

Gesetzentwurf

Hannover, den 17.06.2025

Fraktion der AfD

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

Gesetz zur Änderung der Niedersächsischen Verfassung

Artikel 1

Artikel 14 Satz 1 der Niedersächsischen Verfassung in der Fassung vom 19. Mai 1993 (Nds. GVBl. S. 107), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 8. November 2023 (Nds. GVBl. S. 258), wird wie folgt geändert:

Nach dem Wort „Landtag“ wird das Komma durch das Wort „oder“ ersetzt und die Worte „in einem Ausschuss oder in einer Fraktion“ werden durch die Worte „sonst in Ausübung seines Mandats“ ersetzt.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Anlass und Ziel des Gesetzes

Die Indemnität dient der Funktionsfähigkeit des Parlaments und dem Schutz der Abgeordneten. Insbesondere der Schutz der Abgeordneten ist in der derzeitigen Fassung des Artikels 14 der Niedersächsischen Verfassung (NV) nur lückenhaft gewährleistet. Die Beschränkung der Indemnität von Abgeordneten auf Äußerungen, die im Zuge einer Abstimmung oder einer Debatte im Landtag, in einem Ausschuss oder in einer Fraktion getätigt werden, verwirklicht den durch das Bundesverfassungsgericht in der sogenannten „Ramelow“-Entscheidung (näher unter B.) erkannten Gewährleistungsgehalt des Artikels 38 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz (GG) (freies Mandat) nur unzureichend. Dieser Gewährleistungsgehalt ist nämlich auf das gesamte politische Handeln des Abgeordneten bezogen und umfasst nicht nur dessen Tätigkeit im innerparlamentarischen Raum. Die Wirkungsbereiche eines Abgeordneten als Mandatsträger, Parteimitglied sowie insgesamt als politische Person lassen sich auch gar nicht strikt trennen, denn die parlamentarische Demokratie fordert den Abgeordneten als ganze Person. Es müssen daher, wie in zahlreichen Bundesländern bereits geschehen (näher unter B.), alle Äußerungen in Ausübung des Mandats geschützt werden, die im wechselseitigen Kommunikationsprozess zwischen den Bürgern und ihren parlamentarischen Repräsentanten getätigt werden.

Auch das fragwürdige und international verurteilte Vorgehen der sogenannten „Zentralstelle zur Bekämpfung von Hasskriminalität im Internet“ (ZHIN) bei der Göttinger Staatsanwaltschaft gegen Bürger und auch Parlamentarier, die von ihrem Grundrecht auf Meinungsfreiheit Gebrauch machen bzw. ihrer Berufung als Volksvertreter nachkommen, unterstreicht den dringenden Handlungsbedarf. Die Änderung und Ausweitung der Indemnitätsregel in unserer Verfassung trägt dazu bei, der Gefahr offensichtlich politisch motivierter Verfahren entgegenzuwirken. Das inflationäre Betreiben von Verfahren gegen Abgeordnete aufgrund ihrer in Ausübung ihres Mandats getätigten Äußerun-

gen schränkt die Funktionsfähigkeit des gesamten Parlaments ein. Insbesondere ist in der Verfolgungspraxis eine faktische Ausweitung der Heranziehung des § 130 StGB zu beobachten, die Juristen im Hinblick auf das Rechtsstaatsprinzip besorgt. Es drohen somit Zustände, in denen die freie Rede selbst der Parlamentarier, die das Sprachrohr des Volkes sein sollen, mit Mitteln eines repressiven Staates unterdrückt wird, ja die regierungskritischen Repräsentanten des Volkes zum Schweigen gebracht werden.

Die repräsentative Demokratie fordert jedoch eine uneingeschränkte Rede- und Abstimmungsfreiheit. Sie kann demnach nur verwirklicht werden, wenn auf die Ausübung dieses Rechts und die Ausübung des Mandats in jedweder Form keine rechtlichen Nachteile, insbesondere keine Strafverfolgung, drohen.

II. Haushaltmäßige Auswirkungen (Artikel 68 der Niedersächsischen Verfassung)

Zusätzliche Kosten sind durch die Neuregelungen nicht zu erwarten. Durch den Rückgang der Verfahrenszahl sind hingegen erhebliche Einsparungen absehbar.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1:

Mit der Änderung des Artikels 14 NV wird die Indemnitätsregel ausweitert. Sie soll nicht nur für Abstimmungen und Aussagen im Landtag, in den Ausschüssen und Fraktionen gelten, sondern auch für Äußerungen außerhalb des Landtages, soweit diese im Zusammenhang mit der Ausübung des Mandats getätigt wurden. Die Regelungen zur Indemnität erstrecken sich heute bereits in den meisten deutschen Landesverfassungen auf alle in Ausübung des Mandats getätigten Äußerungen der Abgeordneten. Die Verfassungen der Länder Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen und Thüringen haben bereits diese moderne Fassung. In den einschlägigen Bestimmungen der Verfassungen von Baden-Württemberg, Bremen, Hessen und Rheinland-Pfalz fehlt sogar eine Ausnahmeregelung für verleumderische Beleidigungen (vgl. Dürig/Herzog/Scholz/Klein/Schwarz, GG Art. 46 Rn. 20).

Sinn und Zweck der Indemnitätsregelungen ist es, die Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments als Ausdruck der Kollektivrepräsentation zu sichern und den Abgeordneten zu schützen - vgl. BVerfGE 104, 310 (332); BVerfGE 144, 20 (217 f.). Daher drängt sich die Reform hin zu der von der großen Mehrheit der Bundesländer präferierten modernen Fassung der Indemnitätsregelung insbesondere im Umfeld einer „Mediendemokratie“ auch für Niedersachsen geradezu auf.

Es ist durch das Bundesverfassungsgericht erkannt worden, dass die Kommunikationsbeziehung zwischen Abgeordnetem und Bürger einen ganz wesentlichen Aspekt der Aufgabenwahrnehmung des Abgeordneten darstellt: „Bei der Gewährleistung einer von staatlicher Beeinflussung freien Kommunikationsbeziehung zwischen dem Abgeordneten und den Wählerinnen und Wählern sowie der Freiheit des Abgeordneten von exekutiver Beobachtung, Beaufsichtigung und Kontrolle handelt es sich um Grundbedingungen des freien Mandats, die im Demokratie- und Gewaltenteilungsprinzip wurzeln. Diese Essentialien, die wegen Artikel 28 Abs. 1 Satz 1 GG auch im Verfassungsbebereich der Länder Beachtung verlangen, können mithilfe des Bundesverfassungsgerichts durchgesetzt werden, sofern kein anderer gleichwertiger Rechtsschutz zur Verfügung steht.“ - BVerfGE 134, 141 („Ramelow“).

Demnach ist es schon vom Ausgangspunkt des freien Mandats her gesehen geboten, den Schutz auf alle Äußerungen zu erstrecken, die sich in den durch das demokratische Repräsentationsprinzip gebotenen wechselseitigen Kommunikationsprozess zwischen den Bürgern und ihren parlamentarischen Repräsentanten einordnen lassen, somit gerade auch auf die Pressearbeit von Abgeordneten - heute umfasst diese selbstverständlich auch die Öffentlichkeitsarbeit über soziale Medien oder eigene Internetauftritte - sowie auf die Vorstellung bzw. Diskussion (potenzieller) parlamentarischer Initiativen in öffentlichen Versammlungen, auf Parteitagungen oder im Wahlkreis (basisdemokratische Rückkopplung).

Der Wechsel von einem antiquierten, noch als „räumlich“ begriffenen Schutzbereich hin zur „funktionalen“ Sichtweise, wie in den meisten Bundesländern bereits verwirklicht, ist somit auch in Nie-

dersachsen überfällig. Damit verschwinden auch viele Probleme, die unter der derzeitigen Fassung erörtert werden (vgl. z. B. Linck/Arnold, in: Brenner/Hinkel/Hopfe/Poppenhäger/von der Weiden [Hrsg.], Verfassung des Freistaates Thüringen, 2023, Art. 55 Rn. 13).

Schließlich ist zu beachten, dass die im Raum stehende Strafdrohung systematisch gerade durch die Indemnitätsklausel als feste Regel einzuhegen ist. Der Grundsatz des freien Mandats kann dies schon rechtstechnisch nicht leisten, da dieser aufgrund seines Prinzipiencharakters Einschränkungen im Wege der Herstellung „praktischer Konkordanz“ zugänglich ist. Aus Gründen der rechtsstaatlichen Bestimmtheit eignet er sich nicht, in verfassungsrechtlich akzeptabler Weise die Grenzen der Strafbarkeit - etwa in einer überhitzten öffentlichen Debatte - aufzuzeigen. Dem Einzelnen müssen jedoch „die Grenzen des straffreien Raumes klar vor Augen“ gestellt werden (BVerfG Urt. v. 5.2.2004 - 2 BvR 2029/01, BVerfGE 109, 133 [158]) bzw.: „Die strafrechtlichen Normen müssen klar das Verbotene von dem Erlaubten abgrenzen“ - BVerfG Beschl. v. 26.2.1969 - 2 BvL 15, 23/68, BVerfGE 25, 269 (285).

Aus gegebenem Anlass sei hier noch ein Judikat des Oberlandesgerichts Celle eingeordnet. Dieses hat sich in seinem Urteil vom 15. November 2013 (32 Ss 135/13) in einem Strafverfahren mit der Frage des Verhältnisses von Artikel 55 Abs. 1 ThürVerf (die „weite“ oder funktionale Indemnitätsregel Thüringens) zu § 36 StGB befasst: „Die Normen des Landesverfassungsrechts vermögen die Regelung des § 36 StGB weder einzuengen noch auszudehnen, soweit es um die strafrechtlichen Folgen der Indemnität geht. Der Bundesgesetzgeber hat von seiner Kompetenz aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 1 GG mit dem Erlass von § 36 StGB abschließend Gebrauch gemacht, sodass nach Artikel 31 GG - Bundesrecht bricht Landesrecht - § 36 StGB die landesverfassungsrechtlichen Indemnitätsnormen derogieren würde“ (amtlicher Leitsatz 1). Dem ist zu Recht der Thüringer Verfassungsgerichtshof in seinem Beschluss vom 9. Januar 2019 (40/16, NVwZ 2019, 546) entgegengetreten (Rn. 53): „Auch wenn der Bundesgesetzgeber mit den Prozessordnungen das gerichtliche Verfahren iSv Artikel 74 I Nr. 1 GG geregelt hat, ist zu beachten, dass ausschließlich die Landesgesetzgeber nach Artikel 30, 70 GG für die Regelung der Indemnität der Landtagsabgeordneten zuständig sind. Daher kann der Bundesgesetzgeber nur Teilbereiche der Indemnität regeln. Zudem ist bei einfachem Bundesrecht, das das Landesverfassungsrecht berührt, im Zweifel eine restriktive Auslegung seines Anwendungsbereichs angebracht (vgl. BremVerfG, DVBI 1967, 622 [624]).“ Darüber hinaus ist die Auffassung des OLG Celle schon nicht in Einklang zu bringen mit der kurz zuvor bereits ergangenen „Ramelow“-Entscheidung des BVerfG (s. oben).

Zu Artikel 2:

In Artikel 2 wird das Inkrafttreten des Gesetzes geregelt.

Jens-Christoph Brockmann
Parlamentarischer Geschäftsführer