

## Gesetzentwurf

Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Hannover, den 06.04.2011

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

### **Gesetz zur Verbesserung der direkten Demokratie in Niedersachsen**

#### Artikel 1

##### Änderung der niedersächsischen Verfassung

Die Niedersächsische Verfassung in der Fassung vom 19. Mai 1993 (Nds. GVBl. S. 107), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Juni 2009 (Nds. GVBl. S. 276), wird wie folgt geändert:

1. In Artikel 47 Satz 1 wird die Zahl „70 000“ durch die Worte „0,5 vom Hundert“ ersetzt.
2. In Artikel 48 Abs. 3 Satz 1 wird das Wort „zehn“ durch das Wort „fünf“ ersetzt.
3. Artikel 49 Abs. 2 wird wie folgt geändert:
  - a) In Satz 1 werden die Worte „jedoch mindestens ein Viertel der Wahlberechtigten“ gestrichen.
  - b) In Satz 2 werden die Worte „mindestens die Hälfte der Wahlberechtigten zustimmt“ durch die Worte „mindestens 30 vom Hundert der Wahlberechtigten zustimmen und eine Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen erreicht wird“ ersetzt.

#### Artikel 2

##### Änderung des Niedersächsischen Volksabstimmungsgesetzes

Das Niedersächsische Volksabstimmungsgesetz in der Fassung vom 23. Juni 1994 (Nds. GVBl. S. 270), geändert durch Gesetz vom 15. Juli 1999 (Nds. GVBl. S. 157), wird wie folgt geändert:

1. In § 3 wird die Zahl „70 000“ durch die Worte „0,5 vom Hundert“ ersetzt.
2. § 19 wird wie folgt geändert:
  - a) In Absatz 1 Satz 1 wird die Zahl „25 000“ durch die Zahl „20 000“ ersetzt.
  - b) Es werden die folgenden Absätze 5 und 6 angefügt:

„(5) <sup>1</sup>Die Vertreterinnen und Vertreter sind verpflichtet, dem Landeswahlleiter gleichzeitig mit dem Antrag auf Zulässigkeit nach Absatz 1 einen Bericht über die geplante Struktur der Finanzierung ihrer Kampagne vorzulegen. <sup>2</sup>Der Bericht muss von allen Vertreterinnen und Vertretern handschriftlich unterzeichnet sein. <sup>3</sup>Der Landeswahlleiter veröffentlicht den Bericht umgehend im Internet. <sup>4</sup>Verändert sich während der laufenden Kampagne für das Volksbegehren oder den Volksentscheid die Struktur der Finanzierung nicht nur unwesentlich, so ist dies umgehend dem Landeswahlleiter anzuzeigen. <sup>5</sup>Nach Abschluss des Volksbegehrens und bei dessen Nicht-Annahme durch den Landtag nach Abschluss des Volksentscheides legen die Vertreterinnen und Vertreter dem Landeswahlleiter einen Abschlussbericht über die Finanzierung der Kampagne vor.“

(6) <sup>1</sup>Die Vertreterinnen und Vertreter sind berechtigt, für die Kampagne für das Volksbegehren Spenden anzunehmen. <sup>2</sup>Für die Annahme und die Zulässigkeit von Spenden gelten § 25 Abs. 1, 2 und 4 Parteiengesetz entsprechend mit der Maßgabe, dass die Weiterleitung an die Präsidentin oder den Präsidenten des Niedersächsischen Landtages erfolgen muss. <sup>3</sup>Spenden, die im Einzelfall die Höhe von 5 000 Euro übersteigen, sind dem Landeswahlleiter unverzüglich anzuzeigen. <sup>4</sup>Dieser veröffentlicht die Spenden unverzüglich im Internet. <sup>5</sup>Als Spende gemäß Satz 3 gelten auch mehrere Spenden durch dieselbe natürliche oder juristische Person, die zusammen die Summe von 5 000 Euro übersteigen.“

3. Es wird folgender § 19 a eingefügt:

#### „§ 19 a

##### Ordnungswidrigkeiten

<sup>1</sup>Ordnungswidrig handelt, wer entgegen § 15 Abs. 5 vorsätzlich oder grob fahrlässig einen falschen oder unvollständigen Bericht vorlegt oder eine notwendige Korrektur oder Ergänzung nicht vornimmt oder entgegen § 15 Abs. 6 eine Spende nicht weiterleitet. <sup>2</sup>Die Ordnungswidrigkeit wird mit Geldbuße bis zu 10 000 Euro bestraft.“

4. In § 22 Abs. 2 Satz 1 wird die Zahl „10“ durch die Zahl „5“ ersetzt.
5. § 33 wird wie folgt geändert:
- a) In Absatz 1 werden die Worte „jedoch mindestens ein Viertel der Stimmberechtigten“ gestrichen.
- b) Absatz 2 erhält folgende Fassung:
- „(2) <sup>1</sup>Wenn im Fall des § 28 Abs. 3 mehr als einer der Gesetzentwürfe das Ergebnis nach Absatz 1 erreicht, so ist von diesen Entwürfen derjenige beschlossen, der bei der Stichfrage die Mehrheit der gültigen Stimmen erreicht hat. <sup>2</sup>Ergibt sich bei der Stichfrage Stimmengleichheit, so ist der Gesetzentwurf angenommen, der die meisten gültigen Ja-Stimmen erhalten hat. <sup>3</sup>Ist die Zahl der gültigen Ja-Stimmen für mehrere Gesetzentwürfe gleich, so ist derjenige angenommen, der den größten Überschuss der Ja-Stimmen über die Nein-Stimmen hat.“
6. § 38 Satz 2 wird wie folgt geändert:
- a) Die Nummern 2, 4 und 6 werden gestrichen.
- b) Die bisherige Nummer 3 wird Nummer 2.
- c) Die bisherige Nummer 5 wird Nummer 3.
- d) Die bisherige Nummern 7 bis 10 werden Nummern 4 bis 7.

#### Artikel 3

##### Übergangsvorschriften

<sup>1</sup>Auf Volksinitiativen, Volksbegehren, die bereits vor Inkrafttreten dieses Gesetzes beim Landeswahlleiter angezeigt worden sind, finden die bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes gelten Vorschriften Anwendung. <sup>2</sup>Dies gilt auch für Volksentscheide, deren Volksbegehren bereits vor Inkrafttreten dieses Gesetzes angezeigt worden ist.

#### Artikel 4

##### Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

## Begründung

**A. Allgemeiner Teil:**

## I. Anlass und Ziel

Aktuelle Debatten um das Bahnprojekts „Stuttgart 21“, Großdemonstrationen gegen die Atomkraft oder auch das laufende Volksbegehren für gute Schule in Niedersachsen zeigen, dass die Bürgerinnen und Bürger in Deutschland zunehmend stärker und direkter an politischen Entscheidungen beteiligt werden wollen. Volks- und Bürgerentscheide über einzelne Sachfragen ermöglichen es Bürgerinnen und Bürgern, sich auch zwischen zwei Wahlterminen direkt an politischen Entscheidungen zu beteiligen. Eine direkte Abstimmung kann, gerade bei politischen Großprojekten mit hohem Konfliktpotenzial, zu einer Befriedung und einer höheren Akzeptanz beitragen. Die Kluft zwischen parlamentarischer Politik und Bürgergesellschaft kann mit Plebisziten überwunden werden. Direkte Demokratie kann ein wirksames Mittel sein, um Politikmüdigkeit, Apathie und Vertrauensverlust in die politischen Eliten abzubauen.

In Niedersachsen gibt es mit der Volksinitiative, dem Volksbegehren und dem Volksentscheid mehrere Elemente direkter Demokratie. Diese sind aber aufgrund sehr hoher Hürden bislang in der Geschichte Niedersachsens kaum erfolgreich genutzt worden. Lediglich einmal schaffte es ein Volksbegehren, die hohe Hürde von 10 % der Wahlberechtigten zu nehmen. Zu einem Volksentscheid kam es nicht, da der Landtag damals die Gesetzesvorlage annahm. Die direkte Demokratie läuft aber ins Leere, wenn sie aufgrund zu hoher Hürden real so gut wie keine Anwendung findet. Auch die Hürden für den Erfolg eines Volksentscheides liegen sehr hoch: Das Zustimmungsquorum von einem Viertel der Wahlberechtigten ist sehr hoch. Ein solches Zustimmungsquorum ist zudem ein Sonderfall im System der Wahlen und Abstimmungen: Weder bei Landtags- noch bei Kommunalwahlen (mit Ausnahme des Sonderfalls § 45 g Abs. 3 NKWG) gibt es zur Gültigkeit der Wahl ein Mindestquorum. Diese Wahlen, die die parlamentarische Mehrheit von jeweils fünf Jahren bestimmen, haben viel weitergehende Auswirkungen als eine Abstimmung über eine Einzelfrage.

Grund- und Minderheitenrechte sowie die demokratischen Grundprinzipien dürfen auch durch Volksentscheide nicht beeinträchtigt werden. Dies wird durch Artikel 46 Abs. 2 der Niedersächsischen Verfassung sichergestellt.

## II. Auswirkungen auf die Umwelt, auf den ländlichen Raum, auf die Landesentwicklung, auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern, auf schwerbehinderte Menschen und auf Familien

Keine.

## III. Der Gesetzentwurf bewirkt keine direkten Folgen für die Haushalts- und Finanzwirtschaft des Landes.

**B. Besonderer Teil**

Zu Artikel 1:

Der Artikel senkt die Hürden in der Landesverfassung, die zur Initiierung von Volksinitiative und Volksbegehren sowie zum Erfolg eines Volksentscheides notwendig sind. Die Regelungen sind notwendig, um die direkte Demokratie in Niedersachsen zu verbessern und Mitwirkungsmöglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger auszuweiten. Gesenkt werden sowohl die Hürden zur Initiierung von Volksinitiative und Volksbegehren als auch zum Erfolg eines Volksentscheides. Die Nummer 4 des Entwurfes senkt die Hürden zur Änderung der Niedersächsischen Verfassung durch Volksentscheid ab. Das Quorum orientiert sich dabei an dem gemeinsamen Gesetzentwurf der Bundestagsfraktionen von SPD und Grünen aus dem Jahr 2002 (BT-Drs. 14/8503) mit dem Unterschied, dass statt des Mindestbeteiligungsquorums ein Mindestzustimmungsquorum eingeführt wird, das aber in sei-

ner Höhe annähernd dem in dieser Bundestagsdrucksache vorgeschlagenen Beteiligungsquorum entspricht.

Zu Artikel 2:

Der Artikel ändert als Folge der Verfassungsänderung aus Artikel 1 die notwendigen Anpassungen des Niedersächsischen Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid.

Zu § 3:

Es handelt sich um eine Folgeänderung aus Artikel 1.

Zu den §§ 19 und 19 a:

Die neuen Vorschriften fügen erstmals in das Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid Regelungen über transparente Finanzierung der Kampagnen ein. Diese Transparenzvorschriften sind notwendig, damit sich die Bürgerinnen und Bürger ein Bild davon machen können, welche Interessen- und Einflussgruppen hinter der jeweiligen Initiative stehen. Der Bericht über die Struktur der Finanzierung nach § 19 Abs. 5 muss dabei nicht detailliert alle Aspekte der Finanzstrukturen darstellen. Er muss aber angeben, ob die Materialien für die Unterschriftensammlung und die Kampagne überwiegend aus Finanzmitteln von Verbänden, aus Einzelspenden oder aus sonstigen Einnahmen finanziert werden sollen. Die jeweiligen Verbände, Unternehmen oder Organisationen müssen namentlich angegeben werden. Der Bericht kann laufend ergänzt und korrigiert werden. Dabei können unwesentliche Änderungen außer Acht bleiben. Ergibt sich aber z. B., dass entgegen den ursprünglichen Planungen nicht auf eine Vielzahl von Einzelspenden, sondern auf Mittel von politischen Verbänden zurückgegriffen werden soll, so muss dies dem Landeswahlleiter angezeigt werden. Außerdem werden die Regelungen über das Verbot bestimmter Spenden aus dem Parteiengesetz des Bundes übernommen sowie eine Vorschrift zur Bestrafung von Verstößen gegen die Transparenzverpflichtungen ergänzt. Bei der Bewertung der Frage, ob ein vorsätzlicher oder grob fahrlässiger Verstoß gegen die Transparenzverpflichtungen nach § 19 vorliegt, ist zu beachten, dass Volksbegehren und Volksentscheid auch für nicht-professionell politisch agierende Personengruppen offen stehen soll.

Im Übrigen handelt es sich um Folgeänderungen aus Artikel 1.

Zu § 22:

Es handelt sich um Folgeänderungen aus Artikel 1.

Zu § 33:

Bei der Änderung in § 33 Abs. 1 handelt es sich um eine Folgeänderung aus Artikel 1.

Die Neufassung des Absatz 2 führt für den Fall das zwei Alternativen zur Abstimmung stehen eine Stichfrage - ähnlich wie in den entsprechenden Gesetzen in Bayern und Bremen - in das Verfahren ein, um so eine Priorisierung der Stimmen, d. h. eine genauere Ermittlung des Wählerwillens zu erreichen.

Zu § 38:

Die Vorschrift fasst die Möglichkeiten für Verordnungsermächtigungen enger. Zusammen mit § 2 sichert diese Vorschrift, dass Volksentscheide im Wesentlichen unter denselben Bedingungen stattfinden wie allgemeine Wahlen. Einschränkungen, etwa bei der Wahlbenachrichtigung, der Anzahl der Wahllokale oder den Möglichkeiten zur Briefwahl, sind damit zukünftig nicht mehr möglich.

Zu Artikel 3:

Artikel 3 regelt den Übergang, d. h. für Volksinitiativen, Volksbegehren die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes angezeigt wurden gilt das zum Zeitpunkt der Anzeige geltende Gesetz. Sofern ein Volksentscheid nach erfolgreichem Volksbegehren durchgeführt wird, gilt das zum Zeitpunkt der Anzeige des Volksbegehrens geltende Gesetz.

Zu Artikel 4:

Regelt das Inkrafttreten der Änderungen.

Stefan Wenzel  
Fraktionsvorsitzender