

B e r i c h t
des Rechtsausschusses
betr. Einführung einer Gesetzesfolgenabschätzung

Lüneburg, 14. Mai 2013

I.

Auftrag

Die 24. Landessynode hatte während ihrer X. Tagung in der 49. Sitzung am 13. Juni 2012 im Rahmen der Verhandlung über die Behandlung von Anträgen an die Landessynode (Aktenstück Nr. 10 M) beschlossen, die Anträge der Kirchenkreisvorstände der Ev.-luth. Kirchenkreise Burgwedel-Langenhagen vom 14. März 2012, Nienburg vom 20. März 2012, Burgdorf vom 21. März 2012 und Neustadt-Wunstorf vom 11. April 2012 betr. Einführung einer Gesetzesfolgenabschätzung dem Rechtsausschuss zur Beratung zu überweisen.

(Beschlussammlung der X. Tagung Nrn. 4.1.4 bis 4.1.6 und 4.1.8)

Die nachfolgenden vier weiteren Anträge sind dem Rechtsausschuss vom Präsidenten der Landessynode gemäß § 43 Absatz 3 der Geschäftsordnung der Landessynode als Material überwiesen worden:

- Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Stolzenau-Loccum vom 25. April 2012
- Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Ronnenberg vom 23. April 2012
- Antrag des Kirchenkreistages des Ev.-luth. Kirchenkreises Laatzen-Springe vom 13. April 2012

(Beschlussammlung der X. Tagung Nrn. 4.2.2, 4.2.4 und 4.2.5)

- Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Osnabrück vom 27. Juni 2012

(Beschlussammlung der XI. Tagung Nr. 4.2.2)

Mit diesen insgesamt acht Anträgen weisen die Antragsteller unter Verwendung einer im Wesentlichen inhaltsgleichen Vorlage auf § 38 der Geschäftsordnung der Niedersächsischen Landesregierung und die Grundsätze für die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen vom 15. April 1998 (Nds. MBl. 1998, S. 759) hin und regen an, die Landessynode wolle beschließen:

"Jeder Gesetzesvorlage ist eine Gesetzesfolgenabschätzung beizufügen. Ist eine Gesetzesfolgenabschätzung in einem Einzelfall nicht möglich oder erforderlich, so ist dies zu begründen.

Die Gesetzesfolgenabschätzung besteht aus einer Wirksamkeitsprüfung und einer Finanzfolgenabschätzung.

Die Wirksamkeitsprüfung soll klären, ob

- 1. eine Regelung durch Rechtsvorschrift erforderlich ist,*
- 2. welche Regelungsalternativen es gibt,*
- 3. inwieweit die Regelungsalternativen den beabsichtigten Zweck erreichen,*
- 4. welche Folgen über die Erreichung des Regelungszwecks hinaus zu erwarten sind und*
- 5. wie diese Folgen zu bewerten sind.*

In der Finanzfolgenabschätzung wird dargestellt, welche finanziellen Folgen durch die beabsichtigte Regelung für die Kirchengemeinden, die Kirchenkreise und die Landeskirche in absehbarer Zeit zu erwarten sind."

II.

Beratungsgang

Nach Beratung dieses Anliegens im Rechtsausschuss ist auf dessen Bitte den Antragstellern mit Schreiben vom 31. August 2012 durch das Büro der Landessynode Folgendes mitgeteilt worden:

Bei dem mit der Anregung verbundenen, vorstehend wiedergegebenen Antrag handele es sich im Wesentlichen "um die Wiedergabe des § 38 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Landesregierung und der Ministerien in Niedersachsen (GGO vom 30. März 2004, Nds. GVBl. 2004, S. 107). Diese in dem Antrag erwähnte Vorschrift ist eine Verwaltungsvorschrift, zu deren Erlass, ebenso wie der Nds. Landtag, auch die Landessynode nicht befugt ist. Dies gilt auch für die in diesem Zusammenhang angesprochenen Vorläufigen Grundsätze für die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen (Beschluss der Landesregierung vom 24. Februar 1998, Nds. MBl. 1998, S. 759).

Allerdings beruhen diese von der Landesverwaltung erlassenen Verwaltungsvorschriften auf der 'Entschließung', die der Nds. Landtag am 18. Juni 1997 im Hinblick auf den Antrag einer Fraktion (vgl. Nds. Landtag – Drucksache 13/1865) und unter Berücksichtigung einer Empfehlung seines Ausschusses für Rechts- und Verfassungsfragen (vgl. Nds. Landtag - Drucksache 13/2050) angenommen hat (vgl. Nds. Landtag - Drucksache 13/3022).

Unter Berücksichtigung dieser Umstände geht der Rechtsausschuss nach bisheriger Beratung davon aus, dass mit dem Antrag eine der 'Entschliebung' des Nds. Landtages vom 18. Juni 1997 vergleichbare 'Entschliebung' der Landessynode erstrebt wird, nicht aber eine Änderung der kirchenverfassungsrechtlichen Bestimmungen über die Rechtsetzung (Artikel 119 ff. der Kirchenverfassung)."

Hierauf haben, mit Ausnahme des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Ronnenberg, die Antragsteller erwidert und übereinstimmend sieben Beispiele, die z.T. auch landeskirchliche Maßnahmen außerhalb der Gesetzesebene erfassen, benannt, bei denen eine erforderliche Folgenabschätzung unterblieben sei.

Die Vorsitzende des Kirchenkreistages des Ev.-luth. Kirchenkreises Laatzen-Springe hat außerdem mitgeteilt, dass sich der Kirchenkreistag in seiner November-Sitzung 2012 mit einem erneuten Antrag an die Landessynode zur Änderung des Artikels 119 der Kirchenverfassung befassen werde. Dieser Antrag ist mit Schreiben des Vorsitzenden des Kirchenkreisvorstandes vom 22. Dezember 2012 an die Landessynode übermittelt und im vereinfachten Verfahren gemäß § 43 Absatz 3 der Geschäftsordnung dem Rechtsausschuss als Material überwiesen worden; vgl. Aktenstück Nr. 10 P. Der Kirchenkreistag hat den folgenden Beschluss gefasst:

"Der Kirchenkreistag Laatzen-Springe beantragt bei der Landessynode:

1. Die Landessynode beschließt ein Kirchengesetz zur Änderung der Kirchenverfassung in § 119 (1). Dieser Paragraph wird ergänzt um:
'5 Zu allen Entwürfen legt das Landeskirchenamt vor der Beratung in der Landessynode eine Stellungnahme mit einer Folgenabschätzung für die Haushalte von Landeskirche, Kirchenkreisen und Gemeinden vor'
2. Die Landessynode bittet den Kirchensenat gemäß § 119 (2) um Zustimmung."

Der Rechtsausschuss hat die Anträge in seiner Sitzung am 15. April 2013 abschließend beraten. Er schlägt der Landessynode weder eine Änderung der kirchenverfassungsrechtlichen Bestimmungen über die Rechtsetzung (Artikel 119 ff. der Kirchenverfassung - KVerf) noch eine der erwähnten "Entschliebung" des Niedersächsischen Landtages vom 18. Juni 1997 entsprechende "Entschliebung" vor.

Der Rechtsausschuss empfiehlt allen an den Gesetzgebungsverfahren der Evangelisch-lutherischen Landeskirche Hannovers Beteiligten, in jedem Stadium des Verfahrens die Erforderlichkeit gesetzlicher Regelung und die Auswirkungen des Gesetzes in tatsächlicher und finanzieller Hinsicht zu prüfen und transparent darzustellen.

Der Rechtsausschuss empfiehlt außerdem, diese Grundsätze auch im Rahmen des Verwaltungshandelns (bei Erlass von Verfügungen und anderen Verwaltungsvorschriften) zu beachten.

III.

Begründung

Nach Artikel 119 Absatz 4 Satz 4 KVerf ist jedem Entwurf eines Kirchengesetzes eine Begründung beizufügen. Der Umfang dieser Begründung ergibt sich aus dem Gegenstand der gesetzlichen Regelung. Eine solche Begründung ist unvollständig, wenn sie sich nicht, orientiert an dem Gegenstand der Regelung, mit den Folgen des Gesetzes auseinandersetzt, wenn sie keine Darlegungen zur Erforderlichkeit gesetzlicher Regelung und zu den Auswirkungen des Gesetzes in tatsächlicher und finanzieller Hinsicht (Gesetzesfolgenabschätzung) enthält. Zwar besteht diese Begründungspflicht nur für die zur Einbringung von Kirchengesetzen Berechtigten, also für den Kirchensenat und die Mitglieder der Landessynode (Artikel 119 Absatz 1 Satz 2 und 3 KVerf), jedoch ist in der Praxis darüber hinaus das gesamte Gesetzgebungsverfahren auch durch die Ermittlung und Bewertung der mit einer kirchengesetzlichen Regelung verbundenen Folgen geprägt. Bereits im Vorfeld eines Gesetzgebungsverfahrens prüft das Landeskirchenamt anhand von Prüffragen zur Deregulierung, ob und in welchem Umfang eine gesetzliche Regelung erforderlich ist. Die Prüffragen erfassen einen großen Teil der Fragestellungen, die auch im Rahmen einer Wirksamkeitsprüfung zu prüfen sind. Der Landessynodalausschuss der 23. Landessynode hat über diese Prüffragen beraten und der Landessynode im November 2005 (Aktenstück Nr. 3 i der 23. Landessynode) darüber berichtet.

Im Gesetzgebungsverfahren selbst werden insbesondere in den aufgrund entsprechender Beschlüsse der Landessynode mit der Beratung der Gesetzesentwürfe beauftragten Fachausschüssen die mit der Gesetzesfolgenabschätzung verbundenen Fragen ausführlich erörtert. Die Fachausschüsse werden von Vertretern des Landeskirchenamtes und gegebenenfalls auch von Sachverständigen beraten und im Rahmen von Anhörungen informiert. Daraus ergeben sich in der Regel ausreichend Unterlagen für Gesetzesfolgenabschätzungen in den Berichten der Fachausschüsse für die Landessynode, die dann im Rahmen der Beratungen und Lesungen in der Landessynode Berücksichtigung finden. So hat beispielsweise der Finanzausschuss, der neben anderen Fachausschüssen mit der Beratung des Gleichberechtigungsgesetzes (vom 13. Dezember 2012, Kirchl. Amtsbl. S. 332) beauftragt war, die mit der Bestellung von Gleichstellungsbeauftragten verbundenen Kosten ermittelt, was dann zu entsprechenden haushaltsrechtlichen Konsequenzen geführt hat.

Angesichts der Bedeutung der Gesetzesfolgenabschätzung hat der Rechtsausschuss erwogen, Artikel 119 Absatz 1 Satz 4 KVerf durch einen Relativsatz zu ergänzen und die Änderung dieser Vorschrift mit folgendem Wortlaut vorzuschlagen:

"4 Den Entwürfen ist eine Begründung beizufügen, die die Erforderlichkeit einer gesetzlichen Regelung und auch die Auswirkungen des Gesetzes in tatsächlicher und finanzieller Hinsicht darstellt."

Nach Beratung hält der Rechtsausschuss aber eine solche Änderung der Kirchenverfassung nicht für geboten und die gegebene Empfehlung (II.) für ausreichend, weil die Gesetzesfolgenabschätzung lediglich ein Teil der "Begründung" im Sinne des Artikels 119 Absatz 1 Satz 4 KVerf ist und nicht nur die Einbringung der Kirchengesetze, sondern - wie bereits dargestellt - das gesamte Gesetzgebungsverfahren von Beginn an betrifft und sich außerdem die Anforderungen an diese Begründung aus den Regelungsinhalten der jeweiligen Gesetze auch hinsichtlich der Gesetzesfolgenabschätzung in unterschiedlicher Weise ergeben.

Aus diesen Gründen hält der Rechtsausschuss auch die von dem Kirchenkreistag des Kirchenkreises Laatzen-Springe beschlossene Anregung, Artikel 119 Absatz 1 KVerf durch den folgenden Satz 5

"5 Zu allen Entwürfen legt das Landeskirchenamt vor der Beratung in der Synode eine Stellungnahme mit einer Folgenabschätzung für die Haushalte von Landeskirche, Kirchenkreisen und Gemeinden vor."

zu ergänzen, nicht für gerechtfertigt. Außerdem lehnt der Rechtsausschuss diese Ergänzung auch deshalb ab, weil dieser Vorschlag die kirchenverfassungsrechtliche Systematik des Gesetzgebungsverfahrens verkennt. Mit der vorgeschlagenen Stellungnahme zur Folgenabschätzung bekommt das Landeskirchenamt über seine in der Kirchenverfassung vorgesehenen Aufgaben hinaus die Möglichkeit, unmittelbar in den Prozess der Entstehung eines Gesetzes einzugreifen. Das Landeskirchenamt könnte durch Verweigerung der Stellungnahme, durch Bestimmung der Reihenfolge und des Zeitpunktes der Vorlage von Stellungnahmen etc. Einfluss auf den Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens nehmen, für das allein die Landessynode verantwortlich ist. Die vorgeschlagene Regelung widerspräche deshalb der Aufgabenverteilung, die dem Gesetzgebungsverfahren nach der Kirchenverfassung zugrunde liegt. Außerdem wird darauf hingewiesen, dass die Begründungen der Antragsteller für die Einführung einer Gesetzesfolgenabschätzung keinerlei Erwägungen zu den Folgen einer solchen Regelung in tatsächlicher und finanzieller Hinsicht enthalten.

Mit der Erarbeitung der vorgeschlagenen Stellungnahmen des Landeskirchenamtes, die eine Beteiligung der Kirchenkreise, der Kirchengemeinden und von Sachverständigen er-

forderlich machen kann, können erhebliche Verwaltungskosten und erhebliche Verzögerungen dringlicher Gesetzgebungsverfahren verbunden sein. Dies ist jedoch für die Ablehnung der vom Kirchenkreistag des Ev.-luth. Kirchenkreises Laatzen-Springe angeregten Änderung des Artikels 119 Absatz 1 KVerf ohne Bedeutung. Denn an die Anregung einer Gesetzesänderung durch den Kirchenkreistag eines Kirchenkreises sind nicht dieselben Anforderungen zu stellen wie an einen Gesetzentwurf im Sinne des Artikels 119 Absatz 1, Satz 4 KVerf. Außerdem können vergleichbare Kosten auch im Rahmen der nach gegenwärtig geltendem Recht durchgeführten Gesetzgebungsverfahren entstehen, wenn sie durch die Landessynode, ihre Fachausschüsse oder bei Einbringung durch den Kirchensenat oder Mitglieder der Landessynode veranlasst werden.

IV.

Antrag

Der Rechtsausschuss stellt folgenden Antrag:

Die Landessynode wolle beschließen:

Die Landessynode nimmt den Bericht des Rechtsausschusses betr. Einführung einer Gesetzesfolgenabschätzung (Aktenstück Nr. 123) zustimmend zur Kenntnis.

Reisner
Vorsitzender