel „Architektengruppe 1 a KG“. Eine Bezeichnung als „Planungsgruppe 1 b KG“ wäre indes nach dem Gesetzentwurf unzulässig.

Aus Sicht des federführenden Ausschusses sei diese Unterscheidung, die von der Landesregierung nicht beabsichtigt gewesen und in der Anhörung zum Vorschein gekommen sei, nicht sinnvoll. Der Ausschuss empfehle daher, in **§ 2 des Architektengesetzes** und **§ 2 des Ingenieurgesetzes** jeweils ausdrücklich zu erlauben, dass Architekten und Ingenieure sich in Form einer offenen Handelsgesellschaft oder Kommanditgesellschaft organisierten.

Herr Dr. Miller legt in diesem Zusammenhang außerdem dar, das Bundesverfassungsgericht habe in den Jahren 2004 und 2008 zu Artikel 12 des Grundgesetzes, also zur Berufsfreiheit, entschieden, dass der in **§ 1 des Architektengesetzes** und **§ 1 des Ingenieurgesetzes** enthaltene Eintragungsvorbehalt für Gesellschaften nur dann gerechtfertigt sei, wenn die Titelführung dieser Gesellschaft zur Kennzeichnung der eigenen Tätigkeit der Gesellschaft diene, wenn also die Bezeichnung als „Architektengesellschaft“, „Architekturgesellschaft“ oder „Ingenieurgesellschaft“ die Tätigkeit dieser Gesellschaft kennzeichne. Nicht gerechtfertigt sei der Eintragungsvorbehalt hingegen, wenn in der Bezeichnung der Gesellschaft bloß auf die Berufstätigkeit ihrer Beschäftigten hingewiesen werde. Wenn etwa eine „Privathaus-Baugesellschaft“ den Zusatz „Architektur, Statik, Bauleitung, Elektro“ führe, werde damit nur auf die Tätigkeit einzelner Beschäftigter hingewiesen. In solchen Fällen dürfe die Gesellschaft nicht verpflichtet werden, sich in die von der Architektenkammer geführte Gesellschaftsliste eintragen zu lassen. Insoweit bedürften die Regelungen des Architektengesetzes und des Ingenieurgesetzes einer verfassungskonformen Auslegung.

Der GBD habe auf Seite 7 der Vorlage 6 vorgeschlagen, die gesetzlichen Regelungen so zu fassen, dass die Notwendigkeit einer verfassungskonformen Auslegung entfalle.

Hierzu habe sich das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung (MW) jedoch ablehnend geäußert. Es habe dies damit begründet, dass die vom GBD vorgeschlagene Formulierung zu erweiterten Ansprüchen führen könnte. In der Praxis gebe es keinen entsprechenden Bedarf. Selbst die von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unmittelbar betroffenen Länder hätten keine solchen Regelungen getroffen.

Dieser ablehnenden Haltung habe sich der federführende Ausschuss angeschlossen. Seiner Beschlussempfehlung zufolge solle es also bei der Notwendigkeit einer verfassungskonformen Auslegung bleiben.

Vom Abg. **Christian Calderone** (CDU) um Stellungnahme gebeten, erklärt MR **Braun** (MW), nach Mitteilung der Architektenkammer und der anderen Bundesländer komme es in der Praxis zu keinerlei Problemen. Die Kammer habe darauf aufmerksam gemacht, dass bei der Bezeichnung einer Gesellschaft eine Vielzahl von Varianten denkbar sei. Möglich sei etwa, dass in der Bezeichnung nur die Namen von Architekten genannt würden, die bereits in die Architektenliste eingetragen seien. Da kein Beteiligter eine Gesetzesänderung gefordert habe, plädiere das Ministerium mit der Architektenkammer dafür, es beim bisherigen Rechtszustand einschließlich der Notwendigkeit einer verfassungskonformen Auslegung zu belassen.

Urteil des Europäischen Gerichtshofs zu Ziviltechnikergesellschaften in Österreich

Herr Dr. Miller erklärt, der Europäische Gerichtshof (EuGH) habe mit einem Urteil aus dem Jahre 2019 festgestellt, dass die in Österreich für Ziviltechnikergesellschaften geltenden Anforderungen an die Rechtsform und die Beteiligung am Vermögen von Gesellschaften sowie die in den Anforderungen liegenden Beschränkungen multidisziplinärer Tätigkeiten gegen die Artikel 15 und 25 der Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt (**Dienstleistungsrichtlinie**) verstießen.

Dieses Urteil habe auch Auswirkungen auf Gesellschaften, die eine nach dem Niedersächsischen Architektengesetz oder dem Niedersächsischen Ingenieurgesetz **geschützte Berufsbezeichnung** führen wollten. In diesem Punkt räume die Beschlussempfehlung nicht alle rechtlichen Risiken aus, die der GBD auf den Seiten 14 bis 32 der Vorlage 6 dargelegt habe.

Im Einzelnen legt MR **Mohr** (GBD) dar, die fraglichen Bestimmungen fänden sich in den **§§ 1, 16 und 17 des Architektengesetzes** und den **§§ 16 bis 18 des Ingenieurgesetzes**. Sie beträfen zum einen Gesellschaften mit Sitz in Niedersachsen, zum anderen Gesellschaften mit Sitz im Ausland. Zu Gesellschaften mit Sitz in anderen Bundesländern enthielten das Niedersächsische Architektengesetz und das Niedersächsische Ingenieurgesetz keine spezifischen Regelungen. Gemäß § 1 Abs. 4 NArchTG und § 16 Abs. 3 NIngG solle für sie in Niedersachsen dasselbe gelten wie in ihrem Sitzbundesland.

Gesellschaften mit Sitz in Niedersachsen müssten grundsätzlich in die Gesellschaftsliste eingetragen sein, um eine geschützte Berufsbezeichnung im Namen oder in der Firma führen zu dürfen. Gesellschaften mit Sitz im Ausland müssten sich in das Verzeichnis der auswärtigen Gesellschaften eintragen lassen. Das Eintragungsverfahren hänge jeweils von der Erfüllung zahlreicher Voraussetzungen ab.

Der Referent des GBD trägt vor, zwei Gesellschaftsformen unterlägen allerdings nicht diesem strengen Regelungsregime, nämlich die nicht eingetragene Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR) und die Partnerschaftsgesellschaft.

Mit der Neufassung von § 707 des Bürgerlichen Gesetzbuches durch das Gesetz zur Modernisierung des Personengesellschaftsrechts sei zum 1. Januar 2024 die Möglichkeit geschaffen worden, eine GbR in ein Gesellschaftsregister eintragen zu lassen. Eine eingetragene Gesellschaft bürgerlichen Rechts (eGbR) unterliege einer gewissen Registerpublizität. Daneben könnten aber weiterhin GbR gegründet werden, die nicht in ein Register eingetragen würden. An solche nicht eingetragenen GbR stelle das Architektengesetz keine ausdrücklichen Anforderungen, die für das Führen einer Berufsbezeichnung erfüllt sein müssten. Sie könnten geschützte Berufsbezeichnungen führen, ohne ein Eintragungsverfahren durchlaufen zu müssen. Nur wenn das Führen der Berufsbezeichnung den Verbraucher in die Irre führe, gehe die Architektenkammer dagegen vor. § 16 Abs. 2 NIngG enthalte zwar Anforderungen an nicht eingetragene GbR, die aber deutlich geringer als die Anforderungen an andere Gesellschaften seien. Partnerschaftsgesellschaften wiederum müssten zwar ein Eintragungsverfahren durchlaufen. Die in diesem Verfahren an sie gestellten Anforderungen seien aber deutlich geringer als diejenigen, die zum Beispiel an Kapitalgesellschaften gestellt würden.

Diese Ungleichbehandlung unterschiedlicher Gesellschaftsformen sei mit Blick auf den Gleichheitssatz in Artikel 3 des Grundgesetzes und die Berufsfreiheit gemäß Artikel 12 des Grundgesetzes bedenklich. Denn aus Sicht des GBD sei zweifelhaft, ob es einen vollständig tragfähigen sachlichen Grund für diese Ungleichbehandlung gebe. Schon nach nationalem Recht sei das Regelungskonzept also problematisch.

Herr Mohr erklärt weiter, noch problematischer sei das niedersächsische Regelungskonzept vor dem Hintergrund der Dienstleistungsrichtlinie und des im Jahre 2019 ergangenen EuGH-Urteils zu österreichischen Ziviltechnikergesellschaften. Denn das Niedersächsische Architektengesetz und das Niedersächsische Ingenieurgesetz enthielten ähnliche Anforderungen an Gesellschaften wie das vom EuGH beanstandete österreichische Ziviltechnikergesetz. Seit dem Jahre 2019 stehe also ziemlich sicher fest, dass die niedersächsischen Regelungen nicht vollständig mit der Dienstleistungsrichtlinie in Einklang stünden.

Vor diesem Hintergrund sehe sich die Landesregierung zu einer Überarbeitung der Vorschriften zur Führung von Berufsbezeichnungen durch Gesellschaften von Architekten und beratenden Ingenieuren veranlasst. Die Dienstleistungsrichtlinie bezwecke, Hindernisse für den freien Dienstleistungsverkehr zu beseitigen, und zwingt die Landesregierung daher zu einer gewissen Deregulierung und Liberalisierung, weil Anforderungen an die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit nach der Dienstleistungsrichtlinie auf das zwingend erforderliche Maß beschränkt werden müssten. Zugleich wolle die Landesregierung aber an dem bewährten Schutz von Berufsbezeichnungen festhalten, der gerade bei den freien Berufen an Qualifikationen und Voraussetzungen gebunden sei. Ihr Ansatz sei es daher, die Gesetze nur hinsichtlich solcher Anforderungen anzupassen, die so oder ähnlich bereits vom EuGH verworfen worden seien, die man also vor dem Hintergrund des Europarechts sehr wahrscheinlich nicht mehr halten könne. An anderen Anforderungen, deren Vereinbarkeit mit dem Europarecht lediglich zweifelhaft sei, wolle die Landesregierung hingegen festhalten, um ein möglichst hohes Anforderungsniveau beizubehalten. Im federführenden Ausschuss habe sie diesen Ansatz als minimalinvasives Vorgehen bezeichnet.

Der GBD müsse zu bedenken geben, dass damit europarechtliche Risiken verbunden seien. Denn bei den Anforderungen, die das Architektengesetz und das Ingenieurgesetz an Gesellschaften stellten, handele es sich um Anforderungen an die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit durch eine Gesellschaft sowie teilweise um Beschränkungen multidisziplinärer Tätigkeiten im Sinne der Artikel 15 und 25 der Dienstleistungsrichtlinie. Solche Anforderungen und Beschränkungen seien zwar nicht schlechthin unzulässig, bedürften aber einer Rechtfertigung durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses, die nach der Rechtsprechung des EuGH strengen Maßstäben unterliege. Dies habe der GBD in Vorlage 6 ausführlich dargestellt.

Bei mehreren Anforderungen und Beschränkungen beruhten die europarechtlichen Bedenken des GBD dabei vorrangig darauf, dass sie nicht für alle Gesellschaftsformen gleichermaßen gälten, was, wie erwähnt, schon mit Blick auf das allgemeine Gleichheitsgrundrecht problematisch sei.

§ 16 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 NArchTG enthalte beispielsweise die Anforderung, dass eine Gesellschaft sich nur dann Architektengesellschaft nennen dürfe, wenn mindestens die Hälfte des Kapitals in den Händen von Architekten liege. Entsprechendes gelte für Gesellschaften beratender Ingenieure gemäß § 17 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 NIngG. Nach § 16 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 NArchTG und § 17 Abs. 1

Satz 1 Nr. 5 NIngG müssten ferner mindestens die Hälfte der Geschäftsführer Architekten bzw. beratende Ingenieure sein.

Diese Regelungen seien grundsätzlich möglicherweise auch nach dem Regelungsregime der Dienstleistungsrichtlinie zu rechtfertigen. Denn nach der Argumentation des MW sei Kern des Berufsbezeichnungsschutzes und Erwartungshaltung der Verbraucher, dass eine Gesellschaft, die sich Architektengesellschaft nenne, maßgeblich von Architekten gebildet und geführt werde. Sicher sei dies jedoch nicht. Denn der EuGH habe das im österreichischen Ziviltechniker-gesetz enthaltene Erfordernis einer Mehrheitsbeteiligung von Ziviltechnikern als unzulässig angesehen.

Besonders schwierig sei die Rechtfertigung der erwähnten Anforderungen jedoch, wenn bestimmte Gesellschaftsformen von ihnen ausgenommen seien. Genau dies sei aber bei nicht eingetragenen GbR und bei Partnerschaftsgesellschaften der Fall; diese dürften die Berufsbezeichnung führen, auch wenn Berufsträger zu weniger als der Hälfte am Gesellschaftsvermögen und an der Geschäftsführung beteiligt seien.

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs sei eine Anforderung nur dann gerechtfertigt, wenn sie darauf angelegt sei, die mit ihr verfolgten Ziele in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen. Unter dem Aspekt der Kohärenz prüfe der Gerichtshof, ob alle Marktteilnehmer den gleichen Anforderungen unterlägen. Wenn das nicht der Fall sei, könne er die Gesetzgebung als inkohärent und deshalb nicht gerechtfertigt verwerfen. Sämtliche Anforderungen, denen nicht eingetragene GbR und Partnerschaftsgesellschaften nicht unterlägen, seien deshalb europarechtlich problematisch.

Besonders problematisch im Hinblick auf die Kohärenz seien zudem einige Anforderungen des Architektengesetzes, die nur für inländische Gesellschaften gälten. Der Gesetzgeber habe darauf verzichtet, diese Anforderungen auf ausländische Gesellschaften zu erstrecken. Zur Begründung habe es geheißen, dass die Einhaltung dieser Anforderungen bei Gesellschaften mit Sitz im Ausland nur schwer überprüft werden könne. Das Ingenieurgesetz hingegen stelle dieselben Anforderungen an inländische wie ausländische Ingenieurgesellschaften. Im Hinblick auf die europarechtlich geforderte Kohärenz sei dies von Vorteil.

Herr Mohr fügt hinzu, unabhängig von der Kohärenzproblematik sehe der GBD kritisch, dass dem Gesetzentwurf zufolge in § 16 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 NArchTG und § 17 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 NIngG geregelt werden solle, dass auch Minderheitsbeteiligungen nur von Personen gehalten werden dürften, die „zum Erreichen des Unternehmenszwecks beitragen können“. Es werde also nicht verlangt, dass ein Minderheitsgesellschafter tatsächlich zum Erreichen des Unternehmenszwecks beitrage, sondern nur, dass er dies theoretisch könne. Das MW habe dazu ausgeführt, dass insoweit auf die fachliche Fähigkeit, zum Erreichen des Unternehmenszwecks beizutragen, abzustellen sei. Diese Fähigkeit könne man etwa bei Vertretern anderer Bauberufe als gegeben annehmen. Es solle jedenfalls nicht ausreichen, den Unternehmenszweck nur durch finanzielle Beteiligung zu fördern. Aus Sicht des GBD erschließe sich nicht, weshalb eine Beteiligung eines Bauunternehmers als Investor zulässig sein solle, die eines reinen Finanzinvestors jedoch nicht. Unter europarechtlichen Gesichtspunkten sei schwer zu begründen, warum es zwingend erforderlich sein solle, dass Minderheitsgesellschafter fachlich zum Unternehmenszweck beitragen könnten. Zudem könne die Grenzziehung zwischen Gesellschaftern, die dies könnten, und solchen, die dies nicht könnten, schwierig sein.

Abschließend legt Herr Mohr dar, das MW wolle an den Entwurfsregelungen festhalten und entsprechend seinem minimalinvasiven Ansatz keine Anforderungen streichen, bei denen es zumindest eine Chance sehe, dass sie vor dem EuGH Bestand haben könnten. Es wolle den besonderen Schutz von Berufsbezeichnungen und die damit verbundenen Qualifikationsanforderungen so weit wie möglich beibehalten, die weiteren Entwicklungen auf EU-Ebene beobachten und bei Bedarf zu einem späteren Zeitpunkt nachbessern.

Hierzu sei zu sagen, dass zu diesem Komplex derzeit kein Vertragsverletzungsverfahren in Sicht sei. Das mit diesem Ansatz verbundene Risiko bestehe deshalb in erster Linie darin, dass die Regelungen in einem Rechtsstreit entscheidungserheblich werden könnten und ein Gericht eine Vorlage an den EuGH beschließen könnte.

Der federführende Ausschuss sei wie das MW bereit, dieses Risiko zu tragen, und sei deshalb in seiner Beschlussempfehlung diesem Ansatz gefolgt.

MR **Braun** (MW) weist darauf hin, dass die Dienstleistungsrichtlinie seit dem Jahre 2005 in Kraft sei. Mit dem vom GBD dargestellten rechtlichen Risiko lebe man also schon seit fast 20 Jahren. Aus Sicht der Landesregierung sei dieses Risiko absolut vertretbar.

Dass die Dienstleistungsrichtlinie kein Kapitel zu freien Berufen enthalte, liege daran, dass die freien Berufe eine Besonderheit des deutschen Sprachraums seien. Die freien Berufe seien besonders auf das Gemeinwohl orientiert. Die Angehörigen vieler freier Berufe seien in Kammern organisiert. Sie unterlägen besonderen Berufspflichten und hohen Qualifikationsanforderungen. Auch seien die freien Berufe von besonderer wirtschaftlicher Bedeutung. All das sei in der Dienstleistungsrichtlinie nicht hinreichend berücksichtigt. Die Landesregierung sehe all das aber als schützenswert an.

Das Urteil zum österreichischen Ziviltechnikergesetz habe Diskussionen unter den 16 deutschen Ländern und schließlich eine Änderung des Musterarchitektengesetzes zur Folge gehabt. Dieser Änderung, die eine wortgetreue Umsetzung des EuGH-Urteils vorsehe, folge der Gesetzentwurf der Landesregierung.

Soweit bekannt, habe kein Bundesland den Ansatz gewählt, seine Berufsgesetze umfassend anzupassen. Vielmehr versuchten alle deutschen Länder und auch Österreich es mit dem minimalinvasiven Ansatz. Sie setzten also genau das um, was die EuGH-Rechtsprechung verlange. Im Übrigen ließen sie die Besonderheiten und Vorrechte der freien Berufe unangetastet.

Vors. Abg. **Christoph Plett** (CDU) schließt daraus, dass das MW „auf Lücke“ setze: Wenn etwas in der Dienstleistungsrichtlinie nicht konkret geregelt sei, dann nutze man diese Lücke, und solche Lücken ergäben sich daraus, dass die freien Berufe in der Richtlinie nicht eigens erwähnt worden seien.

MR **Braun** (MW) formuliert es anders: Die Dienstleistungsrichtlinie enthalte sehr allgemeine und abstrakte Anforderungen. In vielen Punkten lasse sie unterschiedliche Auslegungen zu, bis der EuGH sich - wie im Urteil über das Ziviltechnikergesetz geschehen - auf eine Auslegung festlege.

Abg. **Ulf Prange** (SPD) bezeichnet die Darlegungen des GBD als nachvollziehbar. Bei aller wünschenswerten Deregulierung dürften Qualitätssicherung und Verbraucherschutz aber nicht auf

der Strecke bleiben. Die SPD-Fraktion wolle daher die freien Berufe, die in der Tat eine Besonderheit des deutschen Sprachraums seien, in ihrem Kern erhalten. Für den Ansatz des Gesetzesentwurfes spreche auch, dass dieser offenbar von allen Bundesländern geteilt werde. Im Interesse einer bundeseinheitlichen Vorgehensweise könne man die rechtlichen Bedenken zurückstellen, zumal die vom GBD aufgezeigten Risiken in all den Jahren der Geltung der Dienstleistungsrichtlinie nicht Wirklichkeit geworden seien.

Beschluss

Der **Ausschuss** schließt sich der Beschlussempfehlung des - federführenden - Ausschusses für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung an, den Gesetzentwurf in der Fassung der Vorlage 8 anzunehmen.

Zustimmung: SPD, GRÜNE

Ablehnung: -

Enthaltung: CDU, AfD

Tagesordnungspunkt 3:

Brandanschlag auf die Synagoge in Oldenburg am 5. April 2024

Der Ausschuss nahm in der 30. Sitzung am 10. April 2024 einen Unterrichtsantrag der CDU-Fraktion an.

Unterrichtung durch die Landesregierung

Vorsitzender Richter am Landgericht **Speyer** (MJ): Die Staatsanwaltschaft Oldenburg führt unter dem Aktenzeichen 16 UJs 24813/24 ein Ermittlungsverfahren gegen eine unbekannte Person wegen des Verdachts der versuchten schweren Brandstiftung.

Den Ermittlungen liegt Folgendes zugrunde:

Am Freitag, dem 5. April 2024, gegen 13.10 Uhr warf eine vermutlich männliche Person einen sogenannten Molotowcocktail gegen die Eingangstür der Synagoge in Oldenburg. Zur Tatzeit herrschte starker Regen, sodass die eingegangene Tür nicht in Brand geriet. Der Molotowcocktail wurde durch den Hausmeister des gegenüberliegenden städtischen Kulturzentrums PFL entdeckt und konnte gelöscht werden. Es entstand ein Sachschaden durch Verrußung. Zur Zeit der Tat fand in den Räumlichkeiten der Synagoge keine Veranstaltung tat.

Die Tat wurde durch die Videoüberwachungsanlage der Synagoge gefilmt. Die Polizei hat zudem Videoaufzeichnungen der Oldenburger Verkehrsbetriebe und der Nordwestbahn sichergestellt, um möglicherweise den An- und Abreiseweg des Täters ermitteln zu können. Überdies konnten viele Aufnahmen von Überwachungskameras aus der Umgebung des Tatorts gesichert werden. Das Amtsgericht Oldenburg erließ auf Antrag der Staatsanwaltschaft Beschlüsse zur Funkzellenauswertung.

Die Polizei richtete für die weiteren Ermittlungen eine Ermittlungsgruppe ein, die schwerpunktmäßig mit der Auswertung des umfangreichen Videomaterials befasst war. Auf mehreren Aufnahmen konnte der Täter tatsächlich festgestellt werden, sodass ein ungefähres Bewegungsprofil für die Zeit unmittelbar vor und nach der Tat erstellt werden konnte. Für die auf dieser Grundlage anzunehmende An- und Abreise des Täters innerhalb Oldenburgs hat das Amtsgericht am 11. und am 12. April antragsgemäß weitere Beschlüsse zur Funkzellenauswertung erlassen.

Am 11. April 2024 lobte die Polizei in Absprache mit der Staatsanwaltschaft eine Belohnung in Höhe von 5 000 Euro für Hinweise aus, die zur Aufklärung der Tat führen. Es wurde ein eigenes Hinweisportal freigeschaltet, über das Beweismittel - Fotos, Textdokumente, Videos - der Polizei digital zur Verfügung gestellt werden können.

Leider ist es trotz dieser Bemühungen bisher nicht gelungen, den Täter zu ermitteln.

Im Rahmen der von der Polizei vorgenommenen Auswertung der Videoaufnahmen konnte allerdings festgestellt werden, dass der Täter am Tattag mit einem Zug von Delmenhorst nach

Oldenburg anreiste und nach der Tatverübung auch wieder mit dem Zug von Oldenburg nach Delmenhorst zurückfuhr. Er war tatsächlich auf dem Bildmaterial aus den Zügen zu erkennen.

Da die Kameras am Eingang des Bahnhofs Delmenhorst den Täter nicht erfassten, ist davon auszugehen, dass der Täter in Delmenhorst umgestiegen ist. Die möglichen Anschlusszüge konnten allerdings nicht näher aufgeklärt werden, da das Videomaterial insoweit nicht mehr vorhanden war.

Am 2. Mai 2024 wurde beim Amtsgericht Oldenburg eine Öffentlichkeitsfahndung mit dem Bildmaterial beantragt. Das Amtsgericht Oldenburg entsprach dem Antrag. Die Bilder wurden in der Presse, in den sozialen Medien und in Pressemitteilungen veröffentlicht. Bis zum 31. Mai 2024 wurden insgesamt 20 Hinweise über das genannte Onlineportal der Polizei eingereicht. 13 weitere Hinweise gingen auf sonstigen Wegen - zum Beispiel telefonisch - bei den Polizeibehörden ein. Diese Hinweise sind noch nicht allesamt vollständig abgearbeitet.

Weitere Ermittlungsansätze haben sich bisher nicht ergeben: Die Weinflasche, die für den Molotowcocktail verwendet wurde, wurde auf Fingerabdrücke und dergleichen untersucht; es konnte allerdings nichts festgestellt werden. Auch die Auswertung der Funkzellendaten führte nicht zur Identifizierung des Täters.

Die Ermittlungen dauern an. Einzelnen Hinweisen wird noch nachgegangen. Es besteht weiterhin die Hoffnung, dass die Öffentlichkeitsfahndung doch noch zur Identifizierung des Täters führt.

Abg. **Christian Calderone** (CDU): Sie haben recht ausführlich berichtet. Gehe ich recht in der Annahme, dass Sie auch in einem möglichen vertraulichen Teil nicht mehr sagen könnten?

VRiLG **Speyer** (MJ): Das könnte ich tatsächlich nicht.

Abg. **Christian Calderone** (CDU): Das Bildmaterial ist nicht so schlecht. Wie erklären Sie sich, dass die Öffentlichkeitsfahndung bisher nicht erfolgreich war? Müsste man sie vielleicht ausdehnen auf Aushänge und Ähnliches? Reicht es, im Internet und in der Presse zu fahnden?

VRiLG **Speyer** (MJ): Die Ermittlungsbehörden haben Orte identifiziert, an denen mutmaßlich Erkenntnisse gewonnen werden könnten. Dort wurden Plakate mit den Bildern ausgehängt.

Warum die Fahndung nicht erfolgreich war? Mein Eindruck ist der gleiche wie Ihrer: Die Bilder sind nicht so schlecht, dass man den Täter nicht anhand seiner Konturen und seines Gesichtes erkennen könnte. Die sichergestellten Aufnahmen waren erheblich schlechter und wurden vom Landeskriminalamt technisch aufbereitet. Das Ergebnis dessen zeigen die Fahndungsbilder. Möglicherweise konnten aber irgendwelche markanten Merkmale nicht rekonstruiert werden. Aber das ist pure Spekulation.

Abg. **Christian Calderone** (CDU): Muss die Videotechnik im Umfeld von Synagogen verbessert werden, damit die Bilder wirklich zu einer Identifizierung führen?

VRiLG **Speyer** (MJ): Die Ermittlungen konzentrieren sich darauf, den Tatverdächtigen zu identifizieren. Ich weiß, dass es umfangreiches Bildmaterial gibt. Aus der Berichtslage ergibt sich für mich nicht, ob und durch welche Maßnahmen man das noch hätte optimieren können. Der

Frage, ob die Technik verbessert werden muss, könnte man im weiteren Verlauf nachgehen. Das müsste schlussendlich politisch entschieden werden.

Abg. **Christian Calderone** (CDU): Jeder kann sich verummummen. Insoweit kann man die Identifizierung durch Videotechnik leicht vermeiden, jedenfalls am Tatort.

Können Sie klären, wie gut das Bildmaterial aus dem direkten Umfeld der Synagoge ist? Das veröffentlichte Bildmaterial kommt ja augenscheinlich aus der Nordwestbahn, also von einem privaten Betreiber und nicht von den Sicherheitsbehörden.

VRiLG **Speyer** (MJ): Es gibt Aufnahmen von der Synagoge und aus ihrem Umfeld. Einen entsprechenden Bildbericht habe ich gesehen. Da erkennt man die Kleidung und den Rucksack des Tatverdächtigen relativ gut.

Selbst wenn er verummumt gewesen wäre - was aber nicht der Fall war -, hätten diese Aufnahmen Anhaltspunkte zur Person des Täters liefern können. Wenn er Verummumung später abgenommen hätten, hätte man ihn auf weiteren Aufnahmen aus der Stadt anhand der Kleidung und des Rucksacks feststellen können.

Abg. **Christian Calderone** (CDU): Gute Videoanlagen liefern heutzutage Bilder der Qualität, die wir auch mit dem Handy erreichen. Bedarf es in Oldenburg einer technischen Optimierung?

VRiLG **Speyer** (MJ): Das kann ich nicht ad hoc beantworten.

Abg. **Christian Calderone** (CDU): Bis Mitte letzten Jahres wurde die Synagoge durch Polizisten bewacht. In meiner Rede zu 75 Jahren Israel habe ich gesagt, dass wir die von der Innenministerin beschlossene Einstellung dieser Bewachung kritisch sehen.¹ Zur Tatzeit stand also keine Polizei vor der Synagoge?

VRiLG **Speyer** (MJ): Das schlägt sich in den mir vorliegenden Berichten nicht nieder. Das war kein Aspekt, mit dem wir uns in diesem Vorgang befasst haben.

Vors. Abg. **Christoph Plett** (CDU): Nach der Festnahme der mutmaßlichen Terroristin Klette in Berlin haben wir erfahren, dass ein Journalist sie bereits vorher mithilfe einer Gesichtserkennungssoftware auf Aufnahmen aus Berlin erkannt hatte, die staatliche Stellen aber nicht nutzen dürfen.²

Auch in diesem Fall sind die Gesichtszüge klar. Denkt das Ministerium über eine Bundesratsinitiative nach, um die Behörden zu ermächtigen, solche Gesichtserkennungsverfahren zu nutzen?

VRiLG **Speyer** (MJ): Für diese Frage ist bei uns das Referat 404 fachlich zuständig. Aus ermittlungstaktischer Sicht in ein Mehr an Ermittlungsmöglichkeiten natürlich immer wünschenswert. Jeder Ansatz, um an Informationen zu kommen, ist erst einmal gut. Gleichwohl ist das mit dem Datenschutz abzuwägen. Ein konkreter Auftrag, eine Bundesratsinitiative vorzubereiten, ist mir nicht bekannt.

¹ Stenografischer Bericht über die 18. Plenarsitzung am 23. Juni 2023, Seite 1209.

² Siehe Seite 8 der Niederschrift über die 28. Sitzung am 14. März 2024.

Vors. Abg. **Christoph Plett** (CDU): Aus meiner Sicht liegt es nahe, über eine Bundesratsinitiative nachzudenken. Bitte nehmen Sie diese Überlegung mit und teilen Sie uns mit, ob die Landesregierung diese Ansicht teilt.

VRiLG **Speyer** (MJ): Sehr gerne.³

Abg. **Thorsten Paul Moriße** (AfD): Gibt es angesichts der Situation in Gaza schon Ermittlungen zur Herkunft des Täters von Oldenburg und zu einer etwaigen religiösen Motivation?

VRiLG **Speyer** (MJ): Es wird in alle Richtungen ermittelt. Spekulationen würden die Ermittlungen nicht voranbringen.

Abg. **Thorsten Paul Moriße** (AfD): Aber Sie haben Fotos, und es gibt gute ausgebildete Profiler, die etwas zur Herkunft sagen könnten. Wenn ich mir die Fotos anschauen, brauche ich eigentlich gar nicht lange zu überlegen. Das erkenne ich eigentlich schon selbst.

³ Bereits in der 29. Sitzung am 3. April 2024 bat der Ausschuss die Landesregierung um Unterrichtung über Möglichkeiten für den Einsatz von Gesichtserkennungssoftware in Strafverfolgung und Gefahrenabwehr.

Tagesordnungspunkt 4:

Bericht des Zweiten Deutschen Fernsehens gemäß § 31 Abs. 2 Medienstaatsvertrag

Unterrichtung - [Drs. 19/2810](#)

direkt überwiesen am 20.11.2023

federführend: AfRuV;

vorbereitende Beratung gem. § 12 Abs. 3 GO LT: UAMedien

Beratung

Abg. **Jens Nacke** (CDU) erklärt, der Unterausschuss „Medien“ habe sich in der 9. Sitzung am 17. Januar 2024 mit dem Bericht befasst. Die Möglichkeit, dem Zweiten Deutschen Fernsehen über die Landtagsverwaltung Fragen zuzuleiten, hätten die Mitglieder des Unterausschusses nicht genutzt. Der Abgeordnete schlägt vor, die Beratungen über den Bericht abzuschließen.

Der **Ausschuss** folgt diesem Vorschlag und schließt die Beratung ab.

Tagesordnungspunkt 5:

Verfassungsgerichtliches Verfahren

Abstrakte Normenkontrolle der Abgeordneten Dr. Bernd Althusmann, Jan Bauer, Anna Bauseneick und weiterer Abgeordneter zur verfassungsrechtlichen Prüfung des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2023 und des Haushaltsbegleitgesetzes zu jedem Gesetz

StGH 1/24

zuletzt behandelt in der 29. Sitzung am 03.04.2024

Fortsetzung der Beratung

Beratungsgrundlage: Entwurf einer Stellungnahme gegenüber dem Staatsgerichtshof⁴

Abg. **Volker Bajus** (GRÜNE) stellt den Entwurf eines Schriftsatzes vor. Er bittet den Gesetzgebungs- und Beratungsdienst um Erläuterung des Beratungsverfahrens im Landtag und fragt, ob der Verfasserin des Entwurfs, Professorin Dr. Brosius-Gersdorf, eine Verfahrensvollmacht erteilt werden sollte.

Ministerialdirigent **Dr. Wefelmeier** (GBD) erklärt, das Verfahren des Landtages sei in § 60 der Geschäftsordnung geregelt.

Einer oder eines Verfahrensbevollmächtigten des Landtages bedürfe es im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle nicht. In einem solchen Verfahren könne der Landtag nämlich - anders als etwa bei einer konkreten Normenkontrolle - nicht die Stellung eines Prozessbeteiligten erlangen.

Wenn der Landtag eine Stellungnahme beschließe, werde die Präsidentin diesen Schriftsatz an den Staatsgerichtshof weiterleiten. Vermutlich werde der Staatsgerichtshof dann den Antragstellern Gelegenheit zur Erwiderung geben. Wenn die Erwiderung hierzu Anlass gebe, könne der Staatsgerichtshof dem Landtag Gelegenheit zu erneuter Stellungnahme geben. Über den Entwurf einer solchen erneuten Stellungnahme müssten wiederum dieser Ausschuss und das Plenum beraten.

⁴ Der Entwurf einer Stellungnahme ist dieser Niederschrift als **Anlage** beigelegt. Nicht beigelegt sind wegen ihres Umfangs die Anlagen zu dieser Stellungnahme (Anlage 1: Drs. 19/775 neu; Anlage 2: Stenografischer Bericht über die 11. Sitzung des Landtages am 22. März 2023; Anlage 3: Niederschrift über den öffentlichen Teil der 12. Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen am 12. April 2023; Anlage 4: Vorlage 2 zu Drs. 775 neu; Anlage 5: Vorlage 4 zu Drs. 775 neu; Anlage 6: Vorlage 3 zu Drs. 775 neu; Anlage 7: Niederschrift über die 8. Sitzung des Ausschusses für Rechts- und Verfassungsfragen am 26. April 2023; Anlage 8: Drs. 19/1255; Anlage 9: Drs. 19/1283; Anlage 10: Stenografischer Bericht über die 13. Sitzung des Landtages am 3. Mai 2023; Anlage 11: Drs. 19/881; Anlage 12: Vorlage 2 zu Drs. 881; Anlage 13: Vorlage 4 zu Drs. 881; Anlage 14: Vorlage 6 zu Drs. 881; Anlage 15: Vorlage 5 zu Drs. 881; Anlage 16: Drs. 19/1256; Anlage 17: Drs. 19/1284).

Beschluss

Der **Ausschuss** empfiehlt dem Landtag, in dem Verfahren wie aus der Anlage ersichtlich Stellung zu nehmen.

Zustimmung: SPD, GRÜNE

Ablehnung: CDU

Enthaltung: AfD

Tagesordnungspunkt 6:

Planung einer parlamentarischen Informationsreise

Vors. Abg. **Christoph Plett** (CDU) erinnert an die Besprechung in der 31. Sitzung am 3. Mai 2024.

Auf seinen Vorschlag wählt der **Ausschuss** die Woche vom 5. bis zum 9. Mai 2025 als Termin für die Reise nach Wien und Prag. Er bittet die Landtagsverwaltung, die Reiseplanungen aufzunehmen.

Vors. Abg. **Christoph Plett** (CDU) erklärt, es lägen bereits Programmvorschläge vonseiten der Fraktionen vor. Selbstverständlich werde man die deutschen Botschaften in Wien und Prag um Briefings bitten und Gespräche mit dem österreichischen und dem tschechischen Justizministerium vorsehen.

Abg. **Ulf Prange** (SPD) erinnert daran, dass die Justizdigitalisierung einen Schwerpunkt des Besuches in **Wien** bilden solle. Wie die Deutsche Justiz-Gewerkschaft jüngst berichtet habe, werde der elektronische Rechtsverkehr in Österreich in vorbildlicher Weise umgesetzt. Anders als in Deutschland gebe es dort ein einheitliches System, das bestens funktioniere. Dem Vernehmen nach sei auch die Schweiz an diesem System interessiert. Der Abgeordnete regt an, mit Regierungsvertretern in Wien über dieses System zu sprechen. Vielleicht könne man es sich auch an einem Gericht in der Praxis vorstellen lassen.

Ministerialrätin **Obst** (LTVerw) teilt mit, für **Prag** lägen bisher nur Programmvorschläge der CDU-Fraktion vor. - Abg. **Ulf Prange** (SPD) kündigt daraufhin Vorschläge der Koalitionsfraktionen für das Programm in Prag an.

Niedersächsischer Staatsgerichtshof
Herminenstraße 31
31675 Bückeburg

Prof. Dr. Frauke Brosius-Gersdorf, LL.M.

Dienstanschrift:

Universität Potsdam
Juristische Fakultät
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insb.
Verfassungsrecht
August-Bebel-Str. 89
14482 Potsdam

Tel. 0331-977 3264
Mobil 0173 6091 454
Fax 0331-977 3310
Mail: brosius-gersdorf@uni-potsdam.de

Privatanschrift: Bitte verwenden!

Alte Leipziger Straße 10
10117 Berlin

Tel. 030 2061 9659
Mobil 0173 6091 454
Fax 030 2061 9662
Mail: brosius-gersdorf@uni-potsdam.de

24. Mai 2024

StGH 1/24

Stellungnahme des Niedersächsischen Landtages

Zunächst wird der für das Verfahren relevante Sachverhalt vollständig dargestellt (s. A.). Anschließend wird gezeigt, dass der Normenkontrollantrag wegen Verletzung der Begründungspflicht der Ast. und wegen der Subsidiarität der abstrakten Normenkontrolle gegenüber dem Organstreit wohl bereits unzulässig ist (s. B.). Jedenfalls ist der Normenkontrollantrag unbegründet. Das Gesetzgebungsverfahren zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2023 und zum Haushaltsbegleitgesetz ist im Einklang nicht nur mit der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages, sondern auch mit der Niedersächsischen Verfassung abgelaufen. Es liegt insbesondere kein Verstoß gegen das Recht der Ast. auf gleichberechtigte Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung aus Art. 12, Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV vor (s. C.).

Gliederung der Stellungnahme

A. Sachverhalt	5
I. Gesetzgebungsverfahren zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2023	5
1. Einbringung des Gesetzentwurfs beim Landtag.....	5
2. Erste Beratung im Landtag (Plenum)	6
3. Erste Beratung in den Ausschüssen und Anhörungen	7
4. Änderungsvorschläge der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen	8
5. Erster Änderungsvorschlag der CDU-Fraktion	9
6. Zweite Beratung und Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses für Haushalt und Finanzen	9
7. Zweiter Änderungsantrag der CDU-Fraktion	11
8. Zweite Beratung und Beschlussfassung im Plenum.....	12
9. Verkündung und Inkrafttreten des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2023.....	14
II. Gesetzgebungsverfahren zum Haushaltsbegleitgesetz	14
1. Einbringung des Gesetzentwurfs beim Landtag.....	14
2. Erste Beratung im Landtag (Plenum)	15
3. Erste Beratung in den Ausschüssen und Anhörungen	15
4. Änderungsvorschläge der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen	16
5. Erster Änderungsvorschlag der CDU-Fraktion	17
6. Zweite Beratung und Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses für Haushalt und Finanzen	18
7. Zweiter Änderungsantrag der CDU-Fraktion	20
8. Zweite Beratung und Beschlussfassung im Plenum.....	20

9. Verkündung und Inkrafttreten des Haushaltsbegleitgesetzes.....	22
B. Zulässigkeit der abstrakten Normenkontrolle	22
I. Begründungspflicht der Ast. (§ 12 Abs. 1 NStGHG i.V.m. § 23 BVerfGG)	22
II. Subsidiarität der abstrakten Normenkontrolle gegenüber dem Organstreit hinsichtlich der Verletzung subjektiver Rechte der Abgeordneten.....	24
C. Unbegründetheit der abstrakten Normenkontrolle.....	27
I. Grundsatz: Geschäftsordnungsautonomie der Parlamentsmehrheit mangels verfassungsrechtlicher Vorgaben zur Dauer der Gesetzesberatung	28
II. Ausnahme: Von der Geschäftsordnung abweichende Mindestberatungsdauer für Gesetze zur Wahrung des Rechts der Abgeordneten auf gleichberechtigte Teilhabe an parlamentarischer Willensbildung (Art. 12 i.V.m. Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV)?	31
1. Keine verfassungsgerichtliche Klärung, ob aus dem Teilhaberecht Abgeordneter an der parlamentarischen Willensbildung Vorgaben für die Beratungsdauer von Gesetzen folgen	31
a) Beschluss des BVerfG vom 5. Juli 2023 zum Gebäudeenergiegesetz- änderungsgesetz.....	33
b) Urteil des BVerfG vom 24. Januar 2023 zur absoluten Obergrenze für staatliche Parteienfinanzierung.....	38
c) Beschluss des BVerfG vom 25. April 2024 zum Klimaschutzänderungs- gesetz.....	39
2. Kritik im Schrifttum	39
3. Fazit	40
4. Adressat des Rechts auf gleichberechtigte Teilhabe an der parlamen- tarischen Willensbildung: Der Landtag (Plenum), nicht seine Ausschüsse.....	44
III. Keine Verletzung des Rechts der Abgeordneten auf gleichberechtigte Teilhabe an parlamentarischer Willensbildung (Art. 12 i.V.m. Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV) durch das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2023 und das Haushaltsbegleitgesetz	48

1. Gesetzgebungsverfahren entsprach der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages	49
a) Regelungen in der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages zur Beratung von Gesetzentwürfen und Änderungsanträgen.....	49
b) Gesetzgebungsverfahren zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2023 entsprach der Geschäftsordnung	51
c) Gesetzgebungsverfahren zum Haushaltsbegleitgesetz entsprach der Geschäftsordnung.....	52
2. Keine Verletzung der Art. 12, Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV: Kein Missbrauch des Gesetzgebungsverfahrens durch die Parlamentsmehrheit	54
a) Gesetzgebungsverfahren zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2023	54
b) Gesetzgebungsverfahren zum Haushaltsbegleitgesetz.....	61
IV. Höchst vorsorglich: Keine Nichtigkeit des zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2023 und des Haushaltsbegleitgesetzes, sondern Unvereinbarkeit mit Niedersächsischer Landesverfassung bei Verfassungswidrigkeit.....	67

Der Antrag auf abstrakte Normenkontrolle gem. Art. 54 Nr. 3 NV i.V.m. §§ 8 Nr. 8, 33 f. NStGHG ist unbegründet und daher zurückzuweisen. Es ist bereits zweifelhaft, ob der Antrag zulässig ist. In jedem Fall ist er unbegründet, weil das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2023 und das Haushaltsbegleitgesetz im Einklang mit der Niedersächsischen Verfassung zustande gekommen sind. Insbesondere sind Art. 12 und Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV nicht verletzt.

A. Sachverhalt

I. Gesetzgebungsverfahren zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2023

1. Einbringung des Gesetzentwurfs beim Landtag

Am 6. März 2023 hat die Niedersächsische Landesregierung den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2022/2023 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2023) vom 2. März 2023 beim Niedersächsischen Landtag eingebracht (als Drs. 19/775neu, **Anlage 1**). Der Gesetzentwurf hatte einen Umfang von 515 Seiten und ergänzte den nach Beginn der 19. Legislaturperiode verabschiedeten Nachtragshaushalt 2022/2023 um einen zweiten Nachtragshaushalt für das Jahr 2023. Durch das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2023 und den dazugehörigen zweiten Nachtragshaushalt für das Jahr 2023 wurden das Haushaltsgesetz 2022/2023 und der Haushaltsplan 2022/2023 entsprechend geändert.

Der zweite Nachtragshaushalt für das Jahr 2023 hat zum einen Veranschlagungen des Nachtragshaushalts 2022/2023, die dort global ausgewiesen wurden, konkretisiert und in die jeweiligen Ressorts umgeschichtet, einschließlich der Mittel von 970 Mio. EUR für das Sofortprogramm. Zum anderen wurden zusätzliche Verpflichtungsermächtigungen im Gesamtumfang von rund 826 Mio. EUR vorgesehen, die insbesondere für die Vorfinanzierung der Investitionen für den PolizeiClient, für weitere Krankenhausstrukturmaßnahmen, für zusätzliche Plätze im Maßregelvollzug, zur Verbesserung der Qualität in Kitas, zur Fortsetzung der Sprach-Kitas, für den sozialen Wohnungsbau und für die Entwicklung des ländlichen Raumes vorgesehen waren.

Außerdem wurden mit dem zweiten Nachtragshaushalt für das Jahr 2023 zusätzliche Haushaltsmittel i.H.v. 776 Mio. EUR bereitgestellt. Der Großteil dieser Mittel (472 Mio. EUR) diente der Bewältigung des Fluchtgeschehens vor allem aus der Ukraine

wegen des Angriffskriegs Russlands und der Entlastung der niedersächsischen Kommunen. Von den 472 Mio. EUR waren 362 Mio. EUR für die Kommunen vorgesehen wegen der Aufnahme und Unterbringung von Geflüchteten und 110 Mio. EUR wurden zur Aufstockung der Aufnahmekapazitäten der Landesaufnahmebehörde Niedersachsen eingesetzt. Die übrigen 304 Mio. EUR des zweiten Nachtragshaushalts für das Jahr 2023 waren vor allem notwendigen Investitionen in die frühkindliche Bildung und in die bauliche Infrastruktur geschuldet. So wurden Mittel zur Fortsetzung von bis dato durch den Bund geförderten und anderenfalls zum Sommer 2023 ausgelaufenen Sprach-Kitas, zur Fortführung der Richtlinie Qualität in Kitas, zur Gewährleistung von Schulgeldfreiheit für Gesundheitsfachberufe und zur Finanzierung zusätzlicher pädagogischer Fachkräfte in Schulen bereitgestellt.

Darüber hinaus wurden zur notwendigen Kofinanzierung zu Bundesprogrammen Mittel für die Wohnraumförderung, für überbetriebliche Berufsbildungsstätten und für Hochwasserschutz eingesetzt. Zur Finanzierung dringend notwendiger Sanierungsmaßnahmen von Landesliegenschaften stellte die Landesregierung unter anderem Mittel für das Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit in Lüneburg, für die Zentrale Polizeidirektion Hannover und für das Polizeikommissariat Peine bereit.

Finanziert wurde der zweite Nachtragshaushalt für das Jahr 2023 insbesondere aus Bundesmitteln zur Unterstützung bei Mehraufwendungen für Geflüchtete und für das KiTA-Qualitäts- und Teilhabeverbesserungsgesetz sowie aus der Abrechnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 2022.

2. Erste Beratung im Landtag (Plenum)

16 Tage nach der Gesetzesinitiative fand am 22. März 2023 die erste Beratung des Gesetzentwurfs im Landtag (Plenum) statt; die Beratung bezogen sich zugleich auf den Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes zum zweiten Nachtragshaushalt des Haushaltsjahres 2023 (Haushaltsbegleitgesetz) der Fraktion der SPD und der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen (Drs. 19/881).

Die Aussprache erstreckte sich inhaltlich sowohl auf den Umfang des Nachtragshaushalts von 776 Mio. EUR als auch auf die dadurch geförderten Maßnahmen. Zur Sprache kamen insbesondere die im Wege des Nachtragshaushalts 2023 bereitgestellten finanziellen Mittel für die Bewältigung der Folgen des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine im Hinblick auf die Flüchtlingsunterbringung durch die Kommunen und die Landesaufnahmebehörde Niedersachsen, die zusätzlichen Mittel zur Stärkung frühkindlicher

Bildung und die Mittel für bauliche Sanierungsprogramme. Von Seiten der CDU-Fraktion wurden unter anderem moniert, dass die Landesregierung nicht auch zusätzliche Mittel zur Sicherung der Unterrichtsversorgung, für den Ganztagsausbau, die Kinderbetreuung, die Pflege, die Weiterbildung, für Krankenhäuser, für den Windkraftausbau und zur Bewältigung der Energiewende sowie für die Landwirtschaft bereitgestellt habe. Abgeordnete der Fraktion AfD wiesen ebenfalls unter anderem auf die Erforderlichkeit von mehr Investitionen in die Schulbildung namentlich im Bereich der Grundschulen und von mehr Mitteln für Wohnbauprogramme hin.

Zum Abschluss der ersten Beratung überwies das Plenum den Gesetzentwurf einstimmig an den federführenden Ausschuss für Haushalt und Finanzen und den mitberatenden Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen.

Niedersächsischer Landtag, Stenografischer Bericht, 11. Sitzung, 22. März 2023, S. 592 ff. (**Anlage 2**)

3. Erste Beratung in den Ausschüssen und Anhörungen

Am 12. April 2023 fand die erste Beratung im federführenden Ausschuss für Haushalt und Finanzen statt; mitberaten wurde der Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes (Drs. 19/881).

Die Beratung im Ausschuss lief so ab, dass Minister Heere den Ausschussmitgliedern den Gesetzentwurf zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2023 eingehend vorstellte und sich daran eine allgemeine Aussprache anschloss, in der grundsätzliche politische Fragen des Gesetzentwurfs diskutiert wurden. So brachten Abgeordnete der CDU-Fraktion zum Ausdruck, dass die Landesregierung mit dem zweiten Nachtragshaushalt für das Jahr 2023 keine eigenen politischen Akzente setze, sondern sich auf die Kofinanzierung von Bundesmitteln und das „Umtopfen“ von Mittel des Sofortprogramms beschränke. Die Förderung des Wohnungsbaus und der Unterrichtsversorgung komme zu kurz. Aus der Fraktion AfD wurde das „Unpolitische“ des Nachtragshaushalts moniert und eine stärkere Förderung des Wohnungsbaus durch Senkung der Grunderwerbsteuer gefordert.

Auf die allgemeine Aussprache folgten Einzelberatungen zum Vorbericht und zu den Einzelplänen des Gesetzentwurfs.

Der Ausschuss beschloss, Stellungnahmen von 8 Fachausschüssen einzuholen und eine Anhörung der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens durchzuführen, die am 19. April 2023 stattfand.

Niedersächsischer Landtag, Niederschrift über den öffentlichen Teil der 12. Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen am 12. April 2023 (**Anlage 3**).

Die erste Beratung mit Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen war am 26. April 2023.

4. Änderungsvorschläge der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen

Am 19. April 2023 brachten die Fraktion der SPD und die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen einen ersten Änderungsvorschlag zum zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2023 ein (Vorlage 2 zu Drs. 19/775neu, **Anlage 4**). Der Änderungsvorschlag umfasste 5 Seiten und sah in tabellarischer Form Mehrausgaben für den zweiten Nachtragshaushalt für das Jahr 2023 i.H.v. 15,13 Mio. EUR und eine globale Minderausgabe i.H.v. 2,99 Mio. EUR vor, sodass insgesamt rund 12 Mio. EUR Mehrausgaben entstanden. Die Mittel dienten der Finanzierung einer Erhöhung der Zulagen für Polizei-, Feuerwehr-, Justizvollzugs- und Steuerfahndungsbedienstete (Titel 422 01 und Titel 422 10), von Schulgeldfreiheit für Gesundheitsfachberufe (Titel 684 75, 684 26, 684 27), von zusätzlichen pädagogischen Fachkräften in Schulen (Titel 422 11) und von mehr Obst und Gemüse im Rahmen des EU-Schulprogramms (Titel 683 71).

Am 24. April 2023 brachten die Fraktion der SPD und die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen einen zweiten Änderungsvorschlag (Vorlage 4 zu Drs. 19/775neu, **Anlage 5**) ein, mit dem der erste Änderungsvorschlag vom 19. April 2023 (Vorlage 2 zu Drs. 19/775) um zwei Zahlen korrigiert wurde. Der zweite Änderungsvorschlag umfasste 10 Seiten und bestand inhaltlich aus derselben Tabelle wie der erste Änderungsvorschlag vom 19. April 2023. Der einzige Unterschied lag darin, dass für den zweiten Nachtragshaushalt für das Jahr 2023 Mehrausgaben i.H.v. 15,65 Mio. EUR bei einer gleichzeitigen globalen Minderausgabe i.H.v. 3,52 Mio. EUR und einer Gegenfinanzierung für die Feuerwehrzulage vorgesehen waren (statt wie im ersten Änderungsvorschlag vom 19. April 2023 Mehrausgaben i.H.v. insgesamt rund 12 Mio. EUR), die unter anderem der Erhöhung der Zulagen für Polizei-, Feuerwehr-, Justizvollzugs- und Steuerfahndungsbedienstete (Titel 422 01 und Titel 422 10), für Schulgeldfreiheit für Gesundheitsfachberufe (Titel 684 75, 684 26, 684 27), zur Finanzierung zusätzlicher pädagogischer Fachkräfte in Schulen (Titel 422 11) und für mehr Obst und Gemüse im Rahmen des EU-Schulprogramms (Titel 683 71) dienten.

5. Erster Änderungsvorschlag der CDU-Fraktion

Am 21. April 2023 brachte die CDU-Fraktion einen eigenen Änderungsvorschlag zum zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2023 ein (Vorlage 3 zu Drs. 19/775neu, **Anlage 6**). Er umfasste 27 Seiten und sah umfangreiche Änderungen sowie Ergänzungen zu den Einzelplänen vor, die für den Landeshaushalt mit erheblichen Mehraufwendungen im Jahr 2023 verbunden gewesen wären. Unter anderem beinhaltete der Änderungsvorschlag der CDU-Fraktion eine (weitere) Erhöhung der Polizei- und Feuerwehruzulage (Einzelplan 03: 2023 7.250.000 EUR). Außerdem sah er eine Aufstockung der Mittel an Kommunen für die Unterbringung von Geflüchteten vor (Einzelplan 03: 2023 50.000.000). Zusätzliche Mittel sollten einer (weiteren) Erhöhung der Zulage für Beamtinnen und Beamte der Steuerfahndung (Einzelplan 04: 2023 112.000 EUR) sowie der Wegstreckenentschädigung dienen (Einzelplan 04: 2023: 1.000.000 EUR). Vorgesehen waren auch Zuführungen an Landesbetriebe für Baumaßnahmen für zusätzliche Medizinstudienplätze (Einzelplan 06: 2023 27.060.000 EUR), Mittel für die Sprachförderung für Geflüchtete (Einzelplan 06: 2023 5.000.000 EUR), Mittel für die (Weiter-)Beschäftigung und Besoldung der Lehrkräfte zur Verbesserung der Unterrichtsversorgung, Investitionen in den Ganztagsausbau und Mittel zur Umsetzung der Schulgeldfreiheit für Auszubildende in Gesundheitsfachberufen (Einzelplan 07: 2023 147.716.000 EUR), eine (weitere) Erhöhung der Zulage für JVA-Bedienstete (Einzelplan 11: 2023 1.306.000 EUR) sowie Mittel für Sanierungsmaßnahmen beim LAVES Lüneburg, bei der Zentralen Polizeidirektion Hannover und beim Polizeikommissariat Peine (Einzelplan 20: 2023 123.100.000 EUR).

S. auch Niedersächsischer Landtag, Niederschrift über die 14. - öffentliche - Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen am 26. April 2023, **Anlage 7**.

6. Zweite Beratung und Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses für Haushalt und Finanzen

7 Tage nach Einbringung des ersten Änderungsvorschlags (Vorlage 2 zu Drs. 19/775neu) und 2 Tage nach Einbringung des zweiten Änderungsvorschlags (Vorlage 4 zu Drs. 19/775neu) zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2023 durch die Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen fand am 26. April 2023 die zweite und abschließende Beratung im federführenden Ausschusses für Haushalt und Finanzen statt. Mitberaten wurde der Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes (Drs. 19/881).

In der Ausschussberatung wies der Abgeordnete Raulfs der Fraktion der SPD darauf hin, dass der zweite Änderungsvorschlag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen

vom 24. April 2023 (Vorlage 4 zu Drs. 19/775neu) gegenüber dem ersten Änderungsvorschlag vom 19. April 2023 (Vorlage 2 zu Drs. 19/775neu) lediglich Klarstellungen und Verbesserungen hinsichtlich der Schulgeldfreiheit enthalte. Zudem sei die Regelungsabsicht, die mit den beiden Änderungsvorschlägen verfolgt worden sei, rechtzeitig verlautbart worden. Dass gelte insbesondere für den Bereich der Schulgeldfreiheit, zu dem die Regelungsabsicht von den die Landesregierung tragenden Fraktionen am 21. April 2023 in der Beratung im Kultusausschuss hinreichend dargelegt worden sei. Der Abgeordnete Politze (SPD-Fraktion) habe im Kultusausschuss ausführlich zur Schulgeldfreiheit referiert und die geplanten Änderungen genannt. Hierüber habe ausführlich debattiert werden können, worauf die CDU-Fraktion aber verzichtet habe. Gerade in Bezug auf die Regelungen zur Gewährleistung der Schulgeldfreiheit sei die Beschlussfassung des Landtages schon im Mai-Plenum auch geboten, um für die Begünstigten Planungssicherheit und eine ausreichende Vorbereitungszeit zu gewährleisten, um die Schulgeldfreiheit zu den entsprechenden Stichtagen (Schuljahr 2023/24) umsetzen zu können. Der Abgeordnete Raulfs und anschließend auch der Abgeordnete Hoffmann (Bündnis90/Die Grünen) erläuterten eingehend die zur Schulgeldfreiheit vorgeschlagenen Änderungen, insbesondere das damit verfolgte Ziel, den Zeitraum der Förderung und die erfassten Ausbildungsberufe sowie das Volumen der für die Schulgeldfreiheit im zweiten Nachtragshaushalt 2023 bereitgestellten Mittel.

Abgeordnete der Fraktion der CDU hielten das Gesetzgebungsverfahren in zeitlicher Hinsicht gleichwohl für problematisch, auch wenn man sich hinsichtlich der Schulgeldfreiheit im Haushaltsausschuss „vielleicht noch eine Meinung bilden“ könne (Abgeordneter Thiele). Der Abgeordnete Lilienthal der Fraktion AfD stellte fest, dass er sich nach den Erläuterungen zur Schulgeldfreiheit des Abgeordneten Hoffmann zum Thema Schulgeldfreiheit „jetzt erhellt fühle und unsere Fraktion in den Stand versetzt sehe, einen Änderungsantrag vorzulegen“.

Der Abgeordnete Raulfs wies darauf hin, dass die CDU-Fraktion in der Ausschusssitzung einen umfangreichen eigenen Änderungsantrag eingebracht habe, „der ausdrücklich dokumentiert, dass die CDU-Fraktion erstens durchaus in der Lage war, den Nachtragshaushalt intern zu beraten, und zweitens offensichtlich auch noch ausreichend Zeit hatte, sich Gedanken über verschiedene Änderungsvorschläge (...) zu machen“. Es habe in der Fraktion der CDU auch intensive Beratungen über die Höhe der Polizeizulage gegeben. Außerdem sei der Änderungsvorschlag der Fraktion der CDU selbst sehr kurzfristig, nämlich in der Ausschusssitzung, eingebracht worden. Der Änderungsvorschlag der CDU-Fraktion zeige, „dass sich alle Fraktionen sehr intensiv mit den Vorschlägen zum

Nachtragshaushalt auseinandersetzen, alles ordentlich lesen und offensichtlich auch in epischer Breite darüber diskutieren konnten.“

Niedersächsischer Landtag, Niederschrift über die 14. - öffentliche - Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen am 26. April 2023.

Am Ende der Beratung fasste der Ausschuss für Haushalt und Finanzen folgende Beschlüsse: Er lehnte einen von der Fraktion der CDU in der Ausschusssitzung gestellten Antrag ab, die Beratung des Gesetzentwurfs in der Ausschusssitzung nicht abzuschließen und nicht über eine Beschlussempfehlung gegenüber dem Landtag abzustimmen, um den Beschluss des Landtages über den Gesetzentwurf des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2023 auf das Juni-Plenum zu verschieben.

Den Änderungsantrag der CDU-Fraktion vom 21. April 2023 (Vorlage 3 zu Drs. 19/775neu) lehnte der Ausschuss ebenfalls ab.

Der Ausschuss beschloss, dem Niedersächsischen Landtag die Annahme des Entwurfs des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2023 (Drs. 19/775neu) mit den von der Fraktion der SPD und der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen vorgeschlagenen Änderungen (Vorlage 4 zu Drs. 19/775) zu empfehlen (Drs. 19/1255, **Anlage 8**).

Niedersächsischer Landtag, Niederschrift über die 14. - öffentliche - Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen am 26. April 2023.

7. Zweiter Änderungsantrag der CDU-Fraktion

Einen Tag vor der 2. Beratung im Plenum, am 2. Mai 2023, brachte die CDU-Fraktion einen zweiten Änderungsantrag zum zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2023 ein (Drs. 19/1283, **Anlage 9**). Ausweislich Seite 1 der Drs. 19/1283 wurde die Drucksache am 28. April 2023 verteilt. Allerdings ging die EMail der Drucksachenstelle am 28. April 2023 (Freitag) erst um 15:20 Uhr ein, sodass sie wegen des Feiertags am 1. Mai 2023 erst am 2. Mai 2023 fraktionsintern an die Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen weitergeleitet wurde.

Dieser zweite CDU-Änderungsantrag umfasste – ebenso wie der erste Änderungsantrag vom 21. April 2023 (Vorlage 3 zu Drs. 19/775neu) – 27 Seiten und sah wiederum Änderungen zu zahlreichen Einzelplänen vor, u.a. bei der Erhöhung der Zulage für Polizei- und Feuerwehrbedienstete und den Kosten der Kommunen für die Flüchtlingsunterbringung (Einzelplan 03), bei der Erhöhung der Zulage für Steuerfahndungsbedienstete und bei der Finanzierung der Wegstreckenentschädigung (Einzelplan 04), bei Zuführungen an

Landesbetriebe für Baumaßnahmen (Einzelplan 06), bei der (Weiter-)Beschäftigung und Verbesserung der Lehrkräftebesoldung sowie dem Ausbau der Ganztagsbetreuung (Einzelplan 07) sowie bei den Sanierungsmaßnahmen beim LAVES Lüneburg, bei der Zentralen Polizeidirektion Hannover und beim Polizeikommissariat Peine (Einzelplan 20).

8. Zweite Beratung und Beschlussfassung im Plenum

58 Tage nach der Gesetzesinitiative (6. März 2023) und 7 Tage nach der zweiten Beratung im Ausschuss für Haushalt und Finanzen (26. April 2023) fand am 3. Mai 2023 von 09:01 Uhr bis 18:20 Uhr die zweite Beratung des Gesetzentwurfs im Landtag (Plenum) statt. Gegenstand der Beratung war der ursprüngliche Gesetzentwurf zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2023 (Drs. 19/775neu) mit den von den Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen vorgeschlagenen Änderungen (Vorlage 4 zu Drs. 19/775), deren Annahme der Ausschuss für Haushalt und Finanzen empfohlen hatte (Drs. 19/1255). Mitberaten wurde wiederum der Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes nebst Änderungen (Drs. 19/881).

In der Aussprache erstattete zunächst der Abgeordnete Thümmler von der Fraktion der CDU Bericht über den Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens und die Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses für Haushalt und Finanzen. Er schilderte auch den Inhalt des Gesetzentwurfs und ging insbesondere auf die dadurch zusätzlich bereitgestellten Haushaltsmittel von 776 Mio. EUR ein. Er legte dar, dass 472 Mio. EUR davon für die Bewältigung des Fluchtgeschehens und die Entlastung der Kommunen eingesetzt werden sollten; dass 110 Mio. EUR zur Aufstockung der Aufnahmekapazitäten der Landesaufnahmebehörde Niedersachsen vorgesehen seien; und dass die weiteren 304 Mio. EUR verschiedenen Einzelmaßnahmen dienten. Anschließend legte Thümmler die Änderungsvorschläge der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen dar und erklärte, dass diese über den Gesetzentwurf der Landesregierung hinausgehend zusätzliche Ausgaben i.H.v. gut 15,5 Mio. EUR vorsähen. Er erläuterte, dass davon Mittel zur Erhöhung der Zulagen für Bedienstete bei der Polizei, der Feuerwehr, im Steuerfahndungsdienst und im Justizvollzugsdienst dienten; dass weitere Ausgaben Schulgeldfreiheit für bestimmte Ausbildungsberufe im Gesundheitsbereich gewährleisten sollten; und dass Mittel zur Finanzierung von zusätzlichen pädagogischen Fachkräften zur Unterstützung von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf vorgesehen seien. Thümmler legte auch dar, wie diese Mehrausgaben gegenfinanziert werden sollten. Abschließend bat er im Namen des federführenden Ausschusses für Haushalt und Finanzen darum, dessen Beschlussempfehlung zum Gesetzentwurf zu folgen.

In der anschließenden Plenumsdebatte wurde von Seiten der CDU-Fraktion (Lechner, Thiele) trotz Beanstandung der „verfassungswidrige(n) Kürze dieses Verfahrens“ intensiv über den zweiten Nachtragshaushalt für das Jahr 2023 diskutiert. Es wurde namentlich der forcierte Ausbau der Ganztagsbetreuung gefordert, die Bewältigung des Flüchtlingsgeschehens kritisiert und auf die Notwendigkeit verstärkten Wohnungsbaus und von mehr Lehrkräften und Sozialpädagogen hingewiesen. Die Einführung von Schulgeldfreiheit (Thiele: „Wir wollen die Schulgeldfreiheit selbst.“) und die Polizeizulage (Thiele) wurden ausdrücklich befürwortet. Es wurde darauf hingewiesen, dass die CDU-Fraktion den Vorschlag gemacht habe, die Zulage zu erhöhen (Thiele).

Abgeordnete der SPD-Fraktion (Tonne, Raulfs) gingen hierauf ein und erläuterten Hintergründe und Details zu dem Gros der erhöhten Ausgaben (362 Mio. EUR) für die Kommunen, um die Unterbringung von Geflüchteten zu stemmen, zu den 110 Mio. EUR für die Landesaufnahmebehörde, zur Zulagenerhöhung für Bedienstete bei Polizei und Feuerwehr sowie im Justizvollzug und der Steuerfahndung und zur Schulgeldfreiheit in den Gesundheitsfachberufen zur Sicherstellung von Chancengleichheit.

Auch Abgeordnete der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen (Kura, Hoffmann) betonten die Notwendigkeit des zweiten Nachtragshaushalts für das Jahr 2023. Sie gingen ein auf die herausragenden Leistungen der Kommunen bei der Unterbringung und Versorgung von Geflüchteten, auf die Notwendigkeit der Aufstockung der Aufnahmekapazitäten der Landesaufnahmebehörde auf 20.000 Plätze, auf die Investitionen in Kitas und Schulen und dabei vor allem auf Mittel für mehr pädagogische Fachkräfte in Schulen. Zur Sprache kamen außerdem die Zulagenerhöhung für Einsatz- und Sicherheitskräfte, die Umsetzung des schulischen Ganztags, die angemessene Bezahlung von Lehrkräften und die Ausweitung des Schulobstprogramms durch mehr Verzehrtage auch für die Jahrgänge 5 und 6. Die Schulgeldfreiheit für Ausbildungsberufe sei notwendig, um eine Gerechtigkeitslücke im Ausbildungssystem zu schließen und dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken. Die umgehende Verabschiedung der Änderungen zu den Themen Schulobst, Schulgeldfreiheit, Blaublichtzulage und pädagogische Fachkräfte sei erforderlich, um sie rechtzeitig zum bevorstehenden neuen Schuljahresbeginn umsetzen zu können bzw. um ansonsten zur Jahresmitte 2023 auslaufende Programme des Bundes wie die Sprach-Kitas fortsetzen zu können (Hoffmann).

Am Ende der zweiten Beratung fand die Abstimmung im Plenum statt. Der Änderungsantrag der CDU-Fraktion (Drs. 19/1283) wurde abgelehnt. Der Gesetzentwurf der Landesregierung zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2023 (Drs. 19/775neu) mit den von den Fraktionen SPD Bündnis 90/Die Grünen vorgeschlagenen (Vorlage 4 zu

Drs. 19/775) und in der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen empfohlenen (Drs. 19/1255) Änderungen wurde angenommen.

Niedersächsischer Landtag, Stenografischer Bericht, 13. Sitzung, 3. Mai 2023, S. 784 ff. (**Anlage 10**)

9. Verkündung und Inkrafttreten des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2023

Am 9. Mai 2023 wurde das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2023 im Niedersächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet.¹ Einen Tag später, am 10. Mai 2023, ist es in Kraft getreten (Art. 2 Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2023).

II. Gesetzgebungsverfahren zum Haushaltsbegleitgesetz

1. Einbringung des Gesetzentwurfs beim Landtag

Am 15. März 2023 haben die Fraktion der SPD und die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen den Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes beim Niedersächsischen Landtag eingebracht (Drs. 19/881, **Anlage 11**).

Der Gesetzentwurf umfasste 7 Seiten (2 Seiten Gesetzesänderungen und 5 Seiten Begründung) und beinhaltete notwendige Gesetzesänderungen zur Umsetzung der im Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2023 enthaltenen Maßnahmen. Konkret enthielt der Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes eine Änderung von zwei Paragraphen des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich, die die Finanzierung von Maßnahmen der Weiterentwicklung der Qualität und Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung und die Finanzierung der Ausgaben im Zusammenhang mit Geflüchteten betrafen (Art. 1), die Änderung eines Paragraphen des Aufnahmegesetzes, der Sonderzahlungen an die Kommunen im Jahr 2023 zur finanziellen Unterstützung bei der Aufnahme und Unterbringung von Kriegsvertriebenen aus der Ukraine vorsah (Art. 2), Änderungen des Niedersächsischen Besoldungsgesetzes in Bezug auf die Besoldungsgruppe B6 (Art. 3) sowie eine Änderung des Niedersächsischen Gesetzes zur Ausführung des SGB II und des § 6 b Bundeskindergeldgesetz, wobei lediglich das Wort „2023“ eingefügt wurde (Art. 4).

¹ Nds. GVBl. Nr. 8 2023, S. 75.

2. Erste Beratung im Landtag (Plenum)

7 Tage nach der Gesetzesinitiative fand am 22. März 2023 die erste Beratung des Gesetzentwurfs zum Haushaltsbegleitgesetz im Landtag (Plenum) statt, gemeinsam mit der Beratung des Gesetzentwurfs des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2023. Die Aussprache fand zu beiden Gesetzentwürfen gemeinsam statt, sie wurde oben bereits geschildert.²

Zum Abschluss der ersten Beratung wurde der Gesetzentwurf zum Haushaltsbegleitgesetz einstimmig an den federführenden Ausschuss für Haushalt und Finanzen und den mitberatenden Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen überwiesen.

Niedersächsischer Landtag, Stenografischer Bericht, 11. Sitzung, 22. März 2023, S. 592 ff.

3. Erste Beratung in den Ausschüssen und Anhörungen

Am 12. April 2023 fand die erste Beratung des Gesetzentwurfs im federführenden Ausschuss für Haushalt und Finanzen statt; auch diese Beratung erfolgte gemeinsam mit der Beratung zum Gesetzentwurf zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2023.

Der Gesetzentwurf des Haushaltsbegleitgesetzes wurde im Ausschuss vom Abgeordneten Raulfs (SPD) vorgestellt, der wegen des engen inhaltlichen Bezugs dieses Gesetzentwurfs zum Entwurf des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2023 auf die von Minister Heere diesbezüglich dargestellten Maßnahmen Bezug nahm, die im Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes abgebildet wurden. Die sich anschließende allgemeine Aussprache sowie die Einzelberatungen wurden zu beiden Gesetzentwürfen gemeinsam geführt, so dass auf die Aussprache zum Entwurf des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2023 verwiesen wird.³

Der Ausschuss beschloss, Stellungnahmen von 8 Fachausschüssen einzuholen und eine Anhörung der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens durchzuführen, die am 19. April 2023 stattfand.

Niedersächsischer Landtag, Niederschrift über den öffentlichen Teil der 12. Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen am 12. April 2023.

² S. oben A. I. 2.

³ S. oben A. I. 3.

Die erste Beratung mit Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen war am 26. April 2023, also 35 Tage nach der ersten Beratung im Plenum.

4. Änderungsvorschläge der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen

Am 19. April 2023 brachten die Fraktion der SPD und die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen einen ersten Änderungsvorschlag zum Haushaltsbegleitgesetz ein (Vorlage 2 zu Drs. 19/881, **Anlage 12**)

Der Änderungsvorschlag bestand aus 10 Seiten (2,5 Seiten Gesetzesänderungen und 7,5 Seiten Begründung) und ergänzte den Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes um weitere Gesetzesänderungen, damit die im zweiten Nachtragshaushalt für das Jahr 2023 vorgesehenen Maßnahmen umgesetzt werden konnten. Diese Gesetzesänderungen waren im Wesentlichen gesetzestechnischer oder grammatikalischer Natur. In Art. 2/1 war eine Änderung des Niedersächsischen Beamtengesetzes vorgesehen, die neben dem Austausch bzw. der Anfügung einzelner Satzzeichen und Wörter einen Satz als Folgeänderung zur Neustrukturierung der Vertretung des Landes Niedersachsen beim Bund als Dienststelle bei einer obersten Landesbehörde und der zu diesem Zweck vorgesehenen Änderung des Niedersächsischen Besoldungsgesetzes enthielt. Diese Änderung hatte keine haushaltsmäßigen Auswirkungen zur Folge. Art. 3 des Änderungsvorschlags betraf die Änderung des Niedersächsischen Besoldungsgesetzes und diente der Erhöhung der Zulagen unter anderem für Beamtinnen und Beamte des Polizeivollzugsdienstes, des Steuerfahndungsdienstes und in Justizvollzugseinrichtungen. Damit waren Mehrkosten für den Landeshaushalt verbunden, nämlich für die Erhöhung der Zulage für Beamtinnen und Beamte des Polizeivollzugsdienstes im Haushaltsjahr 2023 i.H.v. 6.525.000 EUR, für die Erhöhung der Zulage für Beamtinnen und Beamte des Steuerfahndungsdienstes im Haushaltsjahr 2023 101.000 EUR und für die Beamtinnen und Beamten bei den Justizvollzugseinrichtungen im Haushaltsjahr 2023 i.H.v. 1.175.000 EUR. Art. 3/1 des Änderungsvorschlags sorgte durch Änderung des Niedersächsischen Gesundheitsfachberufegesetzes für die Gewährleistung der im Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2023 vorgesehenen Schulgeldfreiheit für Auszubildende in den Ausbildungsberufen pharmazeutisch-technische Assistentinnen und pharmazeutisch-technische Assistenten, Masseurinnen und medizinische Bademeisterinnen und Masseur und medizinische Bademeister, Diätassistentinnen und Diätassistenten sowie Orthoptistinnen und Orthoptisten. Damit gingen Mehrausgaben für den Landeshaushalt i.H.v. 727.000 EUR im Haushaltsjahr 2023 einher. Art. 4/1 betraf die Änderung des Niedersächsischen

Gesetzes über Kindertagesstätten und Kindertagespflege, wobei lediglich eine Jahreszahl ersetzt wurde (2023 durch 2025) und keine Mehraufwendungen für den Landeshaushalt zu erwarten waren. Als neuer Artikel 4/2 wurde eine Änderung des Niedersächsischen Schulgesetzes aufgenommen, die neben Satzzeichenänderungen zur Gewährleistung von Schulgeldfreiheit für die Bedarfsberufe Heilerziehungspflege, Pharmazeutisch-technische Assistenz, Heilpädagogik, Masseurinnen und medizinische Bademeisterinnen und Masseure und medizinische Bademeister, Diätassistenten sowie Orthoptistinnen und Orthoptisten einen Förderanspruch von Schulen in freier Trägerschaft einführte. Daraus ergab sich ein Mehrbedarf für das Land für die Heilerziehungspflege im Jahr 2023 i.H.v. 530.000 EUR und für die Heilpädagogik im Jahr 2023 i.H.v. 61.000 EUR. Art. 5 regelte das Inkrafttreten des Haushaltsbegleitgesetzes.

Dieser Änderungsvorschlag wurde noch an demselben Tag (19. April 2023) durch eine überarbeitete Fassung (10 Seiten) ersetzt, in der lediglich Tippfehler in der Vorlage 2 zu Drs. 19/881 korrigiert wurden (Vorlage 4 zu Drs. 19/881, **Anlage 13**).

Am 24. April 2023 brachten die Fraktion der SPD und die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen eine weitere Überarbeitung ihres Änderungsvorschlags ein (Vorlage 6 zu Drs. 19/881, **Anlage 14**). Dieser zweite Änderungsvorschlag hatte einen Umfang von 4 Seiten (1,5 Seiten Gesetzesänderungen, 2,5 Seiten Begründung) und enthielt lediglich Klarstellungen, die Beseitigung redaktioneller Fehler aus dem Änderungsvorschlag Vorlage 4 zu Drs. 19/881 sowie einzelne inhaltliche Änderungen. Neben Korrekturen zu Art. 5 (Inkrafttreten) nahm die Vorlage 6 zu Drs. 19/881 bezogen auf Art. 3/1 (Änderung des Niedersächsischen Gesundheitsfachberufegesetzes) Verbesserungen hinsichtlich der Schulgeldfreiheit in den genannten Ausbildungsberufen vor, wodurch sich die Mehrausgaben für den Landeshaushalt insgesamt etwas erhöhten.

5. Erster Änderungsvorschlag der CDU-Fraktion

Am 21. April 2023 legte die CDU-Fraktion einen ersten eigenen Änderungsvorschlag zum Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes vor (Vorlage 5 zu Drs. 19/881, **Anlage 15**). Er umfasste 14 Seiten und flankierte inhaltlich den Änderungsvorschlag der CDU-Fraktion von demselben Tag (21. April 2021) zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2023 (Vorlage 3 zu Drs. 19/775neu). Der CDU-Änderungsvorschlag sah unter anderem Änderungen des Art. 3 (Niedersächsisches Besoldungsgesetz) zur Realisierung der Zulagenerhöhung für Beamtinnen und Beamte des Polizeivollzugs-, Feuerwehr-, Steuerfahndungs- und Justizvollzugsdienstes vor. Außerdem beinhaltete er einen neuen Art. 4 mit Änderungen des

Niedersächsischen Gesundheitsfachberufegesetzes zur Gewährleistung der Schulgeldfreiheit für Auszubildende in Gesundheitsfachberufen. Vorgesehen war überdies eine Ergänzung des Gesetzentwurfs zum Haushaltsbegleitgesetz um einen neuen Art. 5 „Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über Kindertagesstätten und Kindertagespflege“. Als neuer Art. 6 waren Änderungen des Niedersächsischen Schulgesetzes und als neuer Art. 8 Änderungen des Gesetzes über das „Sondervermögen zur Nachholung von Investitionen durch energetische Sanierung und Infrastruktursanierung von Landesvermögen sowie zur Unterbringung von Flüchtlingen in landeseigenen Gebäuden“ vorgeschlagen. Ein neuer Art. 10 enthielt Änderungen des Aufnahmegesetzes.

S. auch Niedersächsischer Landtag, Niederschrift über die 14. - öffentliche - Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen am 26. April 2023.

6. Zweite Beratung und Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses für Haushalt und Finanzen

7 Tage nach der Einbringung des Änderungsvorschlags zum Haushaltsbegleitgesetz durch die Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen (Vorlage 2 zu Drs. 19/881) und seiner ersten Überarbeitung (Vorlage 4 zu Drs. 19/881) (19. April 2023) und 2 Tage nach seiner zweiten Überarbeitung (Vorlage 6 zu Drs. 19/881) (24. April 2023) fand am 26. April 2023 die zweite und abschließende Beratung im federführenden Ausschuss für Haushalt und Finanzen statt. Die Beratung erfolgte zugleich zum Entwurf des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2023, sodass prinzipiell auf den hierzu bereits geschilderten Verlauf und die Beratungsinhalte verwiesen werden kann.⁴

Im Rahmen der Beratung erläuterte die SPD-Fraktion (Raulfs) auch, dass die von den Koalitionsfraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen am 24. April 2023 eingebrachte Überarbeitung (Vorlage 6 zu Drs. 19/881) ihres Änderungsvorschlags zum Haushaltsbegleitgesetz vom 19. April 2023 (Vorlage 4 zu Drs. 19/881) lediglich Klarstellungen und Verbesserungen hinsichtlich der Schulgeldfreiheit enthalte.

Der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD, Schröder) erläuterte den Inhalt der Vorlage 6 zu Drs. 19/881. So sei durch Art. 3/1 betreffend die Änderung des Niedersächsischen Gesundheitsfachberufegesetzes der Vorlage 6 zu Drs. 19/881 ein redaktioneller Fehler in Art. 3 der Vorlage 4 zu Drs. 19/881 korrigiert worden. Im Übrigen beinhalte der Änderungsvorschlag in Vorlage 6 zu Drs. 19/881 (Art. 3/1) eine Angleichung der Rege-

⁴ S. oben A. I. 6.

lung zur Förderung der freien Schulträger mit dem Ziel der Schulgeldfreiheit für die Schülerinnen und Schüler im Gesundheitsfachberufegesetz an die entsprechenden Förderregelungen im Niedersächsischen Schulgesetz. Außerdem sei durch den Änderungsvorschlag in Vorlage 6 zu Drs. 19/881 eine Angleichung hinsichtlich des Inkrafttretens an die entsprechende Regelung in Art. 4/2 (Änderung des Niedersächsischen Schulgesetzes) vorgenommen worden.

Die CDU-Fraktion (Thiele) bemängelte, dass sie zur Prüfung des Änderungsvorschlags in Vorlage 6 zu Drs. 19/881 nicht ausreichend Zeit gehabt habe.

Die SPD-Fraktion (Raulfs) entgegnete, dass die CDU-Fraktion selbst sehr kurzfristig (21. April 2023, Vorlage 5 zu Drs. 19/881) einen umfangreichen Änderungsvorschlag zum Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes eingebracht habe, „der ausdrücklich dokumentiert, dass die CDU-Fraktion erstens durchaus in der Lage war, den Nachtragshaushalt intern zu beraten, und zweitens offensichtlich auch noch ausreichend Zeit hatte, sich Gedanken über verschiedene Änderungsvorschläge und die Umsetzung zum Teil auch kleinerer Projekte zu machen, die Sie auf vielen Seiten abgebildet haben.“ Zum Änderungsvorschlag der CDU-Fraktion in Vorlage 5 zu Drs. 19/881 bemerkte Raulfs, dass die SPD-Fraktion ihn trotz seiner sehr kurzfristigen Einreichung lesen und erfassen konnte und dabei feststellen musste, dass sich der Änderungsvorschlag der CDU-Fraktion (Vorlage 5 zu Drs. 19/881) an vielen Stellen kaum unterscheide von dem Änderungsvorschlag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen (Vorlagen 4 und 6 zu Drs. 19/881). In der Folge ging Raulfs eingehend ein auf die Inhalte des Änderungsvorschlags der CDU-Fraktion in Vorlage 5 zu Drs. 19/881.

Niedersächsischer Landtag, Niederschrift über die 14. - öffentliche - Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen am 26. April 2023.

Am Ende der Aussprache fasste der Ausschuss für Haushalts und Finanzen folgende Beschlüsse:

Er lehnte den von der CDU-Fraktion in der Ausschusssitzung gestellten Antrag ab, die Beratung des Gesetzentwurfs zum Haushaltsbegleitgesetz in der Ausschusssitzung nicht abzuschließen und nicht über eine Beschlussempfehlung gegenüber dem Landtag abzustimmen, um den Beschluss des Landtages über den Gesetzentwurf des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2023 auf das Juni-Plenum zu verschieben.

Den Änderungsantrag zum Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes der CDU-Fraktion (Vorlage 5 zu Drs. 19/881) lehnte der Ausschuss ebenfalls ab.

Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen beschloss, dem Niedersächsischen Landtag zu empfehlen, den Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes (Drs. 19/881) mit den von den Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen vorgeschlagenen Änderungen (Vorlage 4 und Vorlage 6 zu Drs. 19/881) anzunehmen (Drs. 19/1256, **Anlage 16**).

Niedersächsischer Landtag, Niederschrift über die 14. - öffentliche - Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen am 26. April 2023.

7. Zweiter Änderungsantrag der CDU-Fraktion

Einen Tag vor der 2. Beratung im Plenum, am 2. Mai 2023, brachte die CDU-Fraktion einen zweiten Änderungsantrag zum Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes ein (Drs. 19/1284 vom 28. April 2023, **Anlage 17**). Dieser zweite Änderungsantrag umfasste 6 Seiten und beinhaltete diverse Änderungen und Ergänzungen des Gesetzentwurfs zum Haushaltsbegleitgesetz in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen (Drs. 19/1256). Vorgesehen waren zum einen Änderungen der Art. 2, Art. 3 und Art. 4/1, durch die die Zahlungen des Landes an die Kommunen für die Aufnahme und Unterbringung der Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine im Jahr 2023 auf 100 Mio. EUR aufgestockt werden sollten (Art. 2), die Zulagen für Beamtinnen und Beamte des Polizeivollzugsdienstes, des Steuerfahndungsdienstes, in Justizvollzugseinrichtungen sowie der Feuerwehr erhöht werden sollten (Art. 3) und Änderungen in Bezug auf das Niedersächsische Gesetz über Kindertagesstätten und Kindertagespflege (NKi-TaG) umgesetzt werden sollten. Zum anderen sah der zweite Änderungsantrag der CDU-Fraktion weitere Art. 4/3, Art. 4/4 und Art. 4/5 vor, durch die dem Sondervermögen für den Ausbau von hochleistungsfähigen Datenübertragungsnetzen und für Digitalisierungsmaßnahmen weitere 15 Mio. EUR zugeführt werden sollten (Art. 4/3), der Bestand des Sondervermögens zur Nachholung von Investitionen durch energetische Sanierung und Infrastruktursanierung von Landesvermögen sowie zur Unterbringung von Flüchtlingen in landeseigenen Gebäuden aufgelöst werden sollte (Art. 4/4) und ein Sondervermögen zur Förderung des Strukturwandels im Krankenhauswesen in Niedersachsen errichtet werden sollte.

8. Zweite Beratung und Beschlussfassung im Plenum

49 Tage nach der Einbringung des Gesetzentwurfs (15. März 2023) und 7 Tage nach der zweiten Beratung im Ausschuss für Haushalt und Finanzen (26. April 2023) fand am 3. Mai 2023 von 09:01 Uhr bis 18:20 Uhr die zweite Beratung im Landtag (Plenum) statt. Gegenstand der Plenumsberatung war der Gesetzentwurf zum Haushaltsbegleitgesetz

(Drs. 19/881) mit den von den Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen vorgeschlagenen Änderungen (Vorlagen 4 und 6 zu Drs. 19/881), deren Annahme der Ausschuss für Haushalt und Finanzen empfohlen hatte (Drs. 19/1256). Mitberaten wurde wiederum der Entwurf des zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2023 nebst Änderungen (Drs. 19/775neu).

Zu Beginn der Beratung erstattete der Abgeordnete Thümmler von der Fraktion der CDU Bericht über den Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens und die Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses für Haushalt und Finanzen. Wegen der Einzelheiten seiner Berichterstattung zum Inhalt des Gesetzentwurfs kann auf die Schilderung seiner Berichterstattung in der zweiten Beratung des Plenums zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2023 Bezug genommen werden, weil er über den Inhalt der zusammenhängenden Gesetzentwürfe gemeinsam Bericht erstattete.⁵ Thümmler bat im Namen des federführenden Ausschusses für Haushalt und Finanzen darum, dessen Beschlussempfehlung zum Gesetzentwurf zum Haushaltsbegleitgesetz zu folgen.

Der Ablauf und die Gegenstände der anschließenden Plenumsdebatte entsprachen denen der Plenumsdebatte zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2022/2023 mit den von den Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen vorgeschlagenen Änderungen.⁶ Von Abgeordneten der SPD-Fraktion (Raulfs) erfolgte im Zuge der Debatte insbesondere der Hinweis, dass die Argumentation der CDU-Fraktion in der zweiten Plenumsberatung zeige, dass sie „sehr wohl in der Lage war, sich sehr umfangreich mit dem Haushaltsbegleitgesetz und mit unserem Änderungsvorschlag auseinanderzusetzen. Das alles wurde im Ausschuss mehrfach besprochen. Sie haben – ich würde schätzen – 30 Minuten über Ihre Gedanken zum Haushaltsbegleitgesetz und zum Haushalt referiert. Das zeigt einmal mehr, dass Sie sich offensichtlich damit beschäftigen konnten.“

Am Ende der zweiten Beratung fand die Abstimmung im Plenum statt. Der Änderungsantrag der CDU-Fraktion Drs. 19/1284 wurde abgelehnt. Der Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen (Drs. 19/881) mit den von den Fraktionen vorgeschlagenen (Vorlagen 4 und 6 zu Drs. 19/881) und in der Beschlussempfehlung des Aus-

⁵ S. oben A. I. 8.

⁶ S. oben A. I. 8.

schusses für Haushalt und Finanzen empfohlenen (Drs. 19/1256) Änderungen wurde angenommen. Wiederum abgelehnt wurde der zweite Änderungsantrag zum Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes der CDU-Fraktion (Drs. 19/1284).

Niedersächsischer Landtag, Stenografischer Bericht, 13. Sitzung, 3. Mai 2023, S. 784 ff.

9. Verkündung und Inkrafttreten des Haushaltsbegleitgesetzes

Am 9. Mai 2023 wurde das Haushaltsbegleitgesetz im Niedersächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet.⁷ Das Haushaltsbegleitgesetz ist mit Ausnahme einzelner Bestimmungen, die am 1. Juli bzw. 1. August 2023 in Kraft getreten sind (Art. 9 Abs. 2 Haushaltsbegleitgesetz), am 10. Mai 2023 in Kraft getreten (Art. 9 Abs. 1 Haushaltsbegleitgesetz).

B. Zulässigkeit der abstrakten Normenkontrolle

Die Zulässigkeit des Antrags auf abstrakte Normenkontrolle gem. Art. 54 Nr. 3 NV i.V.m. §§ 8 Nr. 8, 33 f. NStGHG ist unter zwei Gesichtspunkten zweifelhaft.

I. Begründungspflicht der Ast. (§ 12 Abs. 1 NStGHG i.V.m. § 23 BVerfGG)

Den Ast. obliegt nach § 12 Abs. 1 NStGHG i.V.m. § 23 BVerfGG eine Begründungspflicht. Sie müssen sämtliche für die Zulässigkeit und Begründetheit des Antrags erforderlichen tatsächlichen und rechtlichen Umstände substantiiert darlegen. Dazu gehört insbesondere die Darstellung der Tatsachen, die dem Gericht die Prüfung ermöglichen, ob die behauptete Verletzung der Art. 12, Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV vorliegt. Zu diesen notwendig darzulegenden Tatsachen gehört, dass sich aus dem Vortrag der Ast. ergeben muss, dass ihnen wegen der zeitlichen Gestaltung des Gesetzgebungsverfahrens eine angemessene Beratung der Gesetzentwürfe nicht möglich war, weil sie die darin enthaltenen Informationen so kurzfristig erhalten haben, dass sie sie nicht vor der zweiten Beratung im Plenum verarbeiten konnten. Aus dem Vortrag der Ast. muss sich ergeben, dass sie sich über den Gegenstand der Beratung des Plenums nicht ausreichend informieren und eine

⁷ Nds. GVBl. Nr. 8 2023, S. 80.

eigene Meinung bilden konnten, um davon ausgehend an der Beratung und Beschlussfassung des Parlaments mitwirken zu können.⁸ Dabei müssen die Ast. auch darlegen, weshalb ihnen trotz ihrer thematischen Vorbefassung mit den am 6. März 2023 bzw. am 15. März 2023 eingebrachten Gesetzentwürfen und trotz der arbeitsteiligen Gestaltung der parlamentarischen Arbeit, des Austauschs der Abgeordneten untereinander und der Unterstützung der Abgeordneten durch ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine inhaltliche Erfassung der Änderungsanträge nicht möglich gewesen sein soll, inwieweit sie den Versuch einer Auseinandersetzung mit den Änderungsanträgen unternommen haben und welche Änderungen im Einzelnen in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht durchdrungen werden konnten.⁹

Dieser Begründungspflicht sind die Ast. nicht nachgekommen. Weder in ihrer Antragschrift vom 5. Februar 2024 noch in dem von ihnen überreichten Rechtsgutachten von Hartmann/Marx ist dargelegt, welche Anstrengungen die Ast. unternommen haben, um den Inhalt der von ihnen beanstandeten Änderungsvorschläge der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2023 und zum Haushaltsbegleitgesetz innerhalb des zur Verfügung stehenden Zeitraums, der der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages entsprach,¹⁰ zu erfassen. Es fehlen Ausführungen dazu, inwieweit sie mittels welchen Zeitaufwands (investierte Zeit je Änderungsantrag? Lesegeschwindigkeit pro Seite?) auch unter Heranziehung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie des üblichen parlamentarischen Austauschs der Abgeordneten untereinander versucht haben, den Inhalt der Änderungsanträge zu erfassen und zu bewerten und weshalb ihnen dies nicht möglich war. Ebenfalls nicht erläutert haben die Ast., weshalb sie eigene Änderungsanträge zum Gesetzentwurf unterbreiten konnten, aber den Inhalt der Änderungsvorschläge der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen nicht rechtzeitig erfassen konnten.¹¹ Die Antragsbegründung der Ast. erschöpft sich in der Schilderung des Ablaufs des Gesetzgebungsverfahrens und in der Behauptung, dass sie die Tragweite der Änderungsanträge wegen der zeitlichen Gestaltung des Gesetzgebungsverfahrens durch die Parlamentsmehrheit nicht hinreichend erfassen konnten.

⁸ Zu diesem verfassungsrechtlichen Maßstab für eine Verletzung der Art. 12, Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV wegen zu geringer Beratungsdauer s. noch unten C. II.

⁹ Vgl. VerfGH NRW, Beschl. v. 14. Dezember 2023 – VerfGH 117/23.

¹⁰ Näher unten C. III. 1.

¹¹ S. auch noch unten C. III. 2.

II. Subsidiarität der abstrakten Normenkontrolle gegenüber dem Organstreit hinsichtlich der Verletzung subjektiver Rechte der Abgeordneten

Die Zulässigkeit des abstrakten Normenkontrollverfahrens erscheint unter einem weiteren Aspekt zweifelhaft. Die Ast. hätten die Möglichkeit gehabt, die behauptete Verletzung ihrer subjektiven Rechte aus Art. 12, Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV wegen der zeitlichen Gestaltung des Gesetzgebungsverfahrens mittels eines Organstreits vor dem Niedersächsischen Staatsgerichtshofgesetz nach Art. 54 Nr. 1 NV i.V.m. § 8 Nr. 6, § 30 NStGHG geltend zu machen. Die 46 Abgeordneten der CDU-Fraktion, die den Antrag auf abstrakte Normenkontrolle gestellt haben, sind als mit eigenen verfassungsrechtlichen Rechten ausgestattete andere Beteiligte i.S.d. Art. 54 Nr. 1 NV, § 8 Nr. 6 NStGHG zugleich statthafte Antragsteller im Organstreit. Ein solcher Organstreit wäre gegen den Niedersächsischen Landtag als parteifähiger Antragsgegner (oberstes Landesorgan i.S.d. Art. 54 Nr. 1 NV, § 8 Nr. 6 NStGHG) zulässig gewesen. Statthafter Streitgegenstand im Organstreit sind gem. § 30 NStGHG i.V.m. § 64 Abs. 1 BVerfGG auch einzelne Akte des Gesetzgebungsverfahrens, wenn die Ast. schlüssig darlegen können, dadurch in ihren subjektiven Rechten aus Art. 12, Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV beeinträchtigt zu sein.¹² Die Ast. hätten sich deshalb mit einem Organstreit gegen die Terminierung der zweiten Beratung des Landtages (Plenum) am 3. Mai 2023 wegen Verletzung ihrer subjektiven Rechte aus Art. 12, Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV wenden können.

Einen solchen Antrag auf Organstreit wegen Verletzung ihrer Rechte aus Art. 12, Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV haben die Ast. aber innerhalb der hierfür geltenden Frist von 6 Monaten nach Bekanntwerden der betreffenden Maßnahme (§ 30 NStGHG i.V.m. § 64 Abs. 3 BVerfGG), hier also der Terminierung der zweiten Beratung des Landtages (Plenum), nicht erhoben. Stattdessen haben sie nach Ablauf der 6 Monats-Frist für den Organstreit und nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens eine – fristungebundene – abstrakte Normenkontrolle wegen Verletzung ihrer Rechte aus Art. 12, Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV erhoben. Mit diesem Normenkontrollverfahren rügen die Ast. ausschließlich die Verletzung subjektiver Rechte (Art. 12, Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV), die sie auch im Organstreit hätten geltend machen können. Eine Verletzung von objektivem Verfassungsrecht wie den Vorschriften über das Gesetzgebungsverfahren nach Art. 22 Abs. 1 S. 1, Art. 41 ff. NV, welche im Organstreit mangels subjektiver Rechtspositionen der Ast. nicht rügefähig sind (§ 30 NStGHG i.V.m. § 64 Abs. 1 BVerfGG), machen die Ast. nicht geltend.

¹² Vgl. BVerfGE 2, 143 (177); BVerfG, NVwZ 2023, 586 (587 Rn. 42); BVerfG, Beschl. v. 5.7.2023 – 2 BvE 4/23, Rn. 85.

Bei einer solchen Verfahrenskonstellation spricht viel dafür, dass die abstrakte Normenkontrolle gegenüber dem Organstreit subsidiär ist. Der Organstreit steht in Konkurrenz zu anderen verfassungsgerichtlichen Verfahren und hat grundsätzlich Vorrang vor anderen Verfahren.¹³ Dies nimmt das Bundesverfassungsgericht an für das Verhältnis zwischen dem Organstreit von Abgeordneten und einer Verfassungsbeschwerde von Abgeordneten wegen Verletzung ihres Rechts aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG. Bei einer Streitigkeit von Abgeordneten um ihren verfassungsrechtlichen Status (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG) ist grundsätzlich der Organstreit die vorrangige Rechtsschutzmöglichkeit und scheidet eine Verfassungsbeschwerde der Abgeordneten aus.¹⁴ Abgeordnete müssen die mit ihrem verfassungsrechtlichen Status verbundenen Rechte in dem dafür vorgesehenen Organstreitverfahren geltend machen.¹⁵ Soweit der Abgeordnete mit obersten Staats- oder Verfassungsorganen, mit denen er in einem dem Organstreit zugänglichen Verfassungsrechtsverhältnis steht, um seine Statusrechte streitet, steht zum Schutz seiner Rechte ausschließlich das Organstreitverfahren zur Verfügung.¹⁶ Macht der Abgeordnete seine organschaftliche Stellung gegenüber einem im Organstreitverfahren parteifähigen Verfassungsorgan geltend, muss er dies im Wege des hierfür vorgesehenen Organstreits tun.¹⁷ Etwas anderes gilt nur, wenn für das Organstreitverfahren kein tauglicher Antragsgegner (Verfassungsorgan oder „anderer Beteiligter“) zur Verfügung steht. In diesem Fall steht Abgeordneten ausnahmsweise die Verfassungsbeschwerde offen, um die Verletzung ihrer subjektiven Statusrechte (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG) zu rügen.¹⁸ Entsprechendes gilt für politische Parteien hinsichtlich ihrer Rechte aus Art. 21 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG. Auch für sie ist der Organstreit die vorrangige Rechtsschutzmöglichkeit, wenn sie Rechte, die sich aus ihrem besonderen verfassungsrechtlichen Status (Art. 21 GG) ergeben, gegen ein Verfassungsorgan geltend machen.¹⁹ Nur dann, wenn ein Antragsgegner im Sinne des Organstreitverfahrens (Verfassungsorgan oder „anderer Beteiligter“) fehlt, kommt die Verfassungsbeschwerde in Betracht.²⁰

¹³ Schorkopf, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf (Hrsg.), BVerfGG, 2. Aufl. 2022, § 63 Rn. 80 f.

¹⁴ Vgl. BVerfGE 108, 251 (267 f.).

¹⁵ Vgl. BVerfGE 6, 445 (448); 43, 142 (148); 64, 301 (313); 108, 251 (267).

¹⁶ Vgl. BVerfGE 15, 298 (302); 43, 142 (148); 64, 301 (312); 108, 251 (267).

¹⁷ Vgl. BVerfGE 108, 251 (267).

¹⁸ Vgl. BVerfGE 108, 251 (267 f.).

¹⁹ Vgl. BVerfGE 6, 84 (88 f.); 84, 290 (298); 85, 264 (284); 138, 256 (259); 143, 1 (10); 148, 11 (19); st. Rspr.

²⁰ Vgl. BVerfGE 121, 30 (56 f.); vgl. auch BVerfGE 7, 99 (103 f.); 14, 121 (129 f.); 27, 152 (158); 47, 198 (223); 69, 257 (268).

Eine solche Subsidiarität dürfte auch im Verhältnis von Organstreit und abstrakter Normenkontrolle gelten. Auch bei dieser Verfahrenskonkurrenz dürfte die abstrakte Normenkontrolle subsidiär sein gegenüber dem Organstreit und ausscheiden, wenn und soweit es ausschließlich um die Verletzung subjektiver Rechte von Abgeordneten geht, die sie im Organstreit rügen können.²¹ Für die Subsidiarität der abstrakten Normenkontrolle gegenüber dem Organstreit spricht, dass die Zulässigkeitsvoraussetzungen des Organstreits auf Auseinandersetzungen zwischen der politischen Minderheit im Parlament und dem Landtag zugeschnitten sind. An die politische Stärke des Antragstellers (jeder Abgeordnete als ein „anderer mit eigenen Rechten ausgestatteter Beteiligter“ i.S.d. Art. 54 Nr. 1 NV) werden beim Organstreit geringere Anforderungen gestellt als bei der abstrakten Normenkontrolle, die ein Quorum von einem Fünftel der Mitglieder des Niedersächsischen Landtages verlangt (Art. 54 Nr. 3 NV).²² Für den Organstreit gilt zudem eine Frist von 6 Monaten nach Bekanntwerden der betreffenden Maßnahme (§ 30 NStGHG i.V.m. § 64 Abs. 3 BVerfGG), während für die abstrakte Normenkontrolle keine Frist vorgesehen ist. Auch in der Rechtsfolge unterscheiden sich die beiden Verfahrensarten beträchtlich. Im kontradiktorischen Organstreit erschöpft sich der Entscheidungsauspruch des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs in der Feststellung, dass die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners gegen eine Bestimmung der Niedersächsischen Verfassung verstößt. Der Staatsgerichtshof spricht nicht aus, dass eine Maßnahme aufgehoben beziehungsweise für nichtig erklärt wird oder der Antragsgegner zu einer Handlung verpflichtet ist. Im Gegensatz dazu hat der Staatsgerichtshof im Verfahren der nichtkontradiktorischen abstrakten Normenkontrolle die Möglichkeit, die betroffene Rechtsnorm für nichtig zu erklären. Diese speziellen Zulässigkeitsvoraussetzungen und Rechtsfolgen des Organstreits werden nur dann nicht unterlaufen, wenn er bei Verfahren von Abgeordneten wegen der Verletzung ihres verfassungsrechtlichen Status aus Art. 12, Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV gegenüber der abstrakten Normenkontrolle vorrangig ist. Da es den Ast. vorliegend ausschließlich um die Verletzung ihrer subjektiven Statusrechte aus Art. 12, Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV geht, die sie auch im Organstreit hätten rügen können, ist die abstrakte Normenkontrolle gegenüber dem Organstreit subsidiär und scheidet aus. Der Normenkontrollantrag der Ast. ist mithin unzulässig.

²¹ Vgl. *Schorkopf*, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf (Hrsg.), BVerfGG, 2. Aufl. 2022, § 63 Rn. 80; *Hartung*, Die ausschließliche oder gleichzeitige Zulässigkeit von abstrakter Normenkontrolle und Verfassungsstreit nach dem Grundgesetz und dem Gesetz über das Bundesverfassungsgericht, 1964, S. 59 ff.

²² Vgl. *Schorkopf*, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf (Hrsg.), BVerfGG, 2. Aufl. 2022, § 63 Rn. 80.

C. Unbegründetheit der abstrakten Normenkontrolle

In jedem Fall ist die abstrakte Normenkontrolle unbegründet. Das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2023 und das Haushaltsbegleitgesetz verstoßen nicht gegen die Niedersächsische Verfassung.

In Rede steht allein die formelle Verfassungswidrigkeit der beiden Gesetze wegen angeblicher Fehler im Gesetzgebungsverfahren. Die Ast. rügen eine Verletzung ihres Rechts auf gleichberechtigte Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung aus Art. 12 und Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV, weil die Entwürfe zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2023 und zum Haushaltsbegleitgesetz in Anbetracht der durch die Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen eingebrachten Änderungsvorschläge im Haushalts- und Finanzausschuss nicht ausreichend lang beraten worden seien und das Plenum das Beratungsdefizit nicht durch eigene Verhandlungen ausgeglichen habe.

Das Gesetzgebungsverfahren zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2023 und zum Haushaltsbegleitgesetz verletzt das Teilhaberecht der Ast. aus Art. 12, Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV nicht. Die Ast. verkennen, dass die Niedersächsische Verfassung keine Mindestberatungsdauer für Gesetzentwürfe vorsieht, sondern die Regelung des inneren Gesetzgebungsverfahrens der Autonomie des Landtages und damit der Landtagsmehrheit überlässt (Art. 21 Abs. 1 NV). Sind wie vorliegend die Bestimmungen der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages eingehalten, indiziert das die Konformität des Gesetzgebungsverfahrens auch mit der Niedersächsischen Verfassung (s. I.). Eine Ausnahme von dieser indiziellen Wirkung kann – wenn überhaupt – nur dann gelten, wenn sich die durch die Parlamentsmehrheit gewählte Verfahrensgestaltung als rechtsmissbräuchliche Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens darstellt und die Einhaltung der Mindestberatungsdauer der Geschäftsordnung ausnahmsweise nicht genügt, um das Recht der Abgeordneten der Opposition aus Art. 12, Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV zu wahren. Dabei ist allein maßgeblich, dass der Landtag (Plenum) ausreichend Zeit hatte, die Gesetzentwürfe zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2023 und zum Haushaltsbegleitgesetz nebst Änderungen zu beraten. Eine Mindestberatungsdauer für Gesetzentwürfe und ihre Änderungen in den Ausschüssen des Landtages ist weder in der Geschäftsordnung vorgesehen noch nach der Niedersächsischen Verfassung begründbar (s. II.). Vorliegend konnte der Landtag (Plenum) den Inhalt und die Tragweite der Gesetzentwürfe und der Änderungsvorschläge der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen innerhalb der Fristen der Geschäftsordnung ohne Weiteres erfassen. Eine missbräuchliche Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens durch die Parlamentsmehrheit liegt nicht vor, so dass eine Verletzung des Teilhaberechts der Ast. aus Art. 12 i.V.m. Art. 1 Abs. 2 S. 1 NV

ausscheidet (s. III.). Abschließend wird höchst hilfsweise und rein vorsorglich auf die Rechtsfolge einer Verletzung der Art. 12, Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV im Gesetzgebungsverfahren eingegangen (s. IV.).

I. Grundsatz: Geschäftsordnungsautonomie der Parlamentsmehrheit mangels verfassungsrechtlicher Vorgaben zur Dauer der Gesetzesberatung

Die Niedersächsische Verfassung enthält – ebenso wie das Grundgesetz – keine konkreten Vorgaben für das innere Gesetzgebungsverfahren,²³ d.h. für die parlamentsinterne Willensbildung und Entscheidungsfindung bei der Gesetzesberatung und -beschlussfassung.²⁴ Namentlich das Verfahren zwischen der Einbringung eines Gesetzentwurfs in den Niedersächsischen Landtag und seinem Beschluss über das eingebrachte Gesetz – also gewissermaßen der „Zwischenraum“ zwischen Art. 42 Abs. 3 NV und Art. 42 Abs. 1 NV – ist verfassungstextlich nicht determiniert.²⁵ Insbesondere sind keine Bestimmungen zur Angemessenheit der Dauer der Gesetzesberatung im Plenum oder in den Ausschüssen des Landtages vorgesehen.²⁶ Art. 22 Abs. 1 S. 1 NV bestimmt lediglich, dass der Landtag öffentlich verhandelt, was neben der Beschlussfassung der Gesetze (Art. 42 Abs. 1 NV) eine Pflicht zur Beratung impliziert. Art. 41 ff. NV betreffen das äußere Gesetzgebungsverfahren und sehen im Übrigen auch hierfür kaum Fristen vor. Dies ist Folge des Umstands, dass eine abstrakte Bestimmung der Angemessenheit der Dauer einer konkreten Gesetzesberatung nicht möglich ist.²⁷

In dieser „Enthaltsamkeit“ der Niedersächsischen Verfassung liegt keine bloße Nichtregelung, sondern ein bewusster Ermächtigungsakt²⁸ der Verfassung zugunsten der dem

²³ Vgl. bezogen auf das Grundgesetz statt aller BVerfGE 145, 348 (360); 165, 206 (238); *Hadamek*, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, 2014, § 17 Rn. 5; *Hecker*, NVwZ 2023, 1246; *Krings/Rudolph*, ZRP 2023, 155 (156); *Pieper*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, Praxishandbuch, 2016, § 40 Rn. 79, 160; *Risse*, ZParL 2023, 693 (694); *Sander*, DÖV 2024, 195 (196).

²⁴ Zum Begriff des inneren Gesetzgebungsverfahrens *Pieper*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, Praxishandbuch, 2016, § 40 Rn. 36, 79.

²⁵ Vgl. bezogen auf das Grundgesetz *Hadamek*, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, 2014, § 17 Rn. 5.

²⁶ Vgl. BVerfGE 145, 348 (360); 165, 206 (238); BVerfG, NVwZ 2023, 1244 (1241 Rn. 90).

²⁷ Vgl. BVerfGE 145, 348 (360 f.); 165, 206 (238); BVerfG, NVwZ 2023, 1244 (1241 Rn. 90); vgl. VerfGBbg, Beschl. v. 15. Dezember 2023 – VfGBbg 18/23 EA, Rn. 49.

²⁸ *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz, Werkstand: 103 EL Januar 2024, Art. 40 Rn. 2 und 36; *Brocker*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Werkstand: 224 EL April 2024, Art. 40 Rn. 109 und 248.

Niedersächsischen Landtag in Art. 21 Abs. 1 NV eingeräumten Geschäftsordnungsautonomie.²⁹ Die niedersächsische Verfassung hat sich mit dem Schweigen zum inneren Gesetzgebungsverfahren dafür entschieden, die Ausgestaltung der Verfahrensabläufe auch bezogen auf die Gesetzgebung in die Hände des Landtages zu legen. Die Verfassung überantwortet die genaue Austarierung des Ablaufs des Gesetzgebungsverfahrens dem Niedersächsischen Landtag. Mit den Worten des Bundesverfassungsgerichts bezogen auf das Grundgesetz:

„Die Verfassung überläßt die Ordnung des Verfahrens innerhalb des Bundestages dessen autonomer Sitzungsgewalt.“³⁰

Darin kommt eine bewusste Zurückhaltung bei der Verrechtlichung des parlamentarischen Willensbildungsprozesses zum Ausdruck, der damit in seiner zuvörderst politischen – und damit eben nicht verfassungsrechtlichen – Form respektiert und abgesichert wird. „Hintergrund dieses rudimentären Regelungscharakters ist, dass Gesetzgebung dem Wesen nach ein originär politisches Verfahren zur Herstellung von Kompromissen ist, deren Erzielung dem unmittelbar demokratisch legitimierten Parlament obliegt.“³¹ Der Landtag ist damit nicht nur in tatsächlicher Hinsicht „Herr“ seiner Verfahren, sondern verfügt auch über eine verfassungsrechtlich begründete und geschützte Verfahrensherrschaft.

Die Regelung des inneren Gesetzgebungsverfahrens einschließlich von Fristen für die Beratung obliegt demnach gem. Art. 21 Abs. 1 NV dem Landtag und mithin grundsätzlich der parlamentarischen Mehrheit (Art. 21 Abs. 4 S. 1 NV) durch Geschäftsordnung.³² Der Landtag darf die Willensbildung der an der Gesetzgebung beteiligten Verfassungsorgane

²⁹ Vgl. bezogen auf das Grundgesetz BVerfGE 1, 144 (151 f.); 70, 324 (360); 80, 188 (219); 130, 318 (348), auch zu den historischen Gründen für die Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments; aus dem Schrifttum statt vieler zur Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments *Degenhart*, Staatsrecht I: Staatsorganisationsrecht, 39. Aufl. 2023, Rn. 644; *Hadamek*, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, 2014, § 17 Rn. 7, 21; *Kersten*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz, Werkstand: 103 EL Januar 2024, Art. 77 Rn. 13; aus dem Schrifttum statt vieler *Risse*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 8. Aufl. 2024, Art. 76 Rn. 91.

³⁰ BVerfGE 1, 144 (151).

³¹ Vgl. *Brüning*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Werkstand: 224 EL April 2024, Art. 76 Rn. 52.

³² Vgl. *Meinel*, Verfassungsblog v. 9.7.2023 (<https://verfassungsblog.de/legitimation-contra-verfahren/>); *Schorkopf*, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf (Hrsg.), BVerfGG, 2. Aufl. 2022, § 63 Rn. 80.

sowie die formalen und inhaltlichen Anforderungen an die Willensbildung durch Geschäftsordnung autonom regeln. Es ist grundsätzlich der Parlamentsmehrheit vorbehalten, den Ablauf der Gesetzesberatung zu bestimmen.³³

Bei der Regelung des inneren Gesetzgebungsverfahrens kommt der Parlamentsmehrheit nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit breiter Zustimmung im Schrifttum mangels konkreter verfassungsrechtlicher Vorgaben bei der Wahrnehmung seiner Geschäftsordnungsautonomie ein weiter Gestaltungsspielraum zu.³⁴ Die in der Geschäftsordnung festgelegten Fristen für die Gesetzgebung sind Ausdruck des Spielraums des Landtages und halten sich damit grundsätzlich innerhalb der Niedersächsischen Verfassung. Da die Regelung des inneren Gesetzgebungsverfahrens einschließlich von Beratungsfristen für den Landtag nach Art. 21 Abs. 1 NV der Geschäftsordnungsautonomie des Landtages überlassen ist, nimmt der Landtag mit dem Erlass der Geschäftsordnung grundsätzlich diese ihm verfassungsrechtlich eingeräumte Gestaltungsautonomie wahr und entsprechen die vom Landtag gewählten Geschäftsordnungsregelungen prinzipiell der Verfassung.³⁵ Die Wahrung der Geschäftsordnung indiziert mithin die Konformität des Gesetzgebungsverfahrens auch mit der Niedersächsischen Verfassung.

Das bedeutet nicht, dass es ausgeschlossen wäre, dass der Landtag seine Geschäftsordnungsautonomie in verfassungswidriger Weise wahrnimmt. Die ihm verfassungsrechtlich eingeräumte Autonomie verteilt aber Argumentationslasten und setzt der Deduktion verfahrensrechtlicher Vorgaben aus Verfassungsgrundsätzen, die sich nicht unmittelbar auf das Gesetzgebungsverfahren beziehen, klare Grenzen.³⁶

³³ Vgl. BVerfGE 145, 348 (360); 165, 206 (238); BVerfG, NVwZ 2023, 1244 (1241 Rn. 90); vgl. auch VerfGBbg, Beschl. v. 15. Dezember 2023 – VfGBbg 18/23 EA, Rn. 49.

³⁴ S. etwa BVerfGE 10, 4 (19 f.); 80, 188 (220); 84, 304 (322); 112, 118 (150); 159, 1 (13); 160, 368 (388); 165, 206 (240); BVerfG, NVwZ 2023, 1244 (1241 Rn. 91); vgl. VerfGBbg, Beschl. v. 15. Dezember 2023 – VfGBbg 18/23 EA, Rn. 50; aus dem Schrifttum s. nur etwa *Brocker*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Werkstand: 224 EL April 2024, Art. 40 Rn. 38; *Groh*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 1, 7. Aufl. 2021, Art. 40 Rn. 14; *Hadamek*, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, 2014, § 17 Rn. 13; *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz, Werkstand: 103 EL Januar 2024, Art. 40 Rn. 56; *Magiera*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 40 Rn. 27; *Schwerin*, Der Deutsche Bundestag als Geschäftsordnungsgeber, 1997, S. 31;

³⁵ Vgl. *Pieper*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, Praxishandbuch, 2016, § 40 Rn. 79, wonach der normative Rahmen für das innere Gesetzgebungsverfahren durch die Geschäftsordnungen der zuständigen Gesetzgebungsorgane gebildet wird, die die grundgesetzlichen Anforderungen konkretisieren; im Ergebnis wie hier auch *Wischmeyer*, JuS 2023, 474 (475).

³⁶ Vgl. *Kersten*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz, Werkstand: 103 EL Januar 2024, Art. 77 Rn. 13; *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 77 Rn. 22.

II. Ausnahme: Von der Geschäftsordnung abweichende Mindestberatungsdauer für Gesetze zur Wahrung des Rechts der Abgeordneten auf gleichberechtigte Teilhabe an parlamentarischer Willensbildung (Art. 12 i.V.m. Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV)?

Eine Ausnahme von diesem verfassungsrechtlichen Grundsatz, dass die Regelung der Dauer der Gesetzesberatung der Geschäftsordnungsautonomie der Mehrheit im Parlament obliegt (Art. 21 Abs. 1 NV) und die Wahrung der Geschäftsordnung indizielle Wirkung für die Wahrung der Landesverfassung hat, ist allenfalls in eng umgrenzten Ausnahmefällen denkbar.

1. Keine verfassungsgerichtliche Klärung, ob aus dem Teilhaberecht Abgeordneter an der parlamentarischen Willensbildung Vorgaben für die Beratungsdauer von Gesetzen folgen

Ob und welche Bindungen aus Art. 12, Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV für die Dauer der Gesetzesberatung folgen, ist bislang nicht entschieden.³⁷

Das Bundesverfassungsgericht hat bei der Ableitung von Grenzen der Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages aus dem Grundgesetz lange Zeit äußerste Zurückhaltung gezeigt.³⁸ In seiner Entscheidung vom 14. Oktober 1970 zur Jahresarbeitsverdienstgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung hat es den Vorwurf, das Gesetzgebungsverfahren zum Finanzänderungsgesetz des Jahres 1967 sei verfassungswidrig, mit den folgenden Worten zurückgewiesen:

„Dass der umfangreiche und schwer überschaubare Gesetzentwurf erst kurz vor dem beabsichtigten Zeitpunkt des Inkrafttretens eingebracht und im Plenum sowie in zahlreichen Ausschüssen der gesetzgebenden Körperschaften in großer Eile behandelt worden ist, begründet für sich allein keinen Verfassungsverstoß. Es stand jedem Gesetzgebungsorgan frei, die Gesetzesvorlage abzulehnen, wenn es sich durch den Zeitdruck in der sachgemäßen Behandlung behindert fühlte.“³⁹

³⁷ So ausdrücklich bezogen auf Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG BVerfG, Beschl. v. 5.7.2023 – 2 BvE 4/23, Rn. 89; vgl. BVerfGE 165, 206 (238 und 240); s. auch Hecker, NVwZ 2023, 1246.

³⁸ Näher Pieper, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, Praxishandbuch, 2016, § 40 Rn. 160.

³⁹ BVerfGE 29, 221 (233).

Auch zur Dauer des Gesetzgebungsverfahrens zum Absicherungsgesetz, das 7 Tage nach der Einbringung in den Deutschen Bundestag beschlossen wurde, führte das Bundesverfassungsgericht knapp aus:

„Das Absicherungsgesetz ist (...) im Gesetzgebungsverfahren mit ungewöhnlicher Beschleunigung behandelt worden. Verfassungsrechtliche Bedenken ergeben sich hieraus indessen nicht.“⁴⁰

Erst in jüngerer Zeit hat das Bundesverfassungsgericht in zwei Entscheidungen aus dem Jahr 2023 eine grundsätzliche Bereitschaft zur Konturierung und Aktivierung verfassungsrechtlicher Grenzen beschleunigt durchgeführter Gesetzgebungsverfahren gezeigt.

In seinem Beschluss vom 5. Juli 2023 (2 BvE 4/23) zum Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetz hat das Bundesverfassungsgericht es in einem Verfahren der einstweiligen Anordnung (§ 32 BVerfGG) für möglich gehalten, dass aus dem Recht der Abgeordneten auf gleichberechtigte Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG) Anforderungen an die Beratung und Beschlussfassung von Gesetzen folgen. Eine verbindliche Klärung dieser Frage ist aber nicht erfolgt.⁴¹ Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts erfolgten lediglich im Rahmen einer Folgenabwägung; der Ausgang des Hauptsacheverfahrens war und ist offen. Zudem wies das Verfahren die Besonderheit auf, dass der Entwurf zum Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetz als eine Art „Platzhalter“ in den Bundestag eingebracht wurde und später im Gesetzgebungsverfahren durch einen anderen, neuen Gesetzwurf komplett ausgetauscht wurde.

In seinem Urteil vom 24. Januar 2023 zur absoluten Obergrenze für staatliche Parteienfinanzierung hat das Bundesverfassungsgericht im Wege eines obiter dictum zur Be-

⁴⁰ BVerfGE 30, 250 (261).

⁴¹ S. auch Hecker, NVwZ 2023, 1246 (1247); Kahl, EnWZ 2023, 325: (...) hervorzuheben bleibt, dass hier im vorläufigen Rechtsschutz rein inhaltlich über gar nichts entschieden wurde, noch nicht einmal summarisch. Es wurde temporär lediglich die 2./3. Lesung aufgeschoben.“ Der Senat hat nicht „gesagt, dass der ursprünglich vorgesehene Zeitplan für seine Verabschiedung unzulässig knapp bemessen wäre. Über Letzteres (...) wird erst (vermutlich viel) später in der Hauptsache des anhängigen Organstreits entschieden werden. Mit seiner jetzigen Entscheidung hat der Senat allein aufgrund einer Folgenabwägung und damit nur vorsichtshalber die Mitwirkungsrechte des Abgeordneten gegenüber der Verfahrensautonomie der Parlamentsmehrheit gesichert.“; Müller/Drossel, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 8. Aufl. 2024, Art. 38 Rn. 173; Sander, DÖV 2024, 195 (196): keine materielle Indikationswirkung des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts; Suliak, Legal Tribune Online v. 6.7.2023 (<https://www.lto.de/recht/meinung/m/heizungsgesetz-bundestag-gestoppt-bverfg-einstweilige-anordnung-heilmann-kommentar/>).

schleunigung des Gesetzgebungsverfahrens Stellung genommen und warf verfassungsrechtliche Fragen auf, die allerdings mit Blick auf die materielle Verfassungswidrigkeit des angegriffenen Gesetzes keiner Entscheidung bedurften. Das Bundesverfassungsgericht hat dahingestellt gelassen, ob das Gesetzgebungsverfahren ordnungsgemäß war, weil das Gesetz jedenfalls materiell verfassungswidrig war. Zudem ging es in dem Verfahren nicht um eine Änderung des Gesetzentwurfs, sondern um die Beratungszeit für den Gesetzentwurf selbst.

Dagegen hat das Bundesverfassungsgericht in einem Beschluss vom 25. April 2024 (2 BvE 3/24) zum Klimaschutzänderungsgesetz, in dem es um den Zeitraum zwischen der Einbringung einer Änderung zum Gesetzentwurf und seiner zweiten und dritten Beratung sowie Beschlussfassung im Bundestag ging, eine Verletzung des Rechts von Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG abgelehnt.

Im Einzelnen:

a) Beschluss des BVerfG vom 5. Juli 2023 zum Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetz

In dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Juli 2023 (2 BvE 4/23) ging es um das Gesetzgebungsverfahren zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung der Heizkostenverordnung und zur Änderung der Kehr- und Überprüfungsordnung (Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetz – GEGÄndG). Der Sachverhalt war wie folgt: Der Entwurf des Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetzes wurde am 17. Mai 2023 in den Bundestag eingebracht und umfasste 168 Seiten. Zuvor, am 19. April 2023, hatte der Bundesminister der Finanzen anlässlich der Beschlussfassung der Einbringung des Gesetzentwurfs im Bundeskabinett erklärt, dass er dem Gesetzentwurf in dem Bewusstsein zustimme, dass die Fraktionen des Deutschen Bundestages diesen im parlamentarischen Verfahren intensiv beraten und weitere Änderungen vornehmen würden. Am 13. Juni 2023 veröffentlichten die Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (Koalitionsfraktionen) ein zweiseitiges „Leitplankenpapier“ mit einer Aufzählung von den Gesetzentwurf modifizierenden und im weiteren Verfahren zu beratenden „Gesichtspunkten“. Der Vorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion qualifizierte das Leitplankenpapier als „Paradigmenwechsel“. Die erste Lesung des Gesetzentwurfs im Bundestag fand am 15. Juni 2023 statt. In der Sitzung wurde von mehreren Abgeordneten moniert, dass der Gesetzentwurf ausweislich des Leitplankenpapiers komplett ausgewechselt werden solle, sodass die erste Lesung ins Leere laufe. Der Gesetzentwurf wurde federführend an den Ausschuss für Klimaschutz und Energie

überwiesen, der am 21. Juni 2023 erstmals den Gesetzentwurf beriet. Am 30. Juni 2023 wurde dem Ausschuss für Klimaschutz und Energie die „Formulierungshilfe des BMWK für einen Änderungsantrag der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP“ vorgelegt, die aus einer 94-seitigen Synopse des Gesetzentwurfs der Bundesregierung und der Änderungsvorschläge sowie einem 14-seitigen Begründungsteil bestand. Der eigentliche, mit der Formulierungshilfe des BMWK wortgleiche Änderungsantrag wurde erst am 4. Juli 2023 verteilt⁴² und am 5. Juli 2023 in zweiter Beratung vom Ausschuss für Klimaschutz und Energie beschlossen. Die zweite und dritte Lesung mit der Schlussabstimmung im Deutschen Bundestag sollte am 7. Juli 2023 stattfinden.

Das Bundesverfassungsgericht gab dem Deutschen Bundestag im Wege der einstweiligen Anordnung auf, die zweite und dritte Lesung des Gesetzentwurfs nicht am 7. Juli 2023 durchzuführen. Grundlage für den Beschluss, der mit 5:2 Stimmen ergangen ist, ist eine reine Folgenabwägung bei offenem Ausgang des Hauptsacheverfahrens. Auf der Grundlage einer Folgenabwägung hat das Bundesverfassungsgericht die Möglichkeit einer Verletzung der Rechte von Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG für „nicht ausgeschlossen“ gehalten und deshalb die Durchführung der zweiten und dritten Lesung im Bundestag einstweilen gestoppt.⁴³

Ausgangspunkt war – wie schon zuvor im Urteil vom 24. Januar 2023 zur Obergrenze für staatliche Parteienfinanzierung – die Feststellung des Gerichts, dass Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG neben der Freiheit der Mandatsausübung ein Recht der Abgeordneten auf gleiche Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung gewährleiste.⁴⁴ Dieses Teilhaberecht sei nicht nur ein Benachteiligungsverbot einzelner Abgeordneter gegenüber anderen. Sondern es umfasse auch den Anspruch, durch entsprechende Gestaltung der Verfahrensabläufe des Parlaments die Möglichkeit der tatsächlichen Teilnahme an der Parlamentsarbeit zu haben. Angesichts der starken Arbeitsteiligkeit bei der Wahrnehmung der Aufgaben des Bundestages⁴⁵ bedeutet das zwar nicht, dass jede(r) einzelne Abgeordnete an jedem einzelnen Vorgang umfassend beteiligt werden muss. Den Abgeordneten müssen aber die notwendigen Informationen für eine informierte Entscheidung zur Verfügung stehen und in der Lage sein, die Gegenstände der anstehenden abschließenden Entscheidungen im Plenum vorher noch zur Kenntnis zu nehmen.⁴⁶ Denn den

⁴² Heilmann/Bornecke/Heckmann, *Recht und Politik* 59 (2023), 394 (399).

⁴³ BVerfG, Beschl. v. 5.7.2023 – 2 BvE 4/23, Rn. 86.

⁴⁴ BVerfG, Beschl. v. 5.7.2023 – 2 BvE 4/23, 88; vgl. BVerfGE 70, 324 (335); 130, 318 (342); 137, 185 (241 f.); 160, 368 (383 f.); 165, 206 (238 f.).

⁴⁵ S. nur BVerfG, Beschl. v. 5.7.2023 – 2 BvE 4/23, Rn. 95.

⁴⁶ BVerfGE 70, 324 (355).

Abgeordneten stehe nicht nur das Recht zu, im Deutschen Bundestag abzustimmen (vgl. Art. 42 Abs. 2 GG: „Beschlüsse“), sondern auch zu beraten (vgl. Art. 42 Abs. 1 GG: „verhandelt“).⁴⁷ Dies setze eine hinreichende Information über den Beratungsgegenstand voraus.⁴⁸ Die Abgeordneten müssten dabei Informationen nicht nur erlangen, sondern diese auch verarbeiten können.⁴⁹ Die gleichberechtigte Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung umfasse daher das Recht der Abgeordneten, sich über den Beratungsgegenstand auf der Grundlage ausreichender Informationen eine eigene Meinung zu bilden und davon ausgehend an der Beratung und Beschlussfassung des Parlaments mitwirken zu können.⁵⁰

Ob und welche Vorgaben sich hieraus für die Gestaltung des Gesetzgebungsverfahrens ergeben, hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss zum Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetz nicht entschieden;⁵¹ es hat den Ausgang des Hauptsacheverfahrens vielmehr als offen angesehen und seine Feststellung ausschließlich im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes auf der Grundlage einer Folgenabwägung getroffen. Im Rahmen dieser Folgenabwägung spreche „einiges dafür, dass die Verfahrensautonomie die Parlamentsmehrheit nicht von der Beachtung des durch Art. 38 I 2 GG garantierten Status der Gleichheit der Abgeordneten entbindet und das Abgeordnetenrecht verletzt wird, wenn es bei der Gestaltung von Gesetzgebungsverfahren ohne sachlichen Grund gänzlich oder in substanziellem Umfang missachtet wird“.⁵² „Für die Möglichkeit einer missbräuchlichen Beschleunigung von Gesetzgebungsverfahren mit dem Ziel, die Teilhabeberechte der Abgeordneten ohne jeden Sachgrund einzuschränken,“ biete das Grundgesetz keine Grundlage.⁵³ Voraussetzung seien aber „besondere (...) Umstände bei der Durchführung des streitgegenständlichen Gesetzgebungsverfahrens“.⁵⁴ Bei der Prüfung, ob solche besonderen Umstände vorliegen und sich die von der Parlamentsmehrheit

⁴⁷ BVerfG, Beschl. v. 5.7.2023 – 2 BvE 4/23, Rn. 86; vgl. VerfGBbg, Beschl. v. 15. Dezember 2023 – VfGBbg 18/23 EA, Rn. 48.

⁴⁸ BVerfG, Beschl. v. 5.7.2023 – 2 BvE 4/23, Rn. 88; vgl. BVerfGE 70, 324 (355); 125, 104 (123); 150, 204 (231); 150, 345 (368 f.); 165, 206 (238 f.); ebenso LVerfG MV, Urt. v. 21.6.2007 – LVerfG 19/06, BeckRS 2007, 24387, Rn. 57.

⁴⁹ BVerfG, Beschl. v. 5.7.2023 – 2 BvE 4/23, Rn. 88; vgl. BVerfGE 165, 206 (238 f.); vgl. auch VerfGBbg, Beschl. v. 15. Dezember 2023 – VfGBbg 18/23 EA, Rn. 48.

⁵⁰ BVerfG, Beschl. v. 5.7.2023 – 2 BvE 4/23, Rn. 88; vgl. BVerfGE 165, 206 (238 f.); vgl. auch BVerfGE 150, 345 (368 f.).

⁵¹ S. auch *Gallon*, Verfassungsblog v. 10.7.2023 (<https://verfassungsblog.de/macht-das-bundesverfassungsgericht-nun-heizungspolitik/>).

⁵² BVerfG, Beschl. v. 5.7.2023 – 2 BvE 4/23, Rn. 91; vgl. BVerfGE 165, 206 (240); vgl. auch BVerfGE 150, 345 (368 f.).

⁵³ BVerfG, Beschl. v. 5.7.2023 – 2 BvE 4/23, Rn. 91; vgl. BVerfGE 165, 206 (240).

⁵⁴ BVerfG, Beschl. v. 5.7.2023 – 2 BvE 4/23, Rn. 92.

gewählte Verfahrensgestaltung als missbräuchlich darstelle, sodass das Teilhaberecht der Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG verletzt sein könne, bedürfe „es der Berücksichtigung sämtlicher Umstände des jeweiligen Einzelfalls sowohl hinsichtlich des konkreten Gesetzentwurfs als auch hinsichtlich weiterer, die Arbeitsabläufe des Parlaments bestimmender Faktoren“.⁵⁵

Dabei hob das Bundesverfassungsgericht die Besonderheiten der Gestaltung des Gesetzgebungsverfahrens zum Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetz hervor.⁵⁶ Der ursprüngliche Entwurf des Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetzes mit 168 Seiten wurde durch die Formulierungshilfe des BMWK, die aus insgesamt 108 Seiten bestand, inhaltlich komplett ausgewechselt.⁵⁷ Sowohl der ursprüngliche Gesetzentwurf (168 Seiten) als auch der neue Gesetzentwurf (108 Seiten) waren außergewöhnlich umfangreich⁵⁸ und wiesen inhaltlich eine erhebliche Komplexität auf.⁵⁹ Der neue Gesetzentwurf wurde vom Vorsitzenden der SPD-Bundestagsfraktion als „Paradigmenwechsel“ sowie vom FDP-Abgeordneten Vogel als „grundlegende Veränderung“ des Gesetzentwurfs bezeichnet.⁶⁰ Die Bundesminister der Finanzen hatte bereits beim Beschluss zur Einbringung des Gesetzentwurfs im Bundeskabinett auf die Notwendigkeit von Änderungen des ursprünglichen Gesetzentwurfs und die Erforderlichkeit einer intensiven Beratung des Gesetzentwurfs im Deutschen Bundestag hingewiesen. Der Zeitraum zwischen der Auswechslung des ursprünglichen Gesetzentwurfs durch die Formulierungshilfe des BMWK (30. Juni 2023) und der finalen Beratung und Beschlussempfehlung im Ausschuss für Klimaschutz und Energie (5. Juli 2023) betrug 5 Tage. Zwischen der Einbringung des mit der Formulierungshilfe des BMWK wortgleichen Änderungsantrags (4. Juli 2023) und

⁵⁵ BVerfG, Beschl. v. 5.7.2023 – 2 BvE 4/23, Rn. 90; vgl. BVerfGE 165, 206 (238).

⁵⁶ BVerfG, Beschl. v. 5.7.2023 – 2 BvE 4/23, Rn. 92 ff.

⁵⁷ Näher *Heilmann/Bornecke/Heckmann*, Recht und Politik 59 (2023), 394 (402).

⁵⁸ *Krings/Rudolph*, ZRP 2023, 155 (157).

⁵⁹ S. auch *Heilmann/Bornecke/Heckmann*, Recht und Politik 59 (2023), 394 (402): politisch und verfassungsrechtlich hohe Komplexität; s. auch *Krings/Rudolph*, ZRP 2023, 155 (157).

⁶⁰ Vgl. auch VerfGBbg, Beschl. v. 15. Dezember 2023 – VfGBbg 18/23 EA, Rn. 52: grundlegende Veränderung des ursprünglichen Gesetzentwurfs; *Heilmann/Bornecke/Heckmann*, Recht und Politik 59 (2023), 394 (402): fundamentale Veränderung und (404): komplett überarbeitet.; *Krings/Rudolph*, ZRP 2023, 155: inhaltlich kaum Übereinstimmungen zwischen der Formulierungshilfe des BMWK und dem ursprünglichen Gesetzentwurf und (156): faktisch gänzlich neuer Gesetzentwurf; *Sander*, DÖV 2024, 195 (196): Verabschiedung des Gebäudeenergieänderungsgesetzes durch Änderungsantrag in substantiell veränderter Form und (197): inhaltlich durch den Änderungsantrag überholter Gesetzentwurf.

der finalen Ausschusssitzung lag 1 Tag.⁶¹ Zwischen der Auswechsellung des ursprünglichen Gesetzentwurfs durch die Formulierungshilfe des BMWK am 30. Juni 2023 und der geplanten Schlussabstimmung im Deutschen Bundestag (7. Juli 2023) lagen 7 Tage. Und zwischen der Einbringung des mit der Formulierungshilfe des BMWK wortgleichen Änderungsantrags (4. Juli 2023) und der geplanten Schlussabstimmung im Bundestag (7. Juli 2023) lagen 3 Tage. Für die Durchführung der Schlussabstimmung im Bundestag am 7. Juli 2023 bestand zudem mit Blick auf das beabsichtigte Inkrafttreten des Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetzes keine zwingende Veranlassung, mithin keine besondere Dringlichkeit.

Wegen dieser Besonderheiten des Gesetzgebungsverfahrens zum Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetz, in dem der ursprüngliche Gesetzentwurf nur als „Platzhalter“ diente,⁶² der durch die ebenso umfangreiche wie komplexe Formulierungshilfe des BMWK komplett ausgewechselt wurde und in dem der neue Gesetzentwurf („Formulierungshilfe“) nach nur 7 Tagen vom Bundestag beschlossen wurde, hatte das Bundesverfassungsgericht Zweifel, ob sich das Verfahren „als eine verfassungsrechtlich unbedenkliche Wahrnehmung der Verfahrensautonomie der Parlamentsmehrheit darstellt“; dies könne jedenfalls „nicht ohne Weiteres angenommen werden.“⁶³ Es bedürfe vielmehr „näherer, im vorläufigen Rechtsschutzverfahren nicht leistbarer Prüfung, ob die Beteiligungsrechte (...) (der Abgeordneten) ohne ausreichenden sachlichen Grund in substantiellem Umfang beeinträchtigt wurden und sich die durch die Parlamentsmehrheit gewählte Verfahrensgestaltung als rechtsmissbräuchliche Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens darstellt.“⁶⁴ Allerdings müsse bei der Prüfung im Hauptsacheverfahren auch berücksichtigt werden, „dass die parlamentarische Arbeit arbeitsteilig erfolgt“ und „die Abgeordneten auf den Austausch untereinander und die Unterstützung durch eigene Mitarbeiter (...) und solche der Fraktion zurückgreifen können.“⁶⁵ Außerdem müsse im Hauptsacheverfahren erörtert werden, ob Formulierungshilfen der Ministerien mit

⁶¹ Näher *Heilmann/Bornecke/Heckmann*, Recht und Politik 59 (2023), 394 (399), wonach die effektive Beratungszeit zwischen dem Eingang des Änderungsantrags (4. Juli 2023) und der finalen Beratung und Beschlussempfehlung im Ausschuss (5. Juli 2023) nur 14 Stunden und 42 Minuten über Nacht betrug; s. auch *Krings/Rudolph*, ZRP 2023, 155: nur knapp 15 Stunden.

⁶² *Heilmann/Bornecke/Heckmann*, Recht und Politik 59 (2023), 394 (404); s. auch *Sander*, DÖV 2024, 195 (198), der wegen der Platzhalterreigenschaft des Gesetzentwurfs von „Scheinberatung“ spricht (197).

⁶³ BVerfG, Beschl. v. 5.7.2023 – 2 BvE 4/23, Rn. 94.

⁶⁴ BVerfG, Beschl. v. 5.7.2023 – 2 BvE 4/23, Rn. 94.

⁶⁵ BVerfG, Beschl. v. 5.7.2023 – 2 BvE 4/23, Rn. 95.

Änderungsanträgen der Regierungsfractionen gleichzusetzen seien und ob „eine missbräuchliche Beschleunigung eines Gesetzesvorhabens durch die Parlamentsmehrheit eine subjektive Komponente im Sinne absichtsvollen Vorgehens erfordere“.⁶⁶

b) Urteil des BVerfG vom 24. Januar 2023 zur absoluten Obergrenze für staatliche Parteienfinanzierung

Einige Monate zuvor hatte sich das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 24. Januar 2023 zum Gesetzgebungsverfahren zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 10. Juli 2018 (Parteiengesetzänderungsgesetz – PartGuaÄndG) geäußert. Das Gesetzgebungsverfahren war wie folgt abgelaufen:⁶⁷ Am 5. Juni 2018 brachten die Bundestagsfraktionen CDU/CSU und SPD nach einer Ankündigung vom gleichen Tag den Entwurf des Parteiengesetzänderungsgesetzes in den Bundestag ein. Der Gesetzentwurf sah vor, die absolute Obergrenze für die staatliche Parteienfinanzierung mit erstmaliger Wirkung zum 15. Februar 2019 (erneut) anzuheben. Eine erste Beratung im Ausschuss für Inneres und Heimat erfolgte am 6. Juni 2018. Die erste Lesung im Deutschen Bundestag fand am 8. Juni 2018 statt, wo der Gesetzentwurf federführend an den Ausschuss für Inneres und Heimat überwiesen wurde. Am 13. Juni 2018 empfahl der Ausschuss die Annahme des Gesetzentwurfs in sprachlich leicht veränderter Form. Der Gesetzentwurf wurde im Bundestag am 15. Juni 2018 in zweiter und dritter Lesung beraten und in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres und Heimat angenommen.

Dieser Ablauf der Beratung und Verabschiedung des PartGuaÄndG warf für das Bundesverfassungsgericht Fragen auf,⁶⁸ weil das Verfahren von der Verteilung des Gesetzentwurfs bis zum Gesetzesbeschluss in dritter Lesung des Bundestages lediglich 10 Tage umfasste, obgleich für diese Begrenzung des Zeitraums der parlamentarischen Beratung mit Blick auf das geplante erstmalige Wirksamwerden des Gesetzes erst zum 15. Februar 2019 keine Gründe vorgelegen hätten. Zudem hatten die Vertreter der die Opposition bildenden Fraktionen im Bundestag geäußert, dass die Einbringung des Gesetzentwurfs zum konkreten Zeitpunkt überraschend gewesen sei. Das Bundesverfassungsgericht hob außerdem hervor, dass die erste Lesung des Gesetzentwurfs bereits 3 Tage nach dessen Einbringung in den Deutschen Bundestag stattfand, dass der Ausschuss für Inneres und Heimat schon am Tag nach der Einbringung erstmals über den Gesetzentwurf beraten

⁶⁶ BVerfG, Beschl. v. 5.7.2023 – 2 BvE 4/23, Rn. 96.

⁶⁷ BVerfGE 165, 206 (212 ff.).

⁶⁸ Hierzu und zum Folgenden BVerfGE 165, 206 (237 ff.).

hatte und dass die zweite und dritte Lesung des Gesetzentwurfs wiederum nur 2 Tage nach der Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat stattfand. Dabei stand der gesamte Gesetzentwurf in Rede, nicht einzelne Änderungsanträge (Änderungsanträge lagen nicht vor).

c) **Beschluss des BVerfG vom 25. April 2024 zum Klimaschutzänderungsgesetz**

In dem am 25. April 2024 (2 BvE 3/24) Beschluss zum Gesetzgebungsverfahren zum Zweiten Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes (Klimaschutzänderungsgesetz) hat das Bundesverfassungsgericht eine Verletzung des Abgeordnetenrechts aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG für ausgeschlossen gehalten. Das Gesetzgebungsverfahren war so abgelaufen, dass am 19. April 2023 eine „Änderungsankündigung“ im Umfang von 8 Seiten zum Gesetzentwurf erfolgte und zum Gesetzentwurf samt Änderung die zweite und dritte Lesung sowie Beschlussfassung im Bundestag am 26. April 2024 stattfand.⁶⁹

2. **Kritik im Schrifttum**

Im Schrifttum wird an den beiden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2023 erhebliche Kritik geübt. Wegen der bewussten Entscheidung der Verfassung, keine Regelungen zur Gesetzesberatung vorzusehen, sondern dessen Ausgestaltung der Verfahrenautonomie der Parlamentsmehrheit zu überantworten, könne jedenfalls bei Wahrung der Geschäftsordnung das Gesetzgebungsverfahren nicht verfassungswidrig sein.⁷⁰ Eine Deduktion ungeschriebener verfahrensrechtlicher Vorgaben aus Verfassungsgrundsätzen (hier: aus Art. 12, Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV) scheide daher aus. Da die Verfassung die Frage, in welchem zeitlichen Umfang und in welcher Geschwindigkeit das Gesetzgebungsverfahren abläuft, gerade nicht determiniert, stehe der Versuch, konkrete Zeitvorgaben aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG zu deduzieren, schon im Ausgangspunkt vor nicht unerheblichen Schwierigkeiten.⁷¹ Es fehle insbesondere ein verfassungsrechtlicher Maßstab, der es dem Verfassungsgericht erlaube, Komplexität, Um-

⁶⁹ BVerfG, Urt. v. 25.4.2024 – 2 BvE 3/24.

⁷⁰ *Meinel*, Verfassungsblog v. 9.7.2023 (<https://verfassungsblog.de/legitimation-contra-verfahren/>); *Wismeyer*, JuS 2023, 474 (475); vgl. auch *Suliak*, Legal Tribune Online v. 6.7.2023 (<https://www.lto.de/recht/meinung/m/heizungsgesetz-bundestag-gestoppt-bverfg-einstweilige-anordnung-heilmann-kommentar/>).

⁷¹ Vgl. *Gallon*, Verfassungsblog v. 10.7.2023 (<https://verfassungsblog.de/macht-das-bundesverfassungsgericht-nun-heizungspolitik/>); *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 77 Rn. 62.

fang, Dringlichkeit und Entscheidungsreife eines Gesetzentwurfs oder die Arbeitsbelastung des Parlaments zu bewerten.⁷² Die Beurteilung dieser Faktoren sei im Kern eine politische Frage, deren Beurteilung dem Parlament und nicht dem Verfassungsgericht mit den Mitteln des Verfassungsrechts obliege.⁷³ Das folge auch aus dem Umkehrschluss zu den Bestimmungen der Verfassung über das äußere Gesetzgebungsverfahren (hier: Art. 41 ff. NV), denen keine verfassungsrechtlichen Regelungen zum inneren Gesetzgebungsverfahren korrespondierten, was zeige, dass das innere Gesetzgebungsverfahren verfassungsrechtlich nicht determiniert sei.⁷⁴ Schließlich wird darauf hingewiesen, dass die vom Bundesverfassungsgericht genannten Kriterien Komplexität, Umfang, Dringlichkeit und Entscheidungsreife nicht abschließend sein könnten und andere Kriterien wie die politische Umstrittenheit des betreffenden Gesetzentwurfs ebenfalls wichtig seien.⁷⁵

3. Fazit

Das Parlament genießt somit nach einhelliger Auffassung in Rechtsprechung und Schrifttum einen weiten Gestaltungsspielraum bei der Regelung und Handhabung der parlamentarischen Abläufe im Gesetzgebungsverfahren, die die Verfassung nicht determiniert. Mit der Festlegung des Ablaufs der Gesetzesberatung in der Geschäftsordnung nimmt die parlamentarische Mehrheit grundsätzlich ihre verfassungsrechtliche Gestaltungsautonomie wahr. Die Wahrung der Geschäftsordnung indiziert daher die Konformität des Gesetzgebungsverfahrens auch mit der Niedersächsischen Verfassung.

Ob das Recht der Abgeordneten auf gleiche Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung aus Art. 12, Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV der Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments in Bezug auf die Beratungsdauer von Gesetzen Grenzen setzt, ist nicht geklärt. In Betracht kommen aus Art. 12, Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV abzuleitende ungeschriebene Grenzen allenfalls unter den vom Bundesverfassungsgericht in seinen beiden Entscheidungen aus dem Jahr 2023 genannten Voraussetzungen und in – dort gegebenen – besonderen

⁷² Gallon, Verfassungsblog v. 10.7.2023 (<https://verfassungsblog.de/macht-das-bundesverfassungsgericht-nun-heizungspolitik/>); vgl. auch Meinel, Verfassungsblog v. 9.7.2023 (<https://verfassungsblog.de/legitimation-contra-verfahren/>).

⁷³ Vgl. Gallon, Verfassungsblog v. 10.7.2023 (<https://verfassungsblog.de/macht-das-bundesverfassungsgericht-nun-heizungspolitik/>); Wischmeyer, JuS 2023, 474 (475); vgl. auch Suliak, Legal Tribune Online v. 6.7.2023 (<https://www.lto.de/recht/meinung/m/heizungsgesetz-bundestag-gestoppt-bverfg-einstweilige-anordnung-heilmann-kommentar/>): Eingriff des Bundesverfassungsgerichts in den Spielraum der Parlamentsmehrheit.

⁷⁴ Gallon, Verfassungsblog v. 10.7.2023 (<https://verfassungsblog.de/macht-das-bundesverfassungsgericht-nun-heizungspolitik/>).

⁷⁵ Vgl. Heilmann/Bornecke/Heckmann, Recht und Politik 59 (2023), 394 (402); vgl. auch Risse, ZParL 2023, 693 (694).

Verfahrenskonstellationen.⁷⁶ Das heißt, das Abgeordnetenrecht aus Art. 12, Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV kann nur verletzt sein, wenn es von der parlamentarischen Mehrheit bei der Gestaltung des Gesetzgebungsverfahrens ohne sachlichen Grund gänzlich oder in substanziellem Umfang missachtet wird, sodass sich die durch die Parlamentsmehrheit gewählte Verfahrensgestaltung als missbräuchliche Verfahrensbeschleunigung darstellt (Missbrauchskontrolle). Der Rekurs des Bundesverfassungsgerichts auf eine missbräuchliche Verfahrensgestaltung mit dem Ziel der Einschränkung von Abgeordnetenrechten ohne jeden Sachgrund legt es nahe, auch eine subjektive Komponente im Sinne eines absichtsvollen Vorgehens der Parlamentsmehrheit zur missbräuchlichen Beschleunigung des Gesetzesvorhabens zu verlangen.

Damit stellt das Bundesverfassungsgericht für verfassungsrechtlich problematische Beschleunigungen des Gesetzgebungsverfahrens sowohl auf eine Erheblichkeitsschwelle („gänzlich oder in substanziellem Umfang“⁷⁷) als auch (wohl) auf ein zielgerichtetes Vorgehen mit Beschränkungsabsicht („mit dem Ziel, die Teilhaberechte der Abgeordneten ohne jeden Sachgrund einzuschränken“⁷⁸) ab. Eine substanzielle Beeinträchtigung des Abgeordnetenrechts liegt nicht bei einer bloßen Erschwernis der Wahrnehmung von Mandatsrechten vor. Ein absichtsvolles Vorgehen der Parlamentsmehrheit (subjektive Komponente) wird indiziert durch das Nichtvorliegen eines sachlichen Grundes für die gewählte Verfahrensbeschleunigung.

Ein solcher Missbrauch der Verfahrensgestaltung durch substanzielle und absichtsvolle Beschneidung des Abgeordnetenrechts ohne sachlichen Grund ist nur möglich beim Vorliegen besonderer Umstände bei der Durchführung des Gesetzgebungsverfahrens, was anhand des Einzelfalls unter Berücksichtigung von Umfang, Komplexität, Dringlichkeit und Entscheidungsreife des Gesetzentwurfs, der arbeitsteiligen Gestaltung der parlamentarischen Arbeit und des Austauschs der Abgeordneten untereinander sowie ihrer Unterstützung durch eigene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu beurteilen ist.

Solche besonderen Umstände hat das Bundesverfassungsgericht beim Gesetzgebungsverfahren zum Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetz nur für möglich gehalten, weil

⁷⁶ Zu der Besonderheit der Verfahrenskonstellation in BVerfG, NVwZ 2023, 1241 s. auch *Hecker*, NVwZ 2023, 1246; *Heilmann/Bornecke/Heckmann*, Recht und Politik 59 (2023), 394 (396 f.): extrem gelagerter Fall der Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens extremer Polarisierung der Debatte im Parlament und in der Öffentlichkeit; *Sander*, DÖV 2024, 195 (197): Das Gesetzgebungsverfahren wies auffällige Besonderheiten auf und wich vom typischen Gesetzgebungsverfahren ab.

⁷⁷ Nachweise in Fn. 52.

⁷⁸ Nachweise in Fn. 53.

erstens der ursprüngliche Gesetzentwurf als „Platzhalter“ diene für einen späteren Gesetzentwurf in Gestalt der Formulierungshilfe des BMWK und einen noch später verteilten wortgleichen Änderungsantrag, durch die der ursprüngliche Gesetzentwurf komplett ausgewechselt wurde, sodass „Scheinberatungen“ zum ursprünglichen Gesetzentwurf stattfanden, was bereits für sich genommen einen Missbrauch des Gesetzgebungsverfahrens durch die Parlamentsmehrheit nahelegen mag.⁷⁹ Zweitens war sowohl der ursprüngliche Gesetzentwurf (168 Seiten) als auch der neue Gesetzentwurf (108 Seiten) nicht nur umfangreich, sondern auch hoch komplex. Drittens lagen zwischen der Einbringung des neuen Gesetzentwurfs und seiner Beratung sowie Beschlussfassung im Parlament nur 7 Tage (bei Abstellen auf die Formulierungshilfe) bzw. nur 3 Tage (bei Abstellen auf den Änderungsantrag). Und viertens sah das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Folgenabwägung für die Durchführung der Schlussabstimmung im Bundestag am 7. Juli 2023 keine zwingende Veranlassung.

Das Gesetzgebungsverfahren zum Parteiengesetzänderungsgesetz warf für das Bundesverfassungsgericht Fragen auf, weil erstens das gesamte Verfahren von der Verteilung des Gesetzentwurfs bis zum Gesetzesbeschluss in dritter Lesung des Bundestages lediglich 10 Tage dauerte, weil zweitens für diese Begrenzung des Zeitraums der parlamentarischen Beratung wegen des erstmaligen Wirksamwerden des Gesetzes erst zum 15. Februar 2019 kein sachlicher Grund vorlag und weil drittens nach Aussage der Oppositions-Fraktionen die Einbringung des Gesetzentwurfs zum konkreten Zeitpunkt überraschend war. Es ging in diesem Verfahren ebenso wie im Verfahren zum Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetz um die Beratung eines (ursprünglichen bzw. komplett neuen) Gesetzentwurfs in Gänze, nicht um partielle Änderungsanträge. Bei einer nur partiellen Änderung eines Gesetzentwurfs hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 25. April 2024 zum Klimaschutzänderungsgesetz besondere Verfahrensumstände abgelehnt und eine Verletzung des verfassungsrechtlichen Teilhaberechts der Abgeordneten trotz enger zeitlicher Taktung des Gesetzgebungsverfahrens (7 Tage zwischen der Änderungsankündigung und der Schlussabstimmung im Bundestag) für ausgeschlossen gehalten.

Auf dieser Linie des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutzänderungsgesetz liegt auch der Beschluss des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen vom 14. Dezember 2023, mit dem es im einstweiligen Rechtsschutzver-

⁷⁹ Vgl. *Sander*, DÖV 2024, 195 (198), der den ursprünglichen Gesetzentwurf zum Gebäudeenergieänderungsgesetz als „bewusst unzutreffendes Befassungssubstrat“ bezeichnet.

fahren eine Verletzung von Abgeordnetenrechten wegen Missbrauchs der Verfahrensgestaltung durch die Parlamentsmehrheit betreffend das Bürgerenergiegesetz abgelehnt hat.⁸⁰ Dem lag der Sachverhalt zugrunde, dass zu dem Gesetzentwurf zum Bürgerenergiegesetz vom 12. September 2023 (28 Seiten mit 14 Paragraphen) am 12. Dezember 2023 ein Änderungsantrag (12 Seiten mit 12 Paragraphen) eingebracht wurde und der Gesetzentwurf nebst Änderungen vom Landtag in dritter Lesung am 15. Dezember 2023 beschlossen wurde. Trotz kurzfristiger Abfolge von Einbringung des Änderungsantrags und zweiter und dritter Lesung innerhalb von weniger als 3 Tagen sah das Landesverfassungsgericht jedenfalls im Rahmen der Folgenabwägung keine Notwendigkeit, einen Beschluss zum Schutz der Rechte der Abgeordneten zu treffen.

Diese auf einen Missbrauch der Gestaltung des Gesetzgebungsverfahrens durch die Parlamentsmehrheit in besonderen Verfahrenskonstellationen beschränkte Möglichkeit einer Verletzung des Teilhaberechts der Abgeordneten an der parlamentarischen Willensbildung (Art. 12, Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV) als Grenze der Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments verkennen die Ast. Sie übersehen den grundsätzlichen Vorrang der Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments und dass aus Art. 12, Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV allenfalls in Missbrauchsfällen bei auffällig vom Regelfall des Gesetzgebungsverfahrens abweichenden Verfahrensgestaltungen Grenzen der parlamentarischen Geschäftsordnungsautonomie ableitbar sein können. Es ist mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts insbesondere nicht vereinbar anzunehmen, dass bei Änderungsanträgen zu Gesetzentwürfen – so die Ast. – die Wesentlichkeit der Änderung maßgeblich dafür sei, ob sich die Beratungszeit verlängere. Die Ast. tragen vor, bei einer substantiellen Änderung des Gesetzentwurfs müsse die Beratung von vorne beginnen.

Antragsschrift vom 5. Februar 2024, S. 15 f.; s. auch *Hartmann/Marx*, Mindestberatungsdauer parlamentarischer Gesetze, Rechtswissenschaftliches Gutachten der CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag erstattet, 18. Januar 2024, S. 6.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist für die etwaige (nicht verbindlich geklärt) Ableitung von Vorgaben aus dem Teilhaberecht der Abgeordneten an der Parlamentsarbeit jedoch allein maßgeblich, ob das Teilhaberecht bei der Gestaltung des Gesetzgebungsverfahrens ohne sachlichen Grund gänzlich oder in substantiellem Umfang missachtet wird, sodass sich die durch die Parlamentsmehrheit gewählte Verfahrensgestaltung als missbräuchliche Verfahrensbeschleunigung darstellt. Einen sol-

⁸⁰ VerfGH NRW, Beschl. v. 14.12.2023 – VerfGH 117/23.

chen Missbrauch der Verfahrensgestaltung durch substanzielle und absichtsvolle Beschneidung des Abgeordnetenrechts hat das Bundesverfassungsgericht nur in Betracht gezogen bei Vorliegen besonderer Umstände im Gesetzgebungsverfahren wie dem vollständigen Austausch eines als Platzhalter eingebrachten Gesetzentwurfs durch einen hoch komplexen „Änderungsantrag“ im Umfang von über 100 Seiten, der nach nur 1 Tag final im federführenden Ausschuss und nach nur 3 Tagen im Parlament beraten und beschlossen wurde, ohne dass für diesen Verfahrensablauf sachliche Gründe vorlagen. Eine Differenzierung zwischen „wesentlichen“ und „unwesentlichen“ Änderungsanträgen ist der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts fremd. Vielmehr ergibt sich aus der höchstrichterlichen Judikatur, dass eine lediglich partielle Änderung eines Gesetzentwurfs, durch die der ursprüngliche Entwurf nicht zur Gänze ausgetauscht, sondern nur teilweise modifiziert wird, nicht gegen das Abgeordnetenrecht aus Art. 12, Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV verstößt. Auf eine Differenzierung zwischen „wesentlichen“ und „unwesentlichen“ Änderungsanträgen kommt es nicht an.

4. Adressat des Rechts auf gleichberechtigte Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung: Der Landtag (Plenum), nicht seine Ausschüsse

Anders als die Ast. annehmen, ist Adressat des Abgeordnetenrechts aus Art. 12, Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV nicht „der Ausschuss“, sondern der Landtag.⁸¹ Bindungen bei der Gestaltung des Gesetzgebungsverfahrens können sich aus dem Recht der Abgeordneten auf gleichberechtigte Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung nach Art. 12, Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV ausschließlich für den Landtag ergeben, nicht für die von ihm zur Vorbereitung seiner Beschlüsse eingesetzten Ausschüsse. Das Recht und die Pflicht zur Beratung (Art. 22 Abs. 1 S. 1 NV: „verhandelt“) und zur Abstimmung (Art. 42 Abs. 1 NV: „beschlossen“) bezieht sich nicht auf die Ausschüsse, sondern auf das Plenum,⁸² dem die Kenntnisnahme des Gesetzentwurfs und die inhaltliche Auseinandersetzung mit ihm obliegt.⁸³ Der Befassungsanspruch des Gesetzesinitianten richtet sich gegen das Plenum des Landtages, das als Organ der Gesetzgebung die Gesetze beschließt.⁸⁴ Ihm obliegt die

⁸¹ Vgl. bezogen auf das Grundgesetz *Kersten*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz, Werkstand: 103 EL Januar 2024, Art. 77 Rn. 12; *Mann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 76 Rn. 33; *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 76 Rn. 62 f., 96 und v.a. 98.

⁸² Vgl. statt aller bezogen auf Art. 76 f. GG *Kersten*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz, Werkstand: 103 EL Januar 2024, Art. 77 Rn. 12; *Mann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 76 Rn. 33.

⁸³ Vgl. bezogen auf das Grundgesetz *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 76 Rn. 98.

⁸⁴ Bezogen auf den Deutschen Bundestag BVerfG, NVwZ 2017, 1108 (1109).

Ausübung der gesetzgebenden Gewalt (Art. 7 S. 2 NV). Der Landtag – d.h. das Plenum, nicht die Ausschüsse – beschließt die Gesetze (Art. 42 Abs. 1 NV).

Die Ausschüsse bereiten die Beratungen und Beschlüsse des Landtages lediglich vor (Art. 20 Abs. 1 NV, § 12 Abs. 1 GO LT)⁸⁵ und befassen sich mit Gegenständen, die ihnen vom Landtag bzw. von dessen Präsidentin oder Präsidenten überwiesen wurden (§ 12 Abs. 1 GO LT). Die Beratung eines Gesetzentwurfs durch die Ausschüsse ist „als bloß vorbereitende Handlung des parlamentarischen Innenbereichs zu qualifizieren.“⁸⁶ Eigene Gesetzgebungsbefugnisse stehen den Ausschüssen nicht zu. Dem entspricht es, dass Beschlussempfehlungen der Ausschüsse den Landtag rechtlich nicht binden. Der Landtag darf Gesetzentwürfe inhaltlich auch abweichend von Beschlussempfehlungen beschließen. Dass das Plenum den Beschlussempfehlungen der Ausschüsse faktisch oft oder regelmäßig folgt, ist verfassungsrechtlich ohne Belang und ändert nichts an der Aufgabenverteilung zwischen Plenum (Gesetzgebungsorgan) und Ausschüssen (Vorbereitungsorgan). Die Ausschüsse mögen faktisch oftmals die wesentliche Gesetzgebungsarbeit leisten, rechtlich berät und erlässt die Gesetze aber der Niedersächsische Landtag, sodass es für die Wahrung der Rechte der Abgeordneten aus Art. 12, Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV bei der Durchführung des Gesetzgebungsverfahrens allein darauf ankommt, dass das Plenum vor der Schlussabstimmung eine hinreichende Informationsmöglichkeit hatte.

Für die Wahrung des Teilhaberechts der Abgeordneten aus Art. 12, Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV ist daher allein maßgeblich, ob den Abgeordneten im Plenum die notwendigen Informationen für eine informierte Entscheidung über den Gesetzentwurf zur Verfügung standen, d.h., ob sie in der Lage waren, die Gegenstände der anstehenden abschließenden Entscheidungen im Plenum vorher zur Kenntnis zu nehmen. Ob – auch oder gar nur – die vom Landtag zur Vorbereitung seiner Beschlüsse eingesetzten Ausschüsse hinreichend informiert waren, ist verfassungsrechtlich irrelevant. Aus Art. 12, Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV können daher allenfalls Vorgaben für den Zeitraum zwischen der Einbringung des Gesetzentwurfs bzw. seiner Änderung und der abschließenden Beratung und Abstimmung im Plenum folgen, nicht aber für den Zeitraum bis zur finalen Beratung und Beschlussempfehlung im federführenden Ausschuss. Dementsprechend sieht die Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages auch keine Regelungen für eine Mindestberatungszeit von Gesetzentwürfen und Änderungsanträgen in den Ausschüssen

⁸⁵ Vgl. statt aller *Kersten*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz, Werkstand: 103 EL Januar 2024, Art. 77 Rn. 12; *Mann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 76 Rn. 33.

⁸⁶ BVerfG, NVwZ 2017, 1108 (1109).

vor.⁸⁷ Die Geschäftsordnung regelt ausschließlich Mindestberatungsfristen für Gesetzentwürfe und Änderungsanträge im Plenum.⁸⁸

Ob dem Plenum des Niedersächsischen Landtages die notwendigen Informationen für eine informierte Entscheidung zur Verfügung standen und es in der Lage war, Inhalt und Tragweite der Gesetzentwürfe nebst Änderungen vor der abschließenden Entscheidung zu erfassen, hängt wegen der arbeitsteiligen Gestaltung der parlamentarischen Arbeit zwar auch davon ab, ob und welche Ausschüsse mit der Vorbereitung des Beschlusses des Landtages betraut waren und welche Zeit sie zur Beratung des Gesetzentwurfs und der Änderungsanträge haben. Je mehr Zeit den Ausschüssen für eine Beratung des Gesetzentwurfs und von Änderungsanträgen zur Verfügung steht und je besser der Beschluss des Plenums durch die Ausschüsse vorbereitet ist, desto mehr Informationen liegen dem Plenum vor und desto eher kann es über den Gesetzentwurf auch ohne eigene Aussprache abstimmen. Das bedeutet aber nicht, dass bei einer kurzen Beratungszeit der Ausschüsse das Plenum stets nicht ausreichend informiert wäre oder dass das Plenum eine kurze Ausschussberatung immer durch eine entsprechend lange eigene Aussprache kompensieren müsste. Vielmehr ist es vom Einzelfall abhängig, insbesondere von Umfang, Komplexität, Entscheidungsreife und Dringlichkeit des Gesetzentwurfs bzw. von Änderungsanträgen, vom Austausch der Abgeordneten untereinander und der Unterstützung der Abgeordneten durch ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie vom Zeitraum, der dem Plenum zur eigenen Willensbildung zur Verfügung steht, ob und inwieweit das Plenum den Inhalt des Gesetzentwurfs erfassen kann. Stehen dem Plenum nicht alle notwendigen Informationen für eine informierte Entscheidung zur Verfügung und kann es daher die Gegenstände seiner abschließenden Entscheidung nicht hinreichend überblicken, kann das Plenum die Beschlussfassung vertagen und den Entwurf an den Ausschuss zurückverweisen (s. § 32 Abs. 1 und § 33 Abs. 5 GO LT) oder in der Abstimmung gegen das Gesetz entscheiden. Ist dagegen das Plenum trotz knapper Beratungszeit in den Ausschüssen zu einer informierten Entscheidung in der Lage, kann das Plenum selbst ohne Aussprache (s. auch § 30 Abs. 2 S. 2 GO LT) zur Beschlussfassung über den entscheidungsreifen Gesetzentwurf schreiten. Verzichtet das Plenum auf eine Aussprache vor der Schlussabstimmung, gibt es zu verstehen, dass sämtliche für die Beschlussfassung notwendigen Informationen vorliegen und der Gesetzentwurf beschlussreif ist. Wenn die Abgeordneten davon absehen, ihre Mitwirkungsrechte im Parlament geltend zu machen und eine weitergehende Plenardebatte zu erzwingen, „spricht alles

⁸⁷ S. auch unten C. III. 1.

⁸⁸ Näher unten C. III. 1.

dafür, dass die Verhandlung des fraglichen Gesetzentwurfs in den Ausschüssen und den Fraktionen ausreichend ist, um den Gesetzesbeschluss zu tragen.“⁸⁹

Die rechtlichen Ausführungen der Ast., dass es für die Wahrung des Abgeordnetenrechts aus Art. 12, Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV auf die Beratungszeit der Ausschüsse ankomme und nicht auf die Beratungszeit des Plenums und dass für die Beratung in den Ausschüssen dieselben zeitlichen Fristen gelten würden wie für die Beratung im Plenum, liegen daher rechtlich neben der Sache. Die Ast. schließen aus der faktischen Wichtigkeit und Bedeutung der Ausschüsse für die arbeitsteilig gestaltete Parlamentsarbeit und aus der parlamentspraktischen Beobachtung, dass das Plenum den Beschlussempfehlungen der Ausschüsse regelmäßig folgt, dass die Abgeordnetenrechte aus Art. 12, Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV von den Ausschüssen zu wahren seien und die Ausschussberatung ein Spiegelbild der Verhandlung im Plenum sein müsse. Es gibt keinen „von der Verfassung vorgezeichneten (...) Weg der Vorbereitung im Ausschuss“ und kein Gebot der Äquivalenz von Ausschuss- und Plenumsberatung.

So aber Antragsschrift vom 5. Februar 2024, S. 14; s. auch *Hartmann/Marx*, Mindestberatungsdauer parlamentarischer Gesetze, Rechtswissenschaftliches Gutachten der CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag erstattet, 18. Januar 2024, S. 4 und 18 ff.

Ebenso fehlerhaft und unter Verkennung der Stellung des Landtages (Plenum) als Gesetzgebungsorgan nehmen die Ast. an, dass ein „Beratungsdefizit“ im Ausschuss durch besonders gründliche (Nach-)Verhandlung des Plenums, bei der „Mehrheit und Opposition fachlich über die Einzelheiten des Entwurfs diskutieren“, „kompensiert“ und damit geheilt werden müsse.

Antragsschrift vom 5. Februar 2024, S. 16; s. auch *Hartmann/Marx*, Mindestberatungsdauer parlamentarischer Gesetze, Rechtswissenschaftliches Gutachten der CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag erstattet, 18. Januar 2024, S. 6 f., 29 ff.

Es hängt vielmehr vom Einzelfall ab, insbesondere von Umfang, Komplexität, Entscheidungsreife und Dringlichkeit des Gesetzentwurfs, vom Austausch der Abgeordneten untereinander und der Unterstützung der Abgeordneten durch ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie vom Zeitraum, der dem Plenum zur eigenen Willensbildung zur Verfügung steht, ob und inwieweit das Plenum den Inhalt des Gesetzentwurfs auch ohne

⁸⁹ *Hadamek*, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, 2014, § 17 Rn. 71.

gründliche Vorbereitung durch die Ausschüsse erfassen kann und welcher eigene Verhandlungsaufwand hierfür notwendig ist.⁹⁰

III. Keine Verletzung des Rechts der Abgeordneten auf gleichberechtigte Teilhabe an parlamentarischer Willensbildung (Art. 12 i.V.m. Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV) durch das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2023 und das Haushaltsbegleitgesetz

Das Gesetzgebungsverfahren zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2023 und zum Haushaltsbegleitgesetz verstößt nicht gegen Art. 12, Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV. Die Gesetze sind verfassungsgemäß. Die parlamentarische Mehrheit hat bei der Durchführung des Gesetzgebungsverfahrens im Einklang mit der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages gehandelt und mithin ihre verfassungsrechtliche Gestaltungsautonomie wahrgenommen (s. 1.). Dieser Geschäftsordnungsautonomie waren durch das Teilhaberecht der Abg. an der parlamentarischen Willensbildung (Art. 12, Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV) keine Grenzen gezogen, die zu einem über die Mindestberatungsfristen der Geschäftsordnung hinausgehenden, längeren Gesetzgebungsverfahren hätten führen müssen. Denn in der gewählten Verfahrensgestaltung liegt keine missbräuchliche Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens durch substanzielle und absichtsvolle Beschneidung des Abgeordnetenrechts ohne sachlichen Grund.⁹¹ Das Gesetzgebungsverfahren weist keinerlei Besonderheiten auf, die einen solchen Missbrauch nahelegten. Es unterscheidet sich grundlegend von den Verfahrensgestaltungen, die den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetz und zur absoluten Obergrenze für staatliche Parteienfinanzierung zugrundlagen. Eine deutliche Parallele ist dagegen erkennbar zu dem Gesetzgebungsverfahren, das das Bundesverfassungsgericht im Beschluss zum Klimaschutzänderungsgesetz zu beurteilen hatte, sowie zu dem Gesetzgebungsablauf, den der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen im Beschluss vom 14. Dezember 2023 für verfassungskonform erklärt hat. Die Abgeordneten des Niedersächsischen Landtags waren gemessen an Umfang, Komplexität, Dringlichkeit und Entscheidungsreife der Gesetzentwürfe und Änderungsanträge ohne Weiteres in der Lage, deren Inhalt und Tragweite innerhalb zur Verfügung stehenden, geschäftsordnungskonformen Beratungszeit vor der Schlussabstimmung im Plenum zu erfassen (s. 2.).

⁹⁰ Näher oben C. II.

⁹¹ BVerfG, Beschl. v. 5.7.2023 – 2 BvE 4/23, Rn. 96.

1. Gesetzgebungsverfahren entsprach der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages

Das Gesetzgebungsverfahren zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2023 und zum Haushaltsbegleitgesetz entsprach der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages. Die Wahrung der Geschäftsordnung indiziert die Konformität des Gesetzgebungsverfahrens auch mit der Niedersächsischen Verfassung.⁹²

a) Regelungen in der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages zur Beratung von Gesetzentwürfen und Änderungsanträgen

Die Behandlung von Gesetzentwürfen (Einbringung bis Ausfertigung der Gesetze) ist in §§ 22 bis 37 GO LT geregelt. Für das Plenum ist ein Mindestvorlauf für die Beratung von Gesetzentwürfen vorgesehen, für die Ausschüsse hingegen nicht.

Der Landtag behandelt Gesetzentwürfe in der Regel in einer ersten und einer zweiten Beratung (§ 24 Abs. 1 GO LT). Überweist die Präsidentin oder der Präsident einen Gesetzentwurf auf Antrag derjenigen, die ihn eingebracht haben, sogleich an einen Ausschuss, unterbleibt die erste Beratung (§ 24 Abs. 2 S. 1 und 2 GO LT).

Die erste Beratung im Plenum beginnt frühestens am dritten Tag nach Verteilung des Gesetzentwurfs (§ 25 Abs. 1 S. 1 GO LT). Sie kann früher beginnen, wenn nicht eine Fraktion oder 10 Mitglieder des Landtages widersprechen (§ 25 Abs. 1 S. 2 GO LT). In der ersten Beratung werden in der Regel nur die Grundzüge des Gesetzentwurfs besprochen (§ 26 GO LT). Am Ende der ersten Beratung kann der Landtag den Gesetzentwurf an einen Ausschuss überweisen (§ 27 Abs. 1 S. 1 GO LT). Es wird nur über die Ausschussüberweisung abgestimmt (§ 27 Abs. 1 S. 2 GO LT). Aus besonderen Gründen kann ein Gesetzentwurf mehreren Ausschüssen überwiesen werden (§ 27 Abs. 3 S. 1 GO LT); in diesem Fall ist ein Ausschuss zum federführenden Ausschuss zu bestimmen (§ 27 Abs. 3 S. 2 GO LT). Gesetzentwürfe, die zu Mehrausgaben oder Mindereinnahmen führen, gelten stets als an den Ausschuss für Haushalt und Finanzen überwiesen (§ 27 Abs. 4 S. 1 GO LT). Sie können zugleich auch an andere Ausschüsse überwiesen werden (§ 27 Abs. 4 S. 2 GO LT).

Die zweite Beratung im Plenum beginnt frühestens am zweiten Tag nach Schluss der ersten Beratung (§ 29 Abs. 1 S. 1 GO LT). Ist der Gesetzentwurf einem Ausschuss über-

⁹² S. oben C. I.

wiesen worden, so beginnt die zweite Beratung frühestens am zweiten Tag nach Verteilung der Beschlussempfehlung (§ 29 Abs. 1 S. 2 GO LT). Sie kann früher beginnen, wenn nicht eine Fraktion oder 10 Mitglieder des Landtages widersprechen (§ 29 Abs. 1 S. 3 GO LT). Gegenstand der zweiten Beratung ist der Gesetzentwurf einschließlich der in der Beschlussempfehlung empfohlenen Änderungen (§ 30 Abs. 1 GO LT). Die zweite Beratung beginnt mit einer allgemeinen Aussprache (§ 30 Abs. 2 S. 1 GO LT). Der Ältestenrat kann gem. § 28 Abs. 2 S. 5 GO LT beschließen, dass die allgemeine Aussprache entfällt, wenn nicht die Initiatoren des Gesetzentwurfs widersprechen (§ 30 Abs. 2 S. 2 GO LT).

Am Ende der zweiten Beratung kann der Landtag den Gesetzentwurf wieder an einen Ausschuss überweisen (§ 32 Abs. 1 S. 1 GO LT). Er kann die Überweisung auf Teile des Gesetzentwurfs, auf die redaktionelle Überprüfung oder auf die Behandlung bestimmter Fragen beschränken (§ 32 Abs. 1 S. 2 GO LT). Hat der Landtag einen Änderungsantrag an einen Ausschuss überwiesen, so ist auch der Gesetzentwurf an den Ausschuss überwiesen (§ 32 Abs. 1 S. 3 GO LT). Für die nochmalige Ausschussberatung gilt § 28 GO LT entsprechend (§ 32 Abs. 1 S. 4 GO LT). Wird der Gesetzentwurf nicht wieder an einen Ausschuss überwiesen, stimmt der Landtag darüber ab, ob der Gesetzentwurf einschließlich der Änderungsvorschläge der Beschlussempfehlung und der nach § 30 Abs. 3 und § 31 GO LT beschlossenen Änderungen angenommen oder abgelehnt werden soll (Schlussabstimmung) (§ 32 Abs. 2 S. 1 GO LT). Sind Änderungen beschlossen worden, so kann die Präsidentin oder der Präsident die Schlussabstimmung bis zur Verteilung der beschlossenen Fassung aussetzen (§ 32 Abs. 2 S. 2 GO LT). Die Schlussabstimmung wird ausgesetzt, wenn die Landesregierung dies gem. Art. 42 Abs. 2 der Verfassung verlangt (§ 32 Abs. 3 GO LT).

Wurde der Gesetzentwurf in der zweiten Beratung wieder an einen Ausschuss überwiesen, behandelt der Landtag ihn in einer dritten Beratung (§ 33 Abs. 1 GO LT). Wurde der Gesetzentwurf in der zweiten Beratung geändert, ist die geänderte Fassung der weiteren Beratung zugrunde zu legen (§ 33 Abs. 2 GO LT). Hat der Landtag den Gesetzentwurf in der dritten Beratung wieder an einen Ausschuss überwiesen, so beginnt diese nach Vorlage der Beschlussempfehlung von neuem (§ 33 Abs. 5 GO LT).

Anträge auf Änderungen des Gesetzentwurfs können zur zweiten Beratung von einer Fraktion oder mindestens zehn Mitgliedern des Landtages bis zur Schlussabstimmung gestellt werden (§ 31 Abs. 1 S. 1 GO LT). Die Präsidentin oder der Präsident lässt über den Änderungsantrag beraten und abstimmen (§ 31 Abs. 3 S. 1 GO LT). Werden Anträge schon vor ihrer Verteilung beraten, sind sie zu Beginn der Beratung zu verlesen (§ 31

Abs. 3 S. 3 GO LT). Der Landtag kann den Änderungsantrag abweichend von § 31 Abs. 3 S. 1 GO LT an einen Ausschuss überweisen (§ 31 Abs. 3 S. 4 GO LT).

Für die Behandlung von Gesetzentwürfen und Änderungsanträgen in den Ausschüssen sieht die Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtags keinen Mindestvorlauf vor. Der Ausschuss, dem ein Gesetzentwurf überwiesen wurde, berät ihn und legt dem Landtag eine Beschlussempfehlung vor (§ 28 Abs. 1 S. 1 GO LT). Darin empfiehlt er, den Gesetzentwurf unverändert oder mit bestimmten Änderungen anzunehmen, ihn abzulehnen oder ihn für erledigt zu erklären (§ 28 Abs. 1 S. 2 GO LT). Der Bericht wird zur zweiten Beratung im Landtag in schriftlicher Form erstattet (§ 28 Abs. 2 S. 3 GO LT). Wenn kein Ausschussmitglied widerspricht, kann der Ausschuss auf den Bericht verzichten (§ 28 Abs. 2 S. 6 GO LT). Ist ein Gesetzentwurf an mehrere Ausschüsse überwiesen worden, legt der federführende Ausschuss die Beschlussempfehlung vor (§ 28 Abs. 3 S. 1 GO LT). Die mitberatenden Ausschüsse richten ihre Empfehlungen an den federführenden Ausschuss (§ 28 Abs. 3 S. 3 GO LT). Weicht dieser in der Beschlussempfehlung von der Empfehlung eines mitberatenden Ausschusses ab, ist im Bericht darauf hinzuweisen (§ 28 Abs. 3 S. 4 GO LT).

b) Gesetzgebungsverfahren zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2023 entsprach der Geschäftsordnung

Diesen Vorschriften der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtags entsprach das Gesetzgebungsverfahren zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2023.

Der Gesetzentwurf wurde am 6. März 2023 in den Landtag eingebracht und am 22. März 2023, also nach 16 Tagen, in erster Beratung vom Plenum behandelt. Die Mindestvorlaufzeit von drei Tagen zwischen Gesetzesinitiative und erster Plenumsberatung nach § 25 Abs. 1 S. 1 GO LT ist damit gewahrt.

Im Ausschuss für Haushalt und Finanzen, an den das Plenum den Gesetzentwurf am Ende der ersten Beratung in Übereinstimmung mit § 27 Abs. 1 S. 1 GO LT überwiesen hatte, fand die erste Beratung zum Gesetzentwurf am 12. April 2023 statt (37 Tage nach der Initiative) und die zweite Beratung sowie Beschlussempfehlung am 26. April 2023 (51 Tage nach der Initiative).

Die zweite Beratung des Gesetzentwurfs im Plenum erfolgte am 3. Mai 2023 und damit 58 Tage nach der Initiative (6. März 2023), 42 Tage nach der ersten Beratung im Plenum (22. März 2023) und 7 Tage nach der zweiten Beratung und Beschlussempfehlung des

Ausschusses für Haushalt und Finanzen (26. April 2023). Dieses Vorgehen war geschäftsordnungskonform, weil die zweite Beratung im Plenum frühestens am zweiten Tag nach Schluss der ersten Beratung (§ 29 Abs. 1 S. 1 GO LT) bzw., wenn der Gesetzentwurf – wie hier – einem Ausschuss überwiesen worden ist, frühestens am zweiten Tag nach Verteilung der Beschlussempfehlung (§ 29 Abs. 1 S. 2 GO LT) beginnt.

Da der Landtag am Ende der zweiten Beratung im Plenum den Gesetzentwurf nicht erneut an den Ausschuss für Haushalt und Finanzen überwiesen hat (s. zu dieser Möglichkeit § 32 Abs. 1 GO LT), hat er in seiner zweiten Beratung am 3. Mai 2023 die Schlussabstimmung vorgenommen und den Gesetzentwurf einschließlich der Änderungsvorschläge angenommen. Auch dies stand nach § 32 Abs. 2 S. 1 GO LT im Einklang mit der Geschäftsordnung.

Änderungsvorschläge zum Gesetzentwurf wurden von den Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen am 19. April 2023 und am 24. April 2023 eingebracht. Sie wurden vom Ausschuss für Haushalt und Finanzen in zweiter Beratung am 26. April 2023 behandelt und vom Plenum in zweiter Beratung am 3. Mai 2023 behandelt und angenommen. Zwischen dem ersten Änderungsvorschlag (19. April 2023) und der zweiten Ausschusssitzung (26. April 2023) lagen damit 7 Tage; zwischen dem ersten Änderungsvorschlag (19. April 2023) und der zweiten Beratung und Schlussabstimmung im Plenum (3. Mai 2023) lagen 14 Tage. Der Zeitraum zwischen dem zweiten Änderungsvorschlag (24. April 2023) und der zweiten Ausschusssitzung (26. April 2023) betrug 2 Tage; zwischen dem zweiten Änderungsvorschlag (24. April 2023) und der zweiten Beratung und Schlussabstimmung im Plenum (3. Mai 2023) lagen 9 Tage. Da Anträge auf Änderungen des Gesetzentwurfs gem. § 31 Abs. 1 S. 1 GO LT sogar noch bis zur Schlussabstimmung der zweiten Beratung im Plenum gestellt werden können, war auch die Behandlung der Änderungsvorschläge zum Gesetzentwurf geschäftsordnungskonform.

c) Gesetzgebungsverfahren zum Haushaltsbegleitgesetz entsprach der Geschäftsordnung

Das Gesetzgebungsverfahren zum Haushaltsbegleitgesetz entsprach ebenfalls der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtags.

Der Gesetzentwurf wurde am 15. März 2023 in den Landtag eingebracht und am 22. März 2023, also nach 7 Tagen, in erster Beratung vom Plenum behandelt. Damit wurde die Mindestvorlaufzeit von drei Tagen zwischen Gesetzesinitiative und erster Plenumsberatung (§ 25 Abs. 1 S. 1 GO LT) gewahrt.

Im Ausschuss für Haushalt und Finanzen, an den das Plenum den Gesetzentwurf am Ende der ersten Beratung in Übereinstimmung mit § 27 Abs. 1 S. 1 GO LT überwiesen hatte, fand die erste Beratung zum Gesetzentwurf am 12. April 2023 statt (28 Tage nach der Initiative) und die zweite Beratung sowie Beschlussempfehlung am 26. April 2023 (42 Tage nach der Initiative).

Die zweite Beratung des Gesetzentwurfs im Plenum erfolgte am 3. Mai 2023 und damit 49 Tage nach der Initiative (15. März 2023), 42 Tage nach der ersten Beratung im Plenum (22. März 2023) und 7 Tage nach der zweiten Beratung und Beschlussempfehlung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen (26. April 2023). Dieses Vorgehen war geschäftsordnungskonform, weil die zweite Beratung im Plenum frühestens am zweiten Tag nach Schluss der ersten Beratung (§ 29 Abs. 1 S. 1 GO LT) bzw., wenn der Gesetzentwurf – wie hier – einem Ausschuss überwiesen worden ist, frühestens am zweiten Tag nach Verteilung der Beschlussempfehlung (§ 29 Abs. 1 S. 2 GO LT) beginnt.

Da der Landtag am Ende der zweiten Beratung im Plenum den Gesetzentwurf nicht erneut an den Ausschuss für Haushalt und Finanzen überwiesen hat (s. zu dieser Möglichkeit § 32 Abs. 1 GO LT), hat er in der zweiten Beratung am 3. Mai 2023 die Schlussabstimmung vorgenommen und den Gesetzentwurf einschließlich der Änderungsvorschläge angenommen. Auch dies stand nach § 32 Abs. 2 S. 1 GO LT im Einklang mit der Geschäftsordnung.

Änderungsvorschläge zum Gesetzentwurf wurden von den Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen am 19. April 2023 und am 24. April 2023 eingebracht. Sie wurden vom Ausschuss für Haushalt und Finanzen in zweiter Beratung am 26. April 2023 behandelt und vom Plenum in zweiter Beratung am 3. Mai 2023 behandelt und angenommen. Zwischen dem ersten Änderungsvorschlag (19. April 2023) und der zweiten Ausschusssitzung (26. April 2023) lagen damit 7 Tage; zwischen dem ersten Änderungsvorschlag (19. April 2023) und der zweiten Beratung und Schlussabstimmung im Plenum (3. Mai 2023) lagen 14 Tage. Der Zeitraum zwischen dem zweiten Änderungsvorschlag (24. April 2023) und der zweiten Ausschusssitzung (26. April 2023) betrug 2 Tage; zwischen dem zweiten Änderungsvorschlag (24. April 2023) und der zweiten Beratung und Schlussabstimmung im Plenum (3. Mai 2023) lagen 9 Tage. Da Anträge auf Änderungen des Gesetzentwurfs gem. § 31 Abs. 1 S. 1 GO LT sogar noch bis zur Schlussabstimmung der zweiten Beratung im Plenum gestellt werden können, war auch die Behandlung der Änderungsvorschläge zum Gesetzentwurf geschäftsordnungskonform.

2. Keine Verletzung der Art. 12, Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV: Kein Missbrauch des Gesetzgebungsverfahrens durch die Parlamentsmehrheit

Die Wahrung der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtags indiziert die Konformität des Gesetzgebungsverfahrens mit der Niedersächsischen Verfassung. Ob aus Art. 12, Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV überhaupt Grenzen für die Geschäftsordnungsautonomie der Parlamentsmehrheit bei der Regelung und Durchführung des Gesetzgebungsverfahrens ableitbar sind, ist wie dargelegt nicht geklärt.⁹³ Jedenfalls können solche Grenzen allenfalls unter den vom Bundesverfassungsgericht (bezogen auf Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG) für besondere Verfahrenskonstellationen formulierten Voraussetzungen bestehen. Diese Voraussetzungen liegen beim Gesetzgebungsverfahren zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2024 und zum Haushaltsbegleitgesetz nicht vor. Durch die von der Parlamentsmehrheit gewählte Gestaltung des Gesetzgebungsverfahrens wurde das Teilhaberecht der Abgeordneten nicht substantiell ohne sachlichen Grund bewusst missachtet und es liegt daher keine missbräuchliche Verfahrensbeschleunigung vor. Inhalt und Tragweite der Gesetzentwürfe und der Änderungsvorschläge der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen konnten gemessen an Umfang, Komplexität, Dringlichkeit und Entscheidungsreife sowie unter Berücksichtigung der arbeitsteiligen Gestaltung der parlamentarischen Arbeit und der Unterstützung der Abgeordneten durch ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von den Abgeordneten ohne Weiteres vor der Schlussabstimmung im Plenum erfasst werden. Die Zeit zwischen der Einbringung der Gesetzentwürfe und der Änderungsvorschläge der regierungstragenden Fraktionen und der Schlussabstimmung im Plenum war gemessen an den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Kriterien ausreichend lang. Art. 12, Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV sind daher nicht verletzt. Im Einzelnen:

a) Gesetzgebungsverfahren zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2023

Der Gesetzentwurf zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2023 wurde am 6. März 2023 in den Landtag eingebracht und am 22. März 2023 in erster Beratung im Plenum behandelt. Zwischen der Gesetzesinitiative und der ersten Plenumsberatung lagen damit 16 Tage.

Im Ausschuss für Haushalt und Finanzen, an den das Plenum den Gesetzentwurf am Ende der ersten Beratung überwiesen hatte, fand die erste Beratung zum Gesetzentwurf

⁹³ S. oben C. II.

am 12. April 2023 und damit 37 Tage nach der Gesetzesinitiative statt. Die zweite Beratung sowie Beschlussempfehlung im federführenden Ausschuss erfolgte am 26. April 2023 und somit 51 Tage nach der Initiative.

Die zweite Beratung und Schlussabstimmung zum Gesetzentwurf im Plenum erfolgte am 3. Mai 2023 und damit 58 Tage nach der Gesetzesinitiative (6. März 2023), 42 Tage nach der ersten Beratung im Plenum (22. März 2023) und 7 Tage nach der zweiten Beratung und Beschlussempfehlung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen (26. April 2023).

Ihre Änderungsvorschläge zum Gesetzentwurf haben die Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen am 19. April 2023 (erster Änderungsvorschlag) und am 24. April 2023 (zweiter Änderungsvorschlag) eingebracht. Sie wurden vom Ausschuss für Haushalt und Finanzen in zweiter Beratung am 26. April 2023 behandelt (Beschlussempfehlung) und vom Plenum in zweiter Beratung am 3. Mai 2023 diskutiert und angenommen. Zwischen dem ersten Änderungsvorschlag (19. April 2023) und der finalen zweiten Ausschusssitzung (26. April 2023) lagen damit 7 Tage; zwischen dem ersten Änderungsvorschlag (19. April 2023) und der zweiten Beratung und Schlussabstimmung im Plenum (3. Mai 2023) lagen 14 Tage. Der Zeitraum zwischen dem zweiten Änderungsvorschlag (24. April 2023) und der zweiten Ausschusssitzung (26. April 2023) betrug 2 Tage; zwischen dem zweiten Änderungsvorschlag (24. April 2023) und der zweiten Beratung und Schlussabstimmung im Plenum (3. Mai 2023) lagen 9 Tage.

Dieser – in Übereinstimmung mit der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtags erfolgte – zeitliche Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens stellt sich als verfassungsrechtlich unbedenkliche Wahrnehmung der Verfahrensautonomie der Parlamentsmehrheit dar, die das Teilhaberecht der Ast. aus Art. 12, Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV wahrt.

aa) Der am 6. März 2023 in den Landtag eingebrachte Gesetzentwurf (Drs. 19/775neu) hatte einen Umfang von 515 Seiten und ergänzte den nach Beginn der 19. Legislaturperiode verabschiedeten Nachtragshaushalt 2022/2023 um einen zweiten Nachtragshaushalt für das Jahr 2023. Trotz des nicht unbeträchtlichen Umfangs konnte er von den Abgeordneten innerhalb der zur Verfügung stehenden Zeit ohne Weiteres erfasst werden. Die Ergänzungen zum Nachtragshaushalt 2022/2023 waren leicht verständlich, weil der Nachtragshaushalt 2022/2023 bereits verabschiedet und daher bekannt war. Die im zweiten Nachtragshaushalt für das Jahr 2023 enthaltenen Konkretisierungen und Umschichtungen der im Nachtragshaushalt 2022/2023 global ausgewiesenen Veranschlagungen waren den Abgeordneten dem Grunde nach bekannt. Die zusätzlichen Verpflichtungen

tungsermächtigungen im Gesamtumfang von rund 826 Mio. EUR konnten auch angesichts der tabellarischen Aufgliederung nach Einzelplänen rasch verstanden werden. Das Gleiche gilt für die mit dem zweiten Nachtragshaushalt für das Jahr 2023 bereitgestellten zusätzlichen Haushaltsmittel i.H.v. 776 Mio. EUR, die größtenteils der Bewältigung des Fluchtgeschehens aus der Ukraine und der Entlastung der niedersächsischen Kommunen dienten (472 Mio. EUR) und darüber hinaus zur Aufstockung der Aufnahmekapazitäten der Landesaufnahmebehörde Niedersachsen eingesetzt wurden, als Investitionen in die frühkindliche Bildung und in die bauliche Infrastruktur und der Gewährleistung von Schulgeldfreiheit für Gesundheitsfachberufe dienten.⁹⁴ All diese Regelungen konnten die Abgeordneten unter Berücksichtigung der arbeitsteiligen Gestaltung der Parlamentsarbeit und der Unterstützung durch ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ohne Weiteres verarbeiten. Sie hatten dafür von der Einbringung des Gesetzentwurfs bis zur finalen Ausschusssitzung (26. April 2023) 51 Tage und bis zur zweiten Beratung und Schlussabstimmung im Plenum (3. Mai 2023) 58 Tage Zeit, was mehr als ausreichend war. Dies bestreiten auch die Ast. nicht. Sie geben im Gegenteil explizit zu, dass der Gesetzentwurf als solcher entscheidungsreif war, weil

„eine parlamentarische Willensbildung dazu (...) innerhalb der einzelnen Fraktionen und in der Aussprache in der ersten Lesung und der ersten Ausschusssitzung ohne Probleme möglich“ war.

So ausdrücklich *Hartmann/Marx*, Mindestberatungsdauer parlamentarischer Gesetze, Rechtswissenschaftliches Gutachten der CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag erstattet, 18. Januar 2024, S. 32 f.; vgl. auch Antragsschrift vom 5. Februar 2024, S. 16 f.

bb) Ebenso entscheidungsreif waren die Änderungsvorschläge der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 19. April 2023 (erster Änderungsvorschlag, Vorlage 2 zu Drs. 19/775neu) und vom 24. April 2023 (zweiter Änderungsvorschlag, Vorlage 4 zu Drs. 19/775neu). Das gilt sowohl für den Zeitpunkt der finalen Beratung und Beschlussempfehlung im Ausschuss für Haushalt und Finanzen am 26. April 2023 als auch – was verfassungsrechtlich entscheidend ist – für den Zeitpunkt der zweiten Beratung und Schlussabstimmung im Plenum am 3. Mai 2023. Der Zeitraum von 7 Tagen zwischen der Verteilung des ersten Änderungsvorschlags (19. April 2023) bis zur finalen zweiten Ausschusssitzung (26. April 2023) und vor allem der Zeitraum von 14 Tagen bis zur zweiten Beratung und Schlussabstimmung im Plenum (3. Mai 2023) genügte vollauf, um die Än-

⁹⁴ Näher oben A. I. 1.

derungen zur Kenntnis zu nehmen und nachzuvollziehen. Das Gleiche gilt für den zweiten Änderungsvorschlag, bei dem der Zeitraum zwischen seiner Verteilung (24. April 2023) und der finalen zweiten Ausschusssitzung (26. April 2023) 2 Tage und der Zeitraum zwischen seiner Verteilung und der zweiten Beratung und Schlussabstimmung im Plenum (3. Mai 2023) 9 Tage betrug.

Der erste Änderungsvorschlag umfasste lediglich 5 Seiten und sah in übersichtlicher tabellarischer Form Mehrausgaben für den zweiten Nachtragshaushalt für das Jahr 2023 i.H.v. rund 12 Mio. EUR vor. Die Komplexität des ersten Änderungsvorschlags war für die Abgeordneten gering, weil die zusätzlichen Mittel der Finanzierung von Politikvorhaben dienten, die überwiegend auch der Gesetzentwurf bereits aufwies und die den Abgeordneten daher bekannt waren.⁹⁵ Die Erfassung der Änderungen zu überwiegend hinlänglich bekannten Regelungen (Gesetzentwurf) war innerhalb kürzester Zeit möglich.

Ebenfalls nicht umfangreich und schon gar nicht komplex war der zweite Änderungsvorschlag. Er hatte einen Umfang von 10 Seiten und beschränkte sich inhaltlich darauf, zwei Zahlen aus dem ersten Änderungsvorschlag zu korrigieren.⁹⁶ Der zweite Änderungsvorschlag erschöpfte sich mithin in einer Berichtigung einzelner Zahlen, die die Abgeordneten auf den ersten Blick erfassen konnten.

Beide Änderungsvorschläge sahen mithin lediglich partielle, nach Umfang und Komplexität überschaubare Änderungen des Gesetzentwurfs vor. Von einer wesentlichen Änderung oder gar einem kompletten inhaltlichen Austausch des Gesetzentwurfs wie in dem Verfahren des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Juli 2023 zum Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetz sind die vorliegenden Änderungsvorschläge weit entfernt. Bei Annahme einer eher langsamen Lesegeschwindigkeit von fünf Minuten pro Seite⁹⁷ braucht man für die Kenntnisnahme des ersten Änderungsvorschlags 25 Minuten und für die Kenntnisnahme des zweiten Änderungsvorschlags 50 Minuten. Selbst wenn man für die Verarbeitung der Informationen aus den Änderungsvorschlägen und die Bildung einer eigenen Meinung hierzu nochmals Zeit einrechnet, konnten die Abgeordneten die Änderungsanträge vor der finalen Ausschusssitzung und erst recht vor der finalen Plenumsitzung ohne Weiteres verarbeiten.

⁹⁵ Näher oben A. I. 4.

⁹⁶ Näher oben A. I. 4.

⁹⁷ So Gallon, Verfassungsblog v. 10.7.2023 (<https://verfassungsblog.de/macht-das-bundesverfassungsgericht-nun-heizungspolitik/>).

Änderungen zu haushaltsrechtlichen Gesetzentwürfen bedürfen auch nicht per se einer gründlicheren Beratung als andere Gesetzentwürfe (so aber *Hartmann/Marx*, Mindestberatungsdauer parlamentarischer Gesetze, Rechtswissenschaftliches Gutachten der CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag erstattet, 18. Januar 2024, S. 5 f., 30; Antragsschrift vom 5. Februar 2024, S. 15). Hierfür gibt es keinerlei verfassungsrechtliche Anhaltspunkte.

Dass die Änderungsanträge erhebliche finanzielle Folgen für den Landeshaushalt hatten, hinderte die Möglichkeit ihrer kurzfristigen Kenntnismahme und Verarbeitung durch die Abgeordneten nicht. Die mit den Änderungen verbundenen erheblichen finanziellen Folgen für den Haushalt haben keinen entscheidenden Einfluss auf die Erfassbarkeit der Änderungen (so aber die Antragsschrift vom 5. Februar 2024, S. 16; *Hartmann/Marx*, Mindestberatungsdauer parlamentarischer Gesetze, Rechtswissenschaftliches Gutachten der CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag erstattet, 18. Januar 2024, S. 7).

Die Inhalte der beiden Änderungsvorschläge der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen waren auch politisch nicht umstritten. Im Gegenteil hat die CDU-Fraktion am einen 21. April 2023 einen eigenen ersten Änderungsvorschlag (Vorlage 3 zu Drs. 19/775neu – 27 Seiten) und am 2. Mai 2023 einen zweiten Änderungsantrag (Drs. 19/1283 – 27 Seiten) eingebracht, die Änderungen sowie Ergänzungen zu den Einzelplänen vorsahen, die für den Landeshaushalt mit erheblichen Mehraufwendungen im Jahr 2023 verbunden waren. Diese Änderungsvorschläge der CDU-Fraktion zielten in dieselbe Richtung wie die Änderungsvorschläge der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, sie unterschieden sich an vielen Stellen kaum von den Änderungsvorschlägen der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen. Die Änderungsanträge der CDU-Fraktion sahen eine noch weitere Erhöhung der Zulage für Polizei-, Feuerwehr-, Justizvollzugs- und Steuerfahndungsbedienstete, eine zusätzliche Aufstockung der Mittel an Kommunen für die Unterbringung von Geflüchteten, weitere Zuführungen an Landesbetriebe für Bau- und Sanierungsmaßnahmen, noch mehr Mittel für die (Weiter-)Beschäftigung und Besoldung der Lehrkräfte, für Investitionen in den Ganztagsausbau und zur Umsetzung der Schulgeldfreiheit für Auszubildende in Gesundheitsfachberufen vor.⁹⁸

Die Änderungsanträge der CDU-Fraktion belegen zudem, dass ihre Abgeordneten den zweiten Nachtragshaushalt für das Jahr 2023 (Gesetzentwurf) vollumfänglich zur Kenntnis genommen und verstanden haben, weil sie ohne dies eigene Änderungsvorschläge

⁹⁸ S. oben A. I. 5. und 7.

zum Entwurf nicht hätten unterbreiten können. Die CDU-Fraktion hatte auch noch ausreichend Zeit, umfangreiche eigene Änderungsanträge zu erarbeiten. Weshalb sie dann nicht in der Lage gewesen sein wollen, auch die Änderungsvorschläge der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zu lesen und zu verarbeiten, erschließt sich nicht.

Im Übrigen dürften die Änderungsanträge der CDU-Fraktion den Einwand des „venire contra factum proprium“ nahelegen. Die CDU-Fraktion hat ihre Änderungsanträge noch kurzfristiger vor der finalen Ausschusssitzung und vor der zweiten Beratung und Schlussabstimmung im Plenum eingebracht als die Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, weshalb sich ihr Normenkontrollantrag als widersprüchlich und missbräuchlich darstellt.

Die Ast. haben auch nicht dargelegt, inwieweit sie unter Einbeziehung ihrer Fachpolitikerinnen und Fachpolitiker sowie mittels Unterstützung durch ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter den Versuch der Auseinandersetzung mit den Änderungsvorschlägen der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen unternommen haben und welche Änderungen sie in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht durchdringen konnten. Ebenfalls nicht erläutert haben die Ast., weshalb sie eigene – inhaltlich ähnliche – Änderungsanträge zum Gesetzentwurf unterbreiten konnten, aber den Inhalt der Änderungsvorschläge der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen nicht rechtzeitig erfassen konnten.⁹⁹

Über den Gesetzentwurf und die Änderungsvorschläge wurde in der finalen Ausschusssitzung am 26. April 2023 und in der finalen Plenumsitzung am 3. Mai 2023 ausführlich debattiert.¹⁰⁰ Im Plenum wurde über den Inhalt und die finanziellen Folgen des Gesetzentwurfs und der Änderungsvorschläge vom Abgeordneten Thümmler (CDU-Fraktion) ausführlich Bericht erstattet und auch die Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses für Haushalt und Finanzen dargestellt. In der anschließenden Plenumsdebatte diskutierten die Fraktionen einschließlich der CDU-Fraktion intensiv über den zweiten Nachtragshaushalt für das Jahr 2023.¹⁰¹

Schließlich gab es für eine Verabschiedung des Gesetzentwurfs nebst Änderungen im Mai-Plenum des Niedersächsischen Landtags auch sachliche Gründe. Das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz ist unmittelbar nach seiner Verkündung (9. Mai 2023) in Kraft getreten (10. Mai 2023).¹⁰² Insbesondere die finanziellen Mittel für die Unterbringung der

⁹⁹ S. auch bereits oben B. I.

¹⁰⁰ S. oben A. I. 6. und 8.

¹⁰¹ S. oben A. I. 8.

¹⁰² S. oben A. I. 9.

Geflüchteten durch die Kommunen und zur Aufstockung der Aufnahmekapazitäten der Landesaufnahmebehörde Niedersachsen mussten zur Bewältigung des Fluchtgeschehens sofort bewilligt werden. Und auch die Schulgeldfreiheit für Auszubildende in Gesundheitsfachberufen sowie die Mittel für Schulobst und pädagogische Fachkräfte sollte bereits zum unmittelbar bevorstehenden Schuljahr 2023/24 realisiert werden, was Rechtssicherheit für die Begünstigten und eine ausreichende Vorbereitungszeit für das Land und die Schulträger erforderte. Ohne die Mittel hätten zudem zur Jahresmitte 2023 wegen auslaufender Förderprogramme des Bundes Sprach-Kitas nicht fortgesetzt werden können.

Diese Sachgründe für den zeitlichen Verfahrensablauf belegen zugleich, dass seitens der Landesregierung und der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen keinerlei Absicht zur Einschränkung des Teilhaberechts der Ast. aus Art. 12, Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV vorlag. Die zeitliche Gestaltung des Gesetzgebungsverfahrens war vielmehr sowohl üblich und geschäftsordnungskonform als auch durch die sachliche Notwendigkeit einer Verabschiedung des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2023 im Mai-Plenum legitimiert.

Weil zur Kenntnisnahme und Verarbeitung sowohl des Gesetzentwurfs als auch der Änderungsvorschläge der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen für den Ausschuss und das Plenum ausreichend Zeit zur Verfügung stand, durfte der Ausschuss für Haushalt und Finanzen in seiner Sitzung vom 26. April 2023 den Antrag der CDU-Fraktion, die Beratung des Gesetzentwurfs des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2023 in der Ausschusssitzung nicht abzuschließen, um den Beschluss des Landtages über den Gesetzentwurf auf das Juni-Plenum zu verschieben, ablehnen.¹⁰³

Der Vortrag der Ast. zur Verletzung der Art. 12, Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV wegen angeblich zu kurzer Beratung der Änderungsvorschläge der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen durch den Ausschuss für Haushalt und Finanzen und durch das Plenum geht daher fehl. Die Entscheidungsreife des Gesetzentwurfs haben die Ast. selbst zugestanden.¹⁰⁴ Sie verkennen aber den geringen Umfang und die überschaubare Komplexität der Änderungsvorschläge und die ausreichende Zeit zu deren Erfassung durch die Abgeordneten. Die finanziellen Folgen für den Landeshaushalt haben keinen entscheidenden Einfluss auf die Möglichkeit der Kenntnisnahme und Verarbeitung der Änderungsvorschläge. Einem verfassungsrechtlichen Fehlverständnis unterliegen die Ast. vor allem auch mit ihrer Annahme, dass es ein „Beratungsdefizit“ im Ausschuss gegeben habe, das

¹⁰³ S. oben A. I. 6.

¹⁰⁴ S. oben nach Fn. 94.

durch besonders gründliche (Nach-)Verhandlung des Plenums kompensiert werden müsse, was nicht erfolgt sei.

Antragsschrift vom 5. Februar 2024, S. 16 ff.; s. auch *Hartmann/Marx*, Mindestberatungsdauer parlamentarischer Gesetze, Rechtswissenschaftliches Gutachten der CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag erstattet, 18. Januar 2024, S. 7, 31 ff., 54.

Verfassungsrechtlich allein maßgeblich ist, ob das Plenum eine ausreichende Möglichkeit der Befassung mit dem Gesetzentwurf nebst Änderungsanträgen hatte, was der Fall war. Das Plenum musste nicht auf alle Einzelheiten des Entwurfs und der Änderungsanträge eingehen. Dies gilt insbesondere dann, wenn es sich – wie vorliegend – ausreichend informiert sah. Wenn die Abgeordneten davon absehen, ihre Mitwirkungsrechte im Parlament geltend zu machen und eine weitergehende Plenardebatte zu erzwingen, „spricht alles dafür, dass die Verhandlung des fraglichen Gesetzentwurfs in den Ausschüssen und den Fraktionen ausreichend ist, um den Gesetzesbeschluss zu tragen.“¹⁰⁵ Im Streitfall liegt es in den Händen der Mehrheit, ob und wann Gesetzesberatungen abgeschlossen werden.¹⁰⁶ Das Plenum kann auf eine Aussprache in der zweiten Beratung sogar gänzlich verzichten (s. § 30 Abs. 2 S. 2 GO LT).¹⁰⁷

b) Gesetzgebungsverfahren zum Haushaltsbegleitgesetz

Der Gesetzentwurf zum Haushaltsbegleitgesetz wurde am 15. März 2023 in den Landtag eingebracht und am 22. März 2023 in erster Beratung im Plenum behandelt. Zwischen der Gesetzesinitiative und der ersten Plenumsberatung lagen damit 7 Tage.

Im Ausschuss für Haushalt und Finanzen, an den das Plenum den Gesetzentwurf am Ende der ersten Beratung überwiesen hatte, fand die erste Beratung zum Gesetzentwurf am 12. April 2023 und damit 28 Tage nach der Gesetzesinitiative statt. Die zweite Beratung sowie Beschlussempfehlung im federführenden Ausschuss erfolgte am 26. April 2023 und somit 42 Tage nach der Initiative.

Die zweite Beratung und Schlussabstimmung zum Gesetzentwurf im Plenum war am 3. Mai 2023 und damit 49 Tage nach der Gesetzesinitiative (15. März 2023), 42 Tage

¹⁰⁵ *Hadamek*, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, 2014, § 17 Rn. 71.

¹⁰⁶ *Hadamek*, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, 2014, § 17 Rn. 109.

¹⁰⁷ S. auch *Kau*, in: Stern/Sodan/Möstl (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Aufl. 2022, § 43 Rn. 80.

nach der ersten Beratung im Plenum (22. März 2023) und 7 Tage nach der zweiten Beratung und Beschlussempfehlung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen (26. April 2023).

Die Änderungsvorschläge zum Gesetzentwurf haben die Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen am 19. April 2023 (erster Änderungsvorschlag) und am 24. April 2023 (zweiter Änderungsvorschlag) eingebracht. Sie wurden vom Ausschuss für Haushalt und Finanzen in zweiter Beratung am 26. April 2023 behandelt und vom Plenum in zweiter Beratung am 3. Mai 2023 diskutiert und angenommen. Zwischen dem ersten Änderungsvorschlag (19. April 2023) und der finalen zweiten Ausschusssitzung (26. April 2023) lagen damit 7 Tage; zwischen dem ersten Änderungsvorschlag (19. April 2023) und der zweiten Beratung und Schlussabstimmung im Plenum (3. Mai 2023) lagen 14 Tage. Der Zeitraum zwischen dem zweiten Änderungsvorschlag (24. April 2023) und der zweiten Ausschusssitzung (26. April 2023) betrug 2 Tage; zwischen dem zweiten Änderungsvorschlag (24. April 2023) und der zweiten Beratung und Schlussabstimmung im Plenum (3. Mai 2023) lagen 9 Tage.

Auch dieser übereinstimmend mit der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtags erfolgte zeitliche Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens ist eine verfassungsrechtlich unbedenkliche Wahrnehmung der Verfahrensautonomie der Parlamentsmehrheit, die das Teilhaberecht der Ast. aus Art. 12, Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV nicht verletzt.

aa) Der am 15. März 2023 in den Landtag eingebrachten Gesetzentwurf (Drs. 19/881) hatte einen Umfang von lediglich 7 Seiten (2 Seiten Gesetzesänderungen und 5 Seiten Begründung) und beinhaltete notwendige Gesetzesänderungen zur Umsetzung der im zweiten Nachtragshaushaltsgesetz für das Jahr 2023 enthaltenen Maßnahmen.¹⁰⁸ Die Änderungen wiesen eine geringe Komplexität auf und waren leicht zu verstehen, weil sie der Umsetzung des zweiten Nachtragshaushalts für das Jahr 2023 dienten, der den Abgeordneten seit dem 6. März 2023 bekannt war (Drs. 19/775neu). Die Abgeordneten konnte daher die auf 2 Seiten dargestellten wenigen Gesetzesänderungen der Drs. 19/881 ohne Weiteres in kürzester Zeit erfassen, zumal in Anbetracht der arbeitsteiligen Gestaltung der Arbeit im Parlament und der Unterstützung der Abgeordneten durch ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die Abgeordneten hatten dafür von der Einbringung des Gesetzentwurfs bis zur finalen Ausschusssitzung (26. April 2023) 42 Tage und bis zur zweiten Beratung und Schlussabstimmung im Plenum (3. Mai 2023)

¹⁰⁸ Näher oben A. II. 1.

49 Tage Zeit, was mehr als ausreichend war. Dies bestreiten die Ast. auch nicht. Sie geben wiederum im Gegenteil explizit zu, dass der ursprüngliche Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes entscheidungsreif war.

So ausdrücklich *Hartmann/Marx*, Mindestberatungsdauer parlamentarischer Gesetze, Rechtswissenschaftliches Gutachten der CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag erstattet, 18. Januar 2024, S. 39.

bb) Ebenso entscheidungsreif waren die Änderungsvorschläge der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 19. April 2023 (erster Änderungsvorschlag, Vorlage 2 zu Drs. 19/881, bereinigt um Tippfehler durch Vorlage 4 zu Drs. 19/881 vom 19. April 2023) und vom 24. April 2023 (zweiter Änderungsvorschlag, Vorlage 6 zu Drs. 19/881). Das gilt sowohl für den Zeitpunkt der finalen Beratung und Beschlussempfehlung im Ausschuss für Haushalt und Finanzen am 26. April 2023 als auch – was verfassungsrechtlich allein maßgeblich ist – für den Zeitpunkt der zweiten Beratung und Schlussabstimmung im Plenum am 3. Mai 2023. Der Zeitraum von 7 Tagen zwischen der Verteilung des ersten Änderungsvorschlags (19. April 2023) bis zur finalen zweiten Ausschusssitzung (26. April 2023) und vor allem der Zeitraum von 14 Tagen bis zur zweiten Beratung und Schlussabstimmung im Plenum (3. Mai 2023) genügte vollauf, um die Änderungen zur Kenntnis zu nehmen und nachzuvollziehen. Das Gleiche gilt für den zweiten Änderungsvorschlag, bei dem der Zeitraum zwischen seiner Verteilung (24. April 2023) und der finalen zweiten Ausschusssitzung (26. April 2023) 2 Tage und zwischen seiner Verteilung und der zweiten Beratung und Schlussabstimmung im Plenum (3. Mai 2023) 9 Tage betrug.

Der erste Änderungsvorschlag (19. April, Vorlage 2 zu Drs. 19/881) umfasste 10 Seiten (2,5 Seiten Gesetzesänderungen und 7,5 Seiten Begründung) und ergänzte den Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes um weitere Gesetzesänderungen, damit die im zweiten Nachtragshaushalt für das Jahr 2023 vorgesehenen Maßnahmen umgesetzt werden konnten. Die Änderungen waren im Wesentlichen gesetzestechnischer oder grammatikalischer Natur. Die Komplexität des ersten Änderungsvorschlags war überschaubar, weil die zusätzlichen Mittel der Finanzierung von Politikvorhaben dienten, die überwiegend auch der Gesetzentwurf bereits aufwies und die den Abgeordneten daher bekannt waren.¹⁰⁹ Die Erfassung dieser nach Umfang und Schwierigkeit überschaubaren Änderungen war den Abgeordneten innerhalb kürzester Zeit möglich.

¹⁰⁹ Näher oben A. II. 4.

Die Ersetzung des ersten Änderungsvorschlags durch eine überarbeitete Fassung noch an demselben Tag (19. April 2023, Vorlage 4 zu Drs. 19/881) unterschied sich von der Vorlage 2 zu Drs. 19/881 lediglich durch die Korrektur von Tippfehlern.¹¹⁰

Weder umfangreich noch komplex war auch der zweite Änderungsvorschlag (24. April 2023, Vorlage 6 zu Drs. 19/881). Er hatte einen Umfang von lediglich 4 Seiten (1,5 Seiten Gesetzesänderungen, 2,5 Seiten Begründung). Inhaltlich erschöpfte sich der zweite Änderungsvorschlag in Klarstellungen, der Korrektur redaktioneller Fehler und Änderungen zu einzelnen Punkten wie Schulgeldfreiheit.¹¹¹ Diese wenig umfangreichen und geringfügig komplexen Änderungen vermochten die Ast. ohne Weiteres binnen Kürze zu überschauen.

Beide Änderungsvorschläge sahen mithin lediglich partielle Änderungen des Gesetzentwurfs von geringem Umfang und geringer Komplexität vor. Von einer wesentlichen Änderung oder gar einem kompletten inhaltlichen Austausch des Gesetzentwurfs wie in dem Verfahren des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Juli 2023 zum Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetz kann bei den Änderungsvorschlägen keine Rede sein. Bei Annahme einer eher langsamen Lesegeschwindigkeit von fünf Minuten pro Seite¹¹² braucht man für die Kenntnisnahme des ersten Änderungsvorschlags (Vorlage 2 zu Drs. 19/881) 50 Minuten und für die Kenntnisnahme des zweiten Änderungsvorschlags (Vorlage 6 zu Drs. 19/881) 20 Minuten. Selbst wenn man für die Verarbeitung der Informationen aus den Änderungsvorschlägen und die Bildung einer eigenen Meinung hierzu nochmals Zeit einrechnet, konnten die Abgeordneten die Änderungsanträge vor der finalen Ausschusssitzung und erst recht vor der finalen Plenumsitzung ohne Weiteres zur Kenntnis nehmen und erfassen.

Wenn die Ast. meinen, bei den beiden Änderungsvorschlägen habe es sich um ein aliud zum Gesetzentwurf gehandelt (*Hartmann/Marx*, Mindestberatungsdauer parlamentarischer Gesetze, Rechtswissenschaftliches Gutachten der CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag erstattet, 18. Januar 2024, S. 37), liegen sie damit falsch. Doch selbst sofern dies der Fall gewesen wäre, hätten die Ast. die Inhalte der Änderungsvorschläge angesichts des geringen Umfangs und der geringen Komplexität noch vor der finalen Plenumsitzung erfassen können.

¹¹⁰ S. oben A. II. 4.

¹¹¹ Näher oben A. II. 4.

¹¹² So *Gallon*, Verfassungsblog v. 10.7.2023 (<https://verfassungsblog.de/macht-das-bundesverfassungsgericht-nun-heizungspolitik/>).

Die Inhalte der beiden Änderungsvorschläge der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen waren auch politisch nicht umstritten. Im Gegenteil hat die CDU-Fraktion am 21. April 2023 einen eigenen ersten Änderungsvorschlag (Vorlage 5 zu Drs. 19/881 – 14 Seiten) und am 2. Mai 2023 einen zweiten Änderungsantrag (Drs. 19/1284 – 6 Seiten) eingebracht, die in dieselbe Richtung wie die Änderungsvorschläge der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zielten. Die Änderungsanträge der CDU-Fraktion unterschieden sich inhaltlich an vielen Stellen kaum von den Änderungsvorschlägen der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen. Beide Änderungsanträge der CDU-Fraktion sahen unter anderem eine noch weitere Erhöhung der Zulage für Polizei-, Feuerwehr-, Justizvollzugs- und Steuerfahndungsbedienstete, eine zusätzliche Aufstockung der Mittel an Kommunen für die Unterbringung von Geflüchteten, weitere Zuführungen an Landesbetriebe für Bau- und Sanierungsmaßnahmen und mehr Mittel zur Umsetzung der Schulgeldfreiheit für Auszubildende in Gesundheitsfachberufen vor.¹¹³ Die CDU-Fraktion hat somit mit ihren Änderungsanträgen exakt die Punkte aus den Änderungsanträgen der Fraktionen der SPD und von Bündnis 90/Die Grünen aufgegriffen und diese Punkte durch eigene Änderungsanträge unterstützt und untermauert.

Die beiden Änderungsanträge der CDU-Fraktion dokumentieren zudem, dass ihre Abgeordneten durchaus in der Lage waren, die Gesetzesänderungen des Entwurfs intern zu beraten und auch noch ausreichend Zeit hatten, umfangreiche eigene Änderungsvorschläge zu erarbeiten. Dass es den Ast. vor diesem Hintergrund nicht möglich gewesen sein soll, auch die Änderungsvorschläge der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zu lesen und zu verarbeiten, ist nicht glaubwürdig.

Im Übrigen dürften die Änderungsanträge der CDU-Fraktion auch hier den Einwand des „venire contra factum proprium“ nahelegen. Die CDU-Fraktion hat ihre Änderungsanträge noch kurzfristiger vor der finalen Ausschusssitzung und vor der zweiten Beratung und Schlussabstimmung im Plenum eingebracht als die Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen ihre Änderungsvorschläge, weshalb sich der Normenkontrollantrag als widersprüchlich und missbräuchlich darstellt. Das gilt umso mehr, als die CDU-Fraktion mit ihren Änderungsanträgen die Punkte aus den Änderungsanträgen der Fraktionen der SPD und von Bündnis 90/Die Grünen aufgegriffen und diese Punkte durch eigene Änderungsanträge unterstützt und fundamentierte hat.

¹¹³ Näher oben A. II. 5. und 7.

Die Ast. haben auch in Bezug auf das Haushaltsbegleitgesetz nicht dargetan, inwieweit sie unter Einbeziehung ihrer Fachpolitikerinnen und Fachpolitiker sowie mittels Unterstützung durch ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter den Versuch der Auseinandersetzung mit den Änderungsvorschlägen der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen unternommen haben und welche Änderungen sie in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht durchdringen konnten. Ebenfalls nicht erläutert haben die Ast., weshalb sie eigene – inhaltlich ähnliche – Änderungsanträge zum Gesetzentwurf unterbreiten konnten, aber den Inhalt der Änderungsvorschläge der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen nicht rechtzeitig erfassen konnten.

Über den Gesetzentwurf und die Änderungsvorschläge zum Haushaltsbegleitgesetz wurde in der finalen Ausschusssitzung am 26. April 2023 und in der finalen Plenumsitzung am 3. Mai 2023 ausführlich debattiert.¹¹⁴ Im Plenum wurde über den Inhalt und die finanziellen Folgen des Gesetzentwurfs und der Änderungsvorschläge vom Abgeordneten Thümmler (CDU-Fraktion) ausführlich Bericht erstattet; die Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses für Haushalt und Finanzen wurde dargestellt. In der anschließenden Plenumsdebatte debattierten die Fraktionen einschließlich der CDU-Fraktion intensiv über den zweiten Nachtragshaushalt für das Jahr 2023.¹¹⁵

Für eine Verabschiedung des Gesetzentwurfs nebst Änderungen im Mai Plenum des Niedersächsischen Landtags gab es schließlich dieselben sachlichen Gründe wie schon beim Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz nebst Änderungen.¹¹⁶ Eine Absicht zur Einschränkung des Teilhaberechts der Ast. aus Art. 12, Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV lag der Landesregierung und den Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen fern.

Weil zur Kenntnisnahme und Verarbeitung sowohl des Gesetzentwurfs als auch der Änderungsvorschläge der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen für den Ausschuss und das Plenum ausreichend Zeit zur Verfügung stand, hat der Ausschuss für Haushalt und Finanzen in seiner Sitzung vom 26. April 2023 den Antrag der CDU-Fraktion, die Beratung des Gesetzentwurfs zum Haushaltsbegleitgesetz in der Ausschusssitzung nicht abzuschließen, um den Beschluss des Landtages über den Gesetzentwurf auf das Juni-Plenum zu verschieben, zu Recht abgelehnt.¹¹⁷

¹¹⁴ S. oben A. II. 6. und 8.

¹¹⁵ Hierzu insgesamt oben A. II. 8.

¹¹⁶ Vgl. oben C. III. 2. a).

¹¹⁷ S. oben A. II. 6.

Der Vortrag der Ast. zur Verletzung der Art. 12, Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV wegen angeblich zu kurzer Beratung der Änderungsvorschläge der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen durch den Ausschuss für Haushalt und Finanzen und durch das Plenum greift nicht durch. Die Entscheidungsreife des Gesetzentwurfs haben die Ast. selbst zugestanden.¹¹⁸ Sie verkennen aber den geringen Umfang und die überschaubare Komplexität der Änderungsvorschläge. Dass sie auch neue Beratungsgegenstände enthielten (Ast.: „aliud“), ändert an der Verarbeitungsmöglichkeit durch die Ast. vor der maßgeblichen zweiten Plenumsitzung nichts. Einem verfassungsrechtlichen Fehlverständnis unterliegen die Ast. vor allem auch mit ihrer Annahme, dass es ein „Beratungsdefizit“ im Ausschuss gegeben habe, das durch besonders gründliche (Nach-)Verhandlung des Plenums kompensiert werden müsse, was nicht erfolgt sei.

Antragsschrift vom 5. Februar 2024, S. 18 f.; s. auch *Hartmann/Marx*, Mindestberatungsdauer parlamentarischer Gesetze, Rechtswissenschaftliches Gutachten der CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag erstattet, 18. Januar 2024, S. 37 ff.

Verfassungsrechtlich allein maßgeblich ist, ob das Plenum die ausreichende Möglichkeit der Befassung mit dem Gesetzentwurf nebst Änderungsanträgen hatte, was der Fall war.

IV. Höchst vorsorglich: Keine Nichtigkeit des zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2023 und des Haushaltsbegleitgesetzes, sondern Unvereinbarkeit mit Niedersächsischer Landesverfassung bei Verfassungswidrigkeit

Höchst vorsorglich sei bemerkt, dass im Fall einer Verletzung der Art. 12, Art. 19 Abs. 2 S. 1 NV durch die Gestaltung des Gesetzgebungsverfahrens zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2023 und zum Haushaltsbegleitgesetz der Verfassungsverstoß nicht zur Nichtigkeit der beiden Gesetze führte (so aber der Antrag der Ast.), sondern nur zur Unvereinbarkeit mit der Niedersächsischen Verfassung. Das Bundesverfassungsgericht sieht bei haushaltswirtschaftlich bedeutsamen Normen im Interesse einer verlässlichen Finanz- und Haushaltsplanung und eines gleichmäßigen Verwaltungsvollzugs für weitgehend abgeschlossene Zeiträume regelmäßig von einer Nichtigerklärung ab und stellt lediglich die Unvereinbarkeit der angegriffenen Normen mit der Verfassung fest.¹¹⁹ Sie

¹¹⁸ S. oben nach Fn. 108.

¹¹⁹ S. nur BVerfGE 150, 204 (243) mit weiteren Nachweisen.

bleiben für den Zeitraum bis zu ihrer Bestätigung beziehungsweise Neuregelung anwendbar. Im Übrigen führen Mängel im Gesetzgebungsverfahren nur dann zur Nichtigkeit des Gesetzes, wenn sie evident sind,¹²⁰ woran es hier fehlt.

Prof. Dr. Frauke Brosius-Gersdorf, LL.M.

Anlagen

¹²⁰ S. BVerfGE 34, 9 (25); 91, 148 (175); 120, 56 (79); 125, 104 (132); *Risse*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 8. Aufl. 2024, Art. 78 Rn. 28.