

**Rede
des Fraktionssprechers für Rechts- und Verfassungsfragen**

Ulf Prange, MdL

zu TOP Nr. 8

Erste Beratung

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes
über den Staatsgerichtshof**

Gesetzentwurf der Fraktion der FDP – Drs. 18/1384

während der Plenarsitzung vom 22.08.2018
im Niedersächsischen Landtag

Es gilt das gesprochene Wort.

Anrede,

zunächst möchte ich die anwesenden Richterinnen und Richter des Staatsgerichtshofs begrüßen und Glückwünsche an die neu gewählten Mitglieder im Namen meiner Fraktion übermitteln.

Ziel des Gesetzentwurfs der FDP ist es, den Niedersachsen die Möglichkeit zu geben, Verletzungen ihrer eigenen Grundrechte nicht nur in Karlsruhe vor dem Bundesverfassungsgericht, sondern auch in Bückeburg vor unserem Staatsgerichtshof geltend zu machen.

Unsere Verfassung sieht vor, dass dem Staatsgerichtshof Aufgaben durch Gesetz zugewiesen werden können. Die Einführung der Individualverfassungsbeschwerde ist also ohne eine Änderung der Verfassung möglich. Möglich heißt aber nicht unumgänglich.

Braucht Niedersachsen die Individualverfassungsbeschwerde?

Ich bin überzeugt davon, dass uns allen oder jedenfalls dem ganz überwiegenden Teil dieses Hauses ein effektiver Grundrechtsschutz sehr wichtig ist.

Richtig ist aber auch, dass wir eine relativ schlanke und eher organisationsrechtlich ausgerichtete Verfassung haben. Die unterschiedlichen Staats- und Verfassungstraditionen der Bundesländer darf man nicht aus dem Blick verlieren. Deshalb muss am Anfang der Debatte die Frage stehen, weshalb die Mütter und Väter unserer Verfassung sich gegen die Landesverfassungsbeschwerde entschieden haben.

Mit der Einführung der Individualverfassungsbeschwerde hat sich der Landtag bereits mehrfach, zuletzt im Jahr 2014, beschäftigt. Die Landesverfassungsbeschwerde ist unter Juristen umstritten. Aber so ist es, wenn man Juristen befragt. Es gibt nicht nur *die* eine Meinung. In der 2014 im Rechtsausschuss durchgeführten, hochrangig besetzten Anhörung gab es – anders als in der von der FDP

durchgeführten Anhörung, auf die im vorliegenden Gesetzentwurf Bezug genommen wird – nicht nur Zustimmung. Es gab kritische Anmerkungen und Hinweise, teilweise auch Ablehnung. Ich will aber zugestehen, dass die Mehrheit der angehörten Experten sich seinerzeit im Ausschuss für die Einführung ausgesprochen hat.

Sie weisen darauf hin, dass es bereits in 11 Bundesländern die Individualverfassungsbeschwerde gibt. Mit Nordrhein-Westfalen wird voraussichtlich ein weiteres Land hinzukommen. Da stellt sich durchaus die Frage, warum wir in Niedersachsen keine entsprechende Regelung haben. Eingangs hatte ich bereits auf die unterschiedlichen Staats- und Verfassungstraditionen der Länder hingewiesen.

Auch die Ausgestaltung in den Ländern ist unterschiedlich. Bayern hat die Verfassungsbeschwerde seit 200 Jahren mit der Möglichkeit der Popularklage, sicherlich die weitestgehende Regelung. Dort ist das gelebte Praxis. Hessen hat sie seit 1946, also bevor es eine Verfassungsbeschwerde auf Bundesebene gab. Die neuen Länder haben sie in ganz unterschiedlicher Ausgestaltung nach der Wiedervereinigung eingeführt, teilweise sehr restriktiv wie in Sachsen-Anhalt. Baden-Württemberg hat sie sozusagen als Nachzügler unter Grün-Rot eingeführt.

In diesem Zusammenhang will ich betonen, dass es neben der Frage, ob wir uns für die Einführung der Individualverfassungsbeschwerde entscheiden, auch darum gehen wird, wie wir sie ggf. ausgestalten. Dazu hat die FDP einen Vorschlag gemacht. Die unterschiedlichen Regelungen in den Ländern zeigen, dass es hier Gestaltungsspielräume gibt. Welche Regelung für Niedersachsen, wenn wir uns denn für die Einführung entscheiden, die beste ist, werden wir im Ausschuss ausführlich zu erörtern haben.

Ich will Ihnen ausdrücklich zugestehen, dass die Landesverfassungsbeschwerde geeignet ist, das Landesverfassungsrecht, die Werte unserer Verfassung und auch die Eigenstaatlichkeit Niedersachsens stärker in das Bewusstsein der Niedersachsen zu rücken und sie deshalb durchaus auch die von Ihnen angesprochene identitätsstiftende Wirkung haben kann. Auch der regionale Bezug des Landesrechts als Argument für die Einführung des Rechtsbehelfs liegt auf der

Hand. Schließlich kann die Landesverfassungsbeschwerde dazu beitragen, dass der Staatsgerichtshof dadurch in seiner Bedeutung gestärkt wird, dass er mehr zu einem Bürgergericht wird, wie das beim BVerfG der Fall ist.

Ich will die Frage aufgreifen, ob es eine Rechtsschutzlücke gibt, die die Einführung der Landesverfassungsbeschwerde rechtfertigt oder gar unumgänglich macht.

Mit der Inkorporationsklausel in Art. 3 II S.1 unserer Verfassung haben wir die Grundrechte des Grundgesetzes in unserer Verfassung verankert. Wenngleich die Klausel keinen bloßen Appellcharakter hat, sondern eigene Landesgrundrechte geschaffen wurden, sind diese Grundrechte inhaltsgleich mit denen des Grundgesetzes. Diese Grundrechte können daher bereits beim Bundesverfassungsgericht geltend gemacht werden. Unsere Verfassung kennt daneben landesspezifische Grundrechte, im Wesentlichen in Art. 4 I das Recht auf Bildung, in Art. 4 a die Kinderrechte und in Art. 5 den Schutz der akademischen Selbstverwaltung. Bei den landesspezifischen Grundrechten gibt es Überschneidungen mit dem Grundgesetz. So ist etwa die akademische Selbstverwaltung auch über die im Grundgesetz verankerte Wissenschaftsfreiheit geschützt. Ob hier eine grundlegende Rechtsschutzlücke besteht, ist durchaus fraglich.

Ferner möchte ich auf den schon jetzt bestehenden Grundrechtsschutz eingehen: die Landesgrundrechte sind bei Entscheidungen der Landesgerichte zu beachten. Wenn ein Landesgesetz Landesgrundrechte verletzt, besteht eine Vorlagepflicht des Landesgerichts. Die Verfassungswidrigkeit kann im Wege abstrakten Normenkontrolle gerügt werden. Daneben gewährleisten die Bundesgerichte, insbesondere das Bundesverfassungsgericht, Grundrechtsschutz. Schließlich gibt es die europäische Ebene, nämlich die Charta der Grundrechte der Europäischen Union und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte.

Für die Einführung der Landesverfassungsbeschwerde wird ferner die Entlastung des Bundesverfassungsgerichts angeführt, ferner die lange Verfahrensdauer beim Bundesverfassungsgericht und die Tatsache, dass nur ein verhältnismäßig geringer Anteil der Verfassungsbeschwerden zur Entscheidung angenommen wird.

Hier könnte ich mich ganz formal darauf zurückziehen, dass es Sache des Bundes ist, den Zugang zu seinem Verfassungsgericht zu regeln und durch eine bessere Personalausstattung für kürzere Verfahren zu sorgen. Aber darauf will ich mich nicht beschränken. Es ist mehr als fraglich, ob der Landesverfassungsbeschwerde die ihr zugeschriebene nennenswerte Entlastung des Bundesverfassungsgerichts zukommt. Angesichts der überschaubaren Fallzahlen, die sich je nach Bundesland zwischen 20 und 160 Verfahren im Jahr bewegen, dürfte die Entlastungswirkung eher gering sein. Dafür spricht auch die Tatsache, dass sich bislang keine spürbare Entlastungswirkung eingestellt hat, obgleich es die Individualverfassungsbeschwerde bereits in elf Bundesländern gibt. Schließlich ergibt sich eine Entlastungswirkung für Niedersachsen nur dann, wenn ein großer Teil der in Karlsruhe eingehenden Verfassungsbeschwerden niedersächsische Landesgesetze oder Entscheidungen niedersächsischer Landesgerichte betrifft. Ob dies der Fall ist, vermag ich nicht abschließend zu beurteilen.

Ein weiterer Gesichtspunkt ist das Verhältnis zwischen Landes- und Bundesverfassungsbeschwerde sowie dessen Ausgestaltung. Ihr Gesetzentwurf enthält dazu einen Vorschlag. Ob Ihr Vorschlag geeignet ist, Doppelzuständigkeiten zu vermeiden bzw. eine randscharfe Abgrenzung der Zuständigkeiten sicherzustellen, wird noch im Ausschuss zu klären sein. Mit der Abgrenzungsfrage sollten wir uns gründlich beschäftigen und dabei auch die Regelungen der anderen Länder in den Blick nehmen.

Durch den zusätzlichen Geschäftsanfall kommt es zu Mehrkosten. Diese geben Sie in Ihrem Entwurf mit bis zu 200.000 Euro an. Ihre Berechnung scheint plausibel, soweit sie den Personalbedarf beim Staatsgerichtshof selbst betrifft. Es fehlt aber der Aufwand, der dadurch entsteht, dass die Mitglieder des Staatsgerichtshofs an ihren Stammgerichten fehlen und weitere Aufwände, die durch Stellungnahmen von Ministerien, Behörden und Gerichten anfallen. In Zeiten, in denen die Haushaltslage des Landes einigermaßen entspannt ist, mag der überschaubare Mehrbedarf vertretbar sein. Aber die Kosten fallen dauerhaft an und in Zeiten von Haushaltskonsolidierung ist schon über kleinere Beträge diskutiert und gestritten worden.

Am Wochenende fragte mich ein befreundeter Strafverteidiger, was denn rechtspolitisch im Land diskutiert wird. In diesem Zusammenhang haben wir kurz über die Individualverfassungsbeschwerde gesprochen. Er entgegnete mir kurz und knapp: „Erst die Pflicht, dann die Kür“. Das ist natürlich nur eine Meinung und in keiner Weise repräsentativ. Aber die Frage, ob es nicht besser wäre, das Personal zur Entlastung anderer Gerichte einzusetzen, ist nicht unberechtigt.

Eine kürzere Verfahrensdauer bei den Gerichten sorgt für effektiven Rechtsschutz und stärkt das Vertrauen in den Rechtsstaat. Die große Koalition hat sich deshalb vorgenommen, für Personalverstärkungen in der Justiz zu sorgen. Sie wissen, dass wir mit dem Nachtragshaushalt zusätzliche Stellen in der Justiz geschaffen haben. Diesen Weg wollen und werden wir fortsetzen. Dort liegt unser Schwerpunkt.

Dennoch ist auch das Anliegen der FDP, für effektiven Grundrechtsschutz zu sorgen, richtig. Die Beratungen im Ausschuss werden zeigen, ob die Einführung der Individualverfassungsbeschwerde dazu beitragen kann, den Rechtsschutz erheblich zu verbessern.

Ich freue mich auf die Ausschussberatungen.