



**OFFENLEGUNGSBESTIMMUNGEN,
SPENDEN- UND AUSGABENBEGRENZUNGEN
IN DER DIREKTEN DEMOKRATIE**

Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung

Nadja Braun Binder, Hermann K. Heußner,
Theo Schiller



**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

ZUSAMMENFASSUNG

Volksentscheide sind – ebenso wie Wahlen – nur legitim, wenn die Chancengleichheit der am politischen Meinungsbildungsprozess Beteiligten gewahrt ist und die Stimmberechtigten die Möglichkeit haben, ihre Meinung frei und unverfälscht bilden zu können. Bereits der Verdacht, dass Bürgerinnen und Bürger in ihrem Willen durch geschickte Manipulation beeinflusst werden, kann zu einem generellen Misstrauen gegenüber der Demokratie führen.

Verschiedene Studien zum Einsatz finanzieller Mittel vor Volksabstimmungen in den USA und der Schweiz belegen die teilweise großen Unterschiede in der finanziellen Potenz der einzelnen Akteure und legen die Vermutung nahe, dass der Finanzeinsatz unter bestimmten Voraussetzungen in der Lage ist, die Wahrscheinlichkeit von Sieg oder Niederlage zu steigern und damit mitunter die entscheidende Größe sein kann. Bereits die Vermutung, dass Abstimmungen käuflich sein könnten, stellt ein massives Demokratieproblem dar. Wenn eine Seite erheblich mehr Geld für eine Abstimmungskampagne ausgibt, kann – ab einer gewissen Erheblichkeit – die andere Seite in ihrem Anspruch auf Chancengleichheit verletzt sein. Gleichzeitig kann die stimmberechtigte Person sich ihre Meinung nur dann frei und unverfälscht bilden, wenn sie die für ihren Entscheid erheblichen Informationen kennt. Dazu gehört nicht nur, dass sie weiß, wer die Urheber einer Information sind (bzw. die dahinter stehenden Finanzgeber), sondern auch, dass sie ausgewogene Informationsmöglichkeiten hat. Dies ist jedenfalls dann nicht mehr gegeben, wenn eine Seite die Abstimmungskampagne derart dominiert, dass die Argumente der anderen Kampagne kaum noch Chancen haben, wahrgenommen zu werden.

Die Autoren plädieren deshalb dafür, die Verfahren der Volksgesetzgebung von wohldurchdachten Regeln über deren Finanzierung zu begleiten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die für direkte Demokratie elementaren Diskurs- und Informationsprozesse nicht allein von staatlicher Finanzierung leben können, sondern auf Geld von privater Seite angewiesen sind.

Den Empfehlungen liegen rechtsvergleichende Untersuchungen (Kalifornien, Schweiz, EU) und Erwägungen zum innerstaatlichen Regelungsumfeld (Parteienfinanzierung, Volksgesetzgebung in den Bundesländern, Lobbyismus-Diskussion) zugrunde.

Der Vorschlag umfasst zum einen Transparenzvorgaben, nämlich die Offenlegung von Spenden und „unabhängigen“ Aufwendungen ab 5.000 € und die Bekanntgabe gegenüber der Kontrollbehörde (ohne öffentliche Publikation) von Spenden und „unabhängigen“ Aufwendungen ab 500 €. Zudem müssen größere Werbemaßnahmen mit den Namen der Spender, Sponsoren o.ä. sichtbar gekennzeichnet sein. Zum andern schlagen die Autoren vor, eine Obergrenze für Spenden im Rahmen von 50.000-100.000 € anzusetzen. Von einem Verbot von Unternehmensspenden oder von Ausgabenbegrenzungsregeln wird, zumindest bis zum Vorliegen entsprechender Erfahrungswerte, abgeraten.

Die empfohlenen Transparenz- und Spendenbegrenzungsregeln richten sich an natürliche und juristische Personen. Sie gelten sowohl für die Befürworter als auch für die Gegner eines Abstimmungsgegenstandes. Als verantwortliche Organisationseinheiten werden die Träger eines Volksbegehrens, einer Volksinitiative oder eines Referendumsbegehrens in die Pflicht genommen. Die politische Gegenseite ist durch eine Anzeigeverpflichtung zu erfassen. Der Bundesabstimmungsleiter nimmt Kontrollaufgaben wahr und ist für die Berichterstattung zuständig.

Die Autoren weisen darauf hin, dass die Regeln in den Gesamtkontext der potentiellen Volksgesetzgebungsverfahren einzubetten sind. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, wie die Information geregelt ist (Abstimmungsbroschüre mit Raum für Argumente der Befürworter bzw. Gegner einer Vorlage?), ob eine Kostenerstattung vorgesehen ist und welche Rolle den staatlichen Behörden im Rahmen der Volksgesetzgebungsverfahren grundsätzlich zukommt (absolute Neutralitätspflicht?). Die Regeln sind ferner mit den Regelungen zur Parteienfinanzierung abzustimmen. Verfahren direkter Demokratie treten zu den Willensbildungsprozessen der Parteien in Konkurrenz, werden aber auch von Parteien mit beeinflusst. So stellt sich bspw. die Frage, wie sich die Transparenz- und Spendenregelungen des Parteiengesetzes – sofern Parteien selbst als führende Akteure bei Volksbegehren und Volksentscheiden tätig werden – und Transparenz- und Begrenzungsregelungen direktdemokratischer Verfahren zueinander verhalten.

11	1 GUTACHTENAUFTRAG		
15	2 ROLLE DES GELDES IN DER VOLKSGESETZGEBUNG		
15	2.1 Legitimität von Volksgesetzgebung		
15	2.1.1 Vorbemerkung		
16	2.1.2 Freie und unverfälschte Willensbildung		
16	2.1.2.1 Verfassungsrechtliches Transparenzgebot		
17	2.1.2.2 Abstimmungsfreiheit		
19	2.1.3 Chancengleichheit		
20	2.1.4 Die Rolle des Staates bei der Volksgesetzgebung		
22	2.2 Einfluss des Geldes auf Volksgesetzgebung		
24	2.2.1 US-Gliedstaaten		
28	2.2.2 Schweiz		
30	2.2.3 Beurteilung der Forschungslage und Folgerungen für Deutschland		
35	3 TRANSPARENZREGELN		
35	3.1 Rechtslage und Diskussionsstand in Deutschland		
35	3.1.1 Regelungen zur Volksgesetzgebung in den Bundesländern		
37	3.1.2 Gesetzentwürfe zur Einführung bundesweiter Volksentscheide im Bundestag		
38	3.1.2.1 Gesetzentwurf der Fraktion der SPD vom 11.06.2013		
39	3.1.2.2 Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 24.03.1998		
39	3.1.2.3 Gesetzentwurf der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 25.11.1992		
40	3.1.3 Parteienfinanzierungsrecht		
40	3.1.3.1 Rechtslage		
41	3.1.3.2 Diskussionsstand		
42	3.1.4 Transparenzvorschriften für Lobbyisten		
44	3.2 Rechtslage und Diskussionsstand in anderen Ländern		
44	3.2.1 Schweiz		
44	3.2.1.1 Rechtslage		
46	3.2.1.2 Diskussionsstand		
48	3.2.2 USA – Kalifornien		
49	3.2.2.1 Zweck, Geschichte, Rechtsgrundlagen		
50	3.2.2.2 Adressaten und Inhalte der Offenlegungspflichten		
50	3.2.2.3 Offenlegung in der Werbung selbst		
51	3.2.2.4 Zugang für Öffentlichkeit, Online-Offenlegung		
52	3.2.2.5 Sanktionen		
52	3.2.2.6 Fair Political Practices Commission (FPPC)		
53	3.2.3 Europäische Union		
54	3.3 Notwendigkeit und Zulässigkeit einer Regelung		
54	3.3.1 Notwendigkeit		
56	3.3.2 Zulässigkeit		
57	3.3.3 Grundrechtliche Grenzen		
57	3.3.3.1 Informationelle Selbstbestimmung, Art. 2 Abs. 1 GG		
58	3.3.3.2 Religionsausübungsfreiheit, Art. 4 Abs. 2 GG		
58	3.3.3.3 Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit, Art. 9 Abs. 1 und 3 GG		
59	3.3.3.4 Berufsfreiheit, Art. 12 GG		
60	3.3.3.5 Wahlgeheimnis, Art. 38 Abs. 1 GG		
60	3.3.3.6 Verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Eingriffen durch Transparenzvorschriften		
61	3.4 Mögliche Regelungsansätze		
61	3.4.1 Offenlegung bei Unterschriftensammlungen		
61	3.4.2 Grenzwerte für die Offenlegung von Spenden in Abstimmungskampagnen		
63	3.4.3 Anzeige der Gesamtausgaben		
63	3.4.4 Regelungsadressaten		
64	3.4.5 Zeitlicher Bezugsrahmen		
65	3.5 Eigener Vorschlag		
65	3.5.1 Inhalt und Umfang		
66	3.5.2 Pflicht zur Anzeige vor dem Abstimmungstermin		
67	3.5.3 Verwaltung und Organisation der Transparenzregeln		
68	3.5.4 Ergänzende Regelungen		
70	3.6 Argumentarium		
75	4 BEGRENZUNGSREGELN		
75	4.1 Rechtslage und Diskussionsstand in Deutschland		
75	4.1.1 Regelungen zur Volksgesetzgebung in den Bundesländern		
76	4.1.2 Gesetzentwürfe zur Einführung bundesweiter Volksentscheide im Bundestag		
76	4.1.3 Parteienfinanzierungsrecht		
76	4.1.3.1 Rechtslage		
77	4.1.3.2 Diskussionsstand		
80	4.2 Rechtslage und Diskussionsstand in anderen Ländern		
80	4.2.1 Schweiz		
80	4.2.1.1 Rechtslage		
82	4.2.1.2 Diskussionsstand		

83	4.2.2 USA – Kalifornien
84	4.2.2.1 Rechtsgrundlagen und Zweck
84	4.2.2.2 Ausgaben und relevante Ausgabenhöhe
85	4.2.2.3 Absichtserklärung
85	4.2.2.4 Genehmigung
86	4.2.2.5 Ausgabengrenzen
87	4.2.2.6 Rechtsprechung
89	4.2.2.7 Kritik an der Rechtsprechung
90	4.3 Notwendigkeit und Zulässigkeit einer Regelung
90	4.3.1 Notwendigkeit
91	4.3.2 Zulässigkeit
91	4.3.2.1 Verbot von Spenden juristischer Personen
93	4.3.2.2 Obergrenze für Spenden
94	4.3.3 Grundrechtliche Grenzen
94	4.3.3.1 Meinungsfreiheit, Art. 5 Abs. 1 GG
95	4.3.3.2 Übrige Grundrechte
96	4.4 Mögliche Regelungsansätze
96	4.4.1 Spendenverbot
96	4.4.2 Obergrenzen für Spenden
97	4.4.3 Ausgabenbegrenzungen
97	4.5 Eigener Vorschlag
97	4.5.1 Spendenverbot
99	4.5.2 Obergrenzen für Spenden
99	4.5.3 Ausgabenbegrenzungen
100	4.5.4 Verwaltungsaspekte
101	4.6 Argumentarium
105	5 ABSCHLIESSENDE ÜBERLEGUNGEN
105	5.1 Ziele und Ausgangspunkte
105	5.2 Problem: gesellschaftlich ungleiche Verteilung der Finanzmittel
106	5.3 Regelungsvorschläge und Ergänzungen
107	5.4 Offene und weiterreichende Fragen

111	QUELLENVERZEICHNIS
111	1. Literatur
116	2. Materialien
116	a) Deutschland
116	b) USA – Kalifornien
116	c) Kalifornien, Fair Political Practices Commission
118	ANHÄNGE
118	Anhang 1: Gesetzentwürfe im Bundestag
121	a) Entwürfe der SPD
123	b) Entwürfe von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
127	c) Gemeinsamer Entwurf von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
127	d) Entwürfe von PDS bzw. DIE LINKE
128	e) Entwurf der FDP
129	Anhang 2: Landesrechtliche Bestimmungen
129	a) Zur Offenlegung und zu Spenden
132	b) Zur Information vor Volksentscheiden
135	c) Zur Kostenerstattung
138	Anhang 3: Transparenzregeln in Kalifornien – Ergänzende Einzelheiten
138	a) Rechtsgrundlagen – Details
139	b) Adressaten und Inhalte der Offenlegungspflichten – Details
144	c) Offenlegung in Werbung selbst – Details
148	Anhang 4: Begrenzungsregeln in Kalifornien – Ergänzende Einzelheiten
148	a) Genehmigung – Details
149	b) Ausgabengrenzen – Details
153	Autorenangaben

1 GUTACHTENAUFTRAG

Auf Bundesebene wird immer wieder über die Einführung bundesweiter Volksentscheide diskutiert. Zuletzt war das Thema Gegenstand im Rahmen der Koalitionsverhandlungen zu Beginn der 18. Wahlperiode¹. Noch in der letzten Wahlperiode, am 14. Juni 2013, brachte die Fraktion der SPD zwei Gesetzentwürfe zur Einführung von Volksentscheiden auf Bundesebene im Bundestag ein². BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, DIE LINKE und die CSU befürworten die Einführung bundesweiter Volksentscheide.³

Seit dem Beitritt der DDR zur BRD am 3. Oktober 1990 wurden im Bundestag insgesamt zwölf Gesetzentwürfe zur Einführung von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden behandelt.⁴ Alle Entwürfe sehen die Verankerung direktdemokratischer Instrumente im Grundgesetz vor; fünf Entwürfe enthalten Vorschläge für die Konkretisierung auf Gesetzesstufe. Nur drei dieser Konkretisierungsvorschläge umfassen Regeln zur Offenlegung der Finanzen einer Abstimmungskampagne.⁵ Eine Spendenbegrenzung ist in keinem der Entwürfe vorgesehen. Die Aufnahme von Transparenzregeln in diesen drei Entwürfen zeigt auf der einen Seite, dass ein Bedarf gesehen wird, die Finanzierung von Abstimmungskampagnen im Rahmen bundesweiter Volksentscheide zu regeln. Auf der anderen Seite fehlt eine vertiefte Aufarbeitung des Themas. Eine solche ist zur Begründung der Notwendigkeit und der inhaltlichen Tragweite von Transparenz- bzw. Begrenzungsregeln allerdings unerlässlich. Gleichzeitig können nur auf dieser Basis geeignete Regeln gefunden werden.

[1] Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 12.11.2013, Union streitet über Volksentscheide.

[2] Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes um Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid und Referendum (BT-Drs. 17/13873) und Entwurf eines Gesetzes über Abstimmungen des Bundesvolkes (BT-Drs. 17/13874).

[3] Vgl. Bundestagswahlprogramm von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 2013, S. 206, http://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Wahlprogramm/Wahl-programm-barrierefrei.pdf (abgerufen am 01.12.2013); Bundestagswahlprogramm DIE LINKE 2013, S. 73, http://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2013/bundestagswahlprogramm/bundestagswahlprogramm2013_langfassung.pdf (abgerufen am 01.12.2013); für die CSU vgl. Entschließungsantrag vom 11.12.12 an den Bundesrat zur Einführung von Volksentscheiden zu grundlegenden Fragen der politischen und finanziellen Entwicklung Europas (BR-Drs. 764/12). Der Antrag wurde am 01.02.2013 im Bundesrat abgelehnt, BR-Drs. 764/12(B).

[4] Vgl. Zusammenstellung der Gesetzentwürfe zu bundesweiten Volksentscheiden im Bundestag seit der deutschen Einheit in Anhang 1.

[5] Entwürfe vom 11.06.2013 (BT-Drs. 17/13874); 24.03.1998 (BT-Drs. 13/10261) und 25.11.1992 (BT-Drs. 12/3826).

Die Entwicklung praktikabler und zielgerichteter Regeln zur Finanzierung von Abstimmungskampagnen auf Bundesebene setzt die Analyse der verfassungsrechtlichen und politikwissenschaftlichen Rahmenbedingungen, eine rechtsvergleichende Auswertung bestehender Bestimmungen und eine Prüfung der Regeln zur Parteien- und Politikfinanzierung hinsichtlich analoger Anwendungsmöglichkeiten voraus. Es bietet sich an, diese Analyse unabhängig von konkreten politischen Vorstößen vorzunehmen und das Thema in grundsätzlicher Hinsicht aufzuarbeiten.

Ziel dieses Gutachtens ist es, auf Basis einer umfassenden Analyse Vorschläge für die gesetzliche Regelung der Transparenz, Spenden- und Ausgabenbegrenzung einer Volksgesetzgebung auf Bundesebene mitsamt Begründung und einem Argumentarium für die politische Diskussion zu erarbeiten. Diese Vorschläge werden bewusst unabhängig vom Gesamtkontext einer Regelung von Volksentscheiden auf Bundesebene entwickelt, denn sie sollen für verschiedene Ausgestaltungen direktdemokratischer Instrumente anschlussfähig sein. Für einzelne, eng mit Transparenz- und Begrenzungsregeln zusammenhängende Regelungsgegenstände (zum Beispiel die Frage der Information oder der Kostenerstattung) wird auf entsprechende Interdependenzen hingewiesen – ohne eine abschließende Gesamtregelung zu treffen. Die Vorschläge zielen primär auf die Regelung von Kampagnen im Vorfeld einer Volksabstimmung ab. Wo zweckmäßig, werden auch Vorschläge für die Phase der Unterschriftensammlung (für Volksinitiativen/Volksbegehren bzw. Referenden) unterbreitet. Das Hauptaugenmerk gilt allerdings der Phase des Abstimmungskampfes, da diese unmittelbare Auswirkungen auf die politische Willensbildung zeigt, die in der verbindlichen Stimmabgabe der abstimmenden Personen zum Ausdruck kommt und damit den verbindlichen Entscheid einer Sachfrage betrifft. Demgegenüber stellt das Volksbegehren keine Vorentscheidung dar, sondern bildet lediglich einen Verfahrensantrag. Es bindet keinen Unterzeichner in der Sachfrage, sondern kann mit Blick auf die Relevanz eines Themas sowohl von Gegnern als auch von Befürwortern unterstützt werden.⁶

Das Gutachten unterscheidet grundsätzlich zwischen Transparenz- und Begrenzungsregeln und gliedert sich in drei Teile: Nach allgemeinen Einführungen in die Problematik des Geldes in der Volksgesetzgebung (2), werden Transparenzregeln (3) und Begrenzungsregeln (4) separat analysiert.

Dabei werden jeweils die Rechtslage und der Diskussionsstand in Deutschland sowie in ausgewählten Ländern mit direktdemokratischen Instrumenten (darunter insbesondere die USA und die Schweiz) beschrieben, bevor die Notwendigkeit und Zulässigkeit einer Regelung auf Bundesebene in Deutschland erörtert werden und, auf Basis der vorangehenden Analysen, ein konkreter Regelungsvorschlag entwickelt wird. Den konkreten Vorschlägen für Transparenz- und Begrenzungsregeln wird jeweils ein entsprechendes Argumentarium für die politische Diskussion zur Seite gestellt. Die abschließenden Überlegungen (5) enthalten in geraffter Form die zentralen Ergebnisse des Gutachtens und geben einen Ausblick auf offene und weiterreichende Fragestellungen. Zugunsten einer einfacheren Lektüre wurden die Zitate im Text kurz gehalten (vgl. dafür das Quellenverzeichnis) und einzelne Auswertungen in Form von Anhängen an den Schluss des Gutachtens gesetzt.



2 ROLLE DES GELDES IN DER VOLKSGESETZGEBUNG

2.1 LEGITIMITÄT VON VOLKSGESETZGEBUNG

2.1.1 Vorbemerkung

Die Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Volksgesetzgebung⁷ ist nicht Gegenstand des vorliegenden Gutachtens. Diesem liegt aber die Überzeugung der grundsätzlichen Anerkennungswürdigkeit direktdemokratischer Entscheidungsprozesse auf Bundesebene zu Grunde. Denn in Staaten mit direkter Volksgesetzgebung spiegeln sich die Präferenzen der Bevölkerung im Ergebnis des politischen Prozesses im Durchschnitt stärker wider als in rein repräsentativen Systemen.⁸

Die einleitend zu diskutierende Frage der Legitimität bezieht sich vielmehr auf die Anforderungen, denen ein Volksgesetzgebungsverfahren zu genügen hat, um zu legitimen Entscheidungen zu führen. Zu diesen Anforderungen gehören die Grundsätze der *freien und unverfälschten Willensbildung* (2.1.2) und der *Chancengleichheit* (2.1.3). Diese Grundsätze bilden die verfassungsrechtliche Basis für die zu entwickelnden Maßstäbe bezüglich der Transparenz und Spenden- bzw. Ausgabenbegrenzung im Zusammenhang mit Volksgesetzgebung. Dabei ist die Rolle des Staates ebenfalls mit zu bedenken (2.1.4).

Zusätzlich ist als Grundvoraussetzung der Legitimität von Volksgesetzgebung das *Vertrauen* in das Funktionieren des demokratischen Prozesses zu nennen. Bereits der Verdacht, dass Bürgerinnen und Bürger ihren Willen nicht frei bilden können, sondern durch geschickte Manipulation beeinflusst werden, stellt ein Problem dar.

[7] Unter „Volksgesetzgebung“ und „Instrumenten der direkten Demokratie“ werden in diesem Gutachten die Verfahren von Volksinitiative, Volksbegehren, Referenden und Volksentscheid bzw. Volksabstimmung verstanden. Gegenstände der Volksgesetzgebung können sowohl Gesetzesänderungen als auch Verfassungsänderungen sein. Gemeinsam ist den hier gemeinten Verfahren, dass sich diese auf unmittelbare und verbindliche Sachentscheidungen durch Bürgerinnen und Bürger beziehen. Wo im Rahmen des Gutachtens notwendig, wird zwischen einzelnen Instrumenten der direkten Demokratie weiter unterschieden.

[8] Vgl. Heußner 2011b, S. 23 m. w. N.; Weber 2012, S. 93 f.

Die Befürchtung, dass Abstimmungsergebnisse gekauft werden könnten, kann zu einem generellen Misstrauen gegenüber der Demokratie führen und damit die Legitimität der Volksgesetzgebung gefährden. Dies stünde außerdem in einem Widerspruch zu den Anliegen der Befürworter direkter Demokratie auf Bundesebene, die in der Volksgesetzgebung eine Möglichkeit sehen, Defizite des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens, wie etwa die einseitige Einflussnahme finanzstarker Interessen, auszugleichen. Allein schon aus diesem Grund sind die Verfahren der Volksgesetzgebung von wohldurchdachten Regeln über die Finanzierung von Abstimmungskampagnen zu begleiten.

2.1.2 Freie und unverfälschte Willensbildung

Dem Grundgesetz lassen sich verschiedene Grundsätze zur politischen Willensbildung⁹ im Rahmen direktdemokratischer Verfahren entnehmen. Anknüpfungspunkte bilden insbesondere das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 GG) und die Wahlrechtsgrundsätze (Art. 38 GG).

2.1.2.1 Verfassungsrechtliches Transparenzgebot

Im Zusammenhang mit der Diskussion über Offenlegungspflichten bei Volksabstimmungen wird bisweilen auf ein demokratisches Transparenzgebot verwiesen.¹⁰ Aus demokratietheoretischer Sicht ist zentraler Gedanke eines Transparenzgebotes (im Sinne der Offenlegung von Informationen), dass die Öffentlichkeit die Möglichkeit erhält, staatliche Machtausübung zu kontrollieren.¹¹ Umgemünzt auf direktdemokratische Entscheide soll das Transparenzgebot die Kontrolle der Machtausübung durch das Volk ermöglichen, das im Rahmen von Volksabstimmungen als Staatsorgan betrachtet werden kann.¹² Im Rahmen von Volksabstimmungen und Volksentscheiden soll Transparenz als Demokratieprinzip aber nicht nur Kontrolle ermög-

lichen, sondern auch Interesseneinflüsse durchsichtig und damit Inhalte nachvollziehbar machen. Transparenz stellt also eine zentrale Möglichkeit dar, die freie und unverfälschte Willensbildung der Stimmberechtigten zu gewährleisten. Gleichzeitig bildet Transparenz die notwendige Voraussetzung zur Herstellung von Chancengleichheit (vgl. 2.1.3).

Neben diesem funktional verstandenen Transparenzgebot kann aus rechtlicher Sicht die Frage aufgeworfen werden, ob sich aus dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) bzw. aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) mit Blick auf direktdemokratische Prozesse ein allgemeines Transparenzgebot herleiten lässt.¹³ Diese Frage ist, soweit ersichtlich, rechtlich noch nicht hinreichend untersucht worden.¹⁴

Auch aus der Rechtsprechung lassen sich keine eindeutigen Analogie-Schlüsse ziehen. Zwar betont das Bundesverfassungsgericht mit Blick auf das Gesetzgebungsverfahren bzw. auf das Parlament immer wieder die Notwendigkeit von Transparenz. Es äußert sich dabei jedoch stets unter dem Aspekt spezifischer Themenbereiche.¹⁵

Diese Frage ist im vorliegenden Zusammenhang nicht abschließend zu beurteilen, da sich ein gewisses Transparenzgebot auch aus den Wahlrechtsgrundsätzen ergibt (vgl. 2.1.2.2).

2.1.2.2 Abstimmungsfreiheit

Im Grundgesetz ist die Abstimmungsfreiheit nicht explizit erwähnt. Die in Art. 38 Abs. 1 GG festgehaltenen Wahlrechtsgrundsätze werden aber vom Bundesverfassungs-

[9] Politische Willensbildung wird hier, in Anlehnung an Rux 2008, S. 45 ff., weit verstanden. Sie umfasst nicht nur die Bildung einer öffentlichen Meinung im gesellschaftlich-politischen Raum, sondern bezieht sich auch auf die vom Volk selbst als Staatsorgan wahrgenommene Staatsgewalt.

[10] Vgl. Schiller 2013, S. 133; Begründung zum Gesetzentwurf vom 24.03.1998 einzelner Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 13/10261, S. 17.

[11] Grundlegend zum Zusammenhang von Kontrolle, Verantwortung und Demokratieprinzip: Scheuner 1970.

[12] Ob das Volk im Rahmen von Volksbegehren oder Volksinitiativen ebenfalls als Staatsorgan zu betrachten ist, ist fraglich. Bejahend: Hartmann 2005, S. 110.

[13] Ein explizites Transparenzgebot – wie es für die Parteien mit der Verankerung der Rechenschaftspflicht in Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG vorgesehen ist – oder Öffentlichkeitsgebot (besondere Öffentlichkeitsgebote, die als Ausprägung des Demokratieprinzips verstanden werden können, enthalten Art. 42 Abs. 1, Art. 44 Abs. 1 Satz 1 und Art. 52 Abs. 3 Satz 3 GG) enthält das Grundgesetz nicht.

[14] Auch Bröhmer 2004 gibt auf diese Frage keine Antwort.

[15] Vgl. zum Beispiel BVerfGE 40, 296 (327) – Demokratische Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache ohne Transparenz nicht möglich; BVerfGE 118, 227 (353 ff.) – Demokratieprinzip rechtfertigt Regelungen zur Transparenz der Nebentätigkeiten von Abgeordneten; BVerfG 1 BvL 1/09 – transparentes Verfahren zur Bestimmung des Existenzminimums als Ausfluss des Demokratie- und Sozialstaatsprinzips; BVerfGE 121, 266 (291); 123, 39 (68 ff.) – Öffentlichkeit dient Kontrollierbarkeit staatlicher Machtausübung. Dies gilt auch hinsichtlich der Tätigkeit der Wahlorgane; BVerfGE 70, 324 (358); 103, 44 (63); 118, 277 (353) – Öffentlichkeit der staatlichen Beratungs- und Entscheidungsprozesse als Bestandteil des demokratischen Prinzips.

gericht als ungeschriebenes demokratisches Verfassungsrecht auf sonstige politische Abstimmungen angewandt.¹⁶ Analog zu dem in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verankerten Grundsatz der Freiheit der Wahl existiert demnach der ungeschriebene verfassungsrechtliche Grundsatz der Freiheit der Abstimmung. In Anlehnung an Inhalt und Tragweite des Grundsatzes der Freiheit der Wahl lässt sich die Bedeutung des Grundsatzes der Freiheit der Abstimmung wie folgt umschreiben: Jede stimmberechtigte Person muss ihr Stimmrecht ohne unzulässige direkte oder indirekte Einflussnahme auf die Entschließungsfreiheit von außen – sei es durch die öffentliche Hand¹⁷, politische Parteien, gesellschaftliche Gruppierungen, Private etc. – ausüben können.¹⁸ Analog zur Wahlfreiheit, die sich auf das Wahlvorbereitungsverfahren einschließlich des Wahlkampfes erstreckt, entfaltet der Grundsatz der Abstimmungsfreiheit seine Wirkung auf das Vorbereitungsverfahren zu einer Volksabstimmung einschließlich der Kampagnenphase.¹⁹

Für die Kampagnenphase ist, analog zur Wahlpropaganda, davon auszugehen, dass Werbung für eine gezielte Stimmabgabe grundsätzlich zulässig ist. Der Stimmberechtigte kann seine Entscheidung nur treffen, wenn ihm die verschiedenen Haltungen und Positionen vorgetragen werden.²⁰ Ferner fällt die Kampagnentätigkeit im Vorfeld von Volksabstimmungen in den Schutzbereich des Grundrechts der freien Meinungsäußerung (Art. 5 Abs. 1 GG).²¹

Die Werbung für eine gezielte Stimmabgabe findet aber dort ihre Grenze, wo die Entschließungsfreiheit des Stimmberechtigten nicht mehr gewahrt wird. Wo der Stimmberechtigte seinen Entscheid nicht weiter auf Basis eines freien, unverfälschten und umfassenden Prozesses bilden kann, ist die Abstimmungsfreiheit in Frage gestellt. Eine Voraussetzung für die freie politische Willensbildung bilden faire Abstimmungskampagnen, in denen einzelne Gruppierungen nicht eine solche Dominanz ausüben, dass andere Argumente nicht mehr bis zum Stimmberechtigten durchdringen können. Eine weitere Voraussetzung besteht darin, dass der Urheber

einer Information in Volksabstimmungskampagnen nicht gänzlich unbekannt sein darf. Dies wäre aber etwa der Fall, wenn dominante Finanzgeber unter dem Deckmantel eines missverständlich bezeichneten Komitees Argumente vorgeben, die andere dahinter stehende Interessen verschleiern sollen.²²

2.1.3 Chancengleichheit

Der Grundsatz der Chancengleichheit vor Volksabstimmungen ist im Grundgesetz nicht explizit verankert. Er lässt sich aber aus dem Wahlrechtsgrundsatz der Wahlgleichheit herleiten²³ und ist damit nach dem Bundesverfassungsgericht als ungeschriebener verfassungsrechtlicher Grundsatz analog auf Abstimmungen übertragbar.²⁴ Zudem ergibt er sich aus dem Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG.²⁵ Er zielt darauf ab, im Vorfeld einer Volksabstimmung die Chancengleichheit der am öffentlichen Meinungsbildungsprozess Beteiligten sicherzustellen.

Da mit der Einräumung von Chancengleichheit auch eine einseitige Einflussnahme der Stimmberechtigten und damit eine Verfälschung des Abstimmungsergebnisses verhindert werden kann, dient sie gleichzeitig der Sicherung der Abstimmungsfreiheit (vgl. 2.1.2.2). Die Gleichheit der politischen Mitwirkungsrechte bildet die grundlegende Voraussetzung für eine demokratische politische Willensbildung. Diese Grundsätze sind auch prägend für die Regelungen im deutschen Recht der Parteienfinanzierung.

Analog zur Chancengleichheit bei Wahlen ist aus dem Grundsatz der Chancengleichheit bei Volksabstimmungen das Gebot herzuleiten, dass Befürworter und Gegner eines Abstimmungsgegenstandes prinzipiell die gleichen Möglichkeiten im Abstimmungskampf zur Verfügung haben.²⁶

[16] Vgl. BVerfGE 13, 44 (91 f.); 28, 220 (224); 41, 1 (12); 49, 15 (19).

[17] Vgl. zur Rolle des Staates bei der Volksgesetzgebung die Hinweise in 2.1.4.

[18] Vgl. zur Freiheit der Wahl *Strelen* 2013, § 1 Rn. 19 ff.

[19] Vgl. *Strelen* 2013, § 1 Rn. 24.

[20] Vgl. *dens.* 2013, § 1 Rn. 28.

[21] Vgl. *dens.* 2013, § 1 Rn. 25 und 29. Vgl. auch unten 4.3.3.

[22] Fiktives Beispiel: Ein Tabakkonzern stellt hohe finanzielle Ressourcen zur Verfügung, mit denen sich ein Komitee namens „Freie Alternativmediziner“ für Deregulierungen im Tabakmarkt einsetzt.

[23] Vgl. zur Gleichheit der Wahl *Strelen* 2013, § 1 Rn. 42 ff.

[24] Vgl. BVerfGE 13, 44 (91 f.); 28, 220 (224); 41, 1 (12); 49, 15 (19).

[25] Vgl. *Schreiber* 2000, S. 96.

[26] Vgl. *Strelen* 2013, § 1 Rn. 50.

2.1.4 Die Rolle des Staates bei der Volksgesetzgebung

Der Staat spielt im Rahmen der Volksgesetzgebung eine doppelte Rolle. Zum einen kommt ihm hinsichtlich der einzelnen direktdemokratischen Verfahren eine „Steuerungsfunktion“ zu. Diese äußert sich etwa in der Regelungs- und Verfahrenskontrolle von Volksinitiativen und Volksbegehren oder der Organisation einer Volksabstimmung. Eine Steuerungsfunktion nimmt er aber auch dann ein, wenn er durch positive Maßnahmen für die Sicherstellung der Abstimmungsfreiheit und der Chancengleichheit sorgt. Dazu sind etwa finanzielle Unterstützungsmaßnahmen (Stichwort: Kostenerstattungen) oder die Aufnahme von Argumenten der Träger einer Initiative in offizielle Abstimmungserläuterungen zu zählen.

Auf der anderen Seite ist der Staat im Rahmen der Volksgesetzgebung meist auch Partei. Spätestens wenn es zur Volksabstimmung kommt, verfügt der Staat über eine eigene Haltung, die er – je nach Möglichkeit und Zulässigkeit – in der Kampagnenphase kommuniziert.²⁷ Nicht in jedem Bundesland sind Regeln für die amtliche Informationstätigkeit vor Volksentscheiden vorgesehen. Wo Regeln existieren, unterscheiden sie sich stark sowohl bezüglich der Regelungsstufe als auch des Inhalts.²⁸ Die zulässige Rolle des Staates in diesem zweiten Bereich ist umstritten. Für den Staat wird entweder eine aus den Wahlrechtsgrundsätzen abgeleitete *Neutralitätspflicht* postuliert.²⁹ Staatliche Informationstätigkeit hat demnach in den Hintergrund zu treten, es sei denn, es gelte, ein Bedürfnis der Stimmberechtigten nach sachgerechter Information zu erfüllen: „Das Verbot staatlicher Einwirkung, wie es sich aus der Freiheit des Volksentscheids und dem Chancengleichheitsgrundsatz ergibt, kann durch das Informationsbedürfnis nur soweit eingeschränkt werden, als die Mitteilung der Auffassungen von Landtag, Senat und Staatsregierung nur zur Kenntnisnahme und nicht zur Überzeugungsarbeit bestimmt ist.“³⁰ Oder es wird anerkannt, dass der Staat in einem gewissen Umfang in den Meinungsbildungsprozess eingreifen darf bzw. eine gewisse *Erläuterungspflicht* im Rahmen

eines *Sachlichkeitsgebotes* gilt.³¹ Die Stimmberechtigten sollen durch eine dem Sachlichkeitsgebot entsprechende Information in die Lage versetzt werden, sich ein eigenständiges Urteil über den Gegenstand des Volksentscheids zu bilden.³² Dabei ist insbesondere zu beachten, dass Tatsachen zutreffend wiederzugeben sind und die amtlichen Informationen nicht irreführend sein dürfen.³³ Es besteht eine strenge Bindung an die Erfordernisse des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes: Die Information muss bezüglich Art, Intensität und Mittel geeignet, erforderlich und angemessen sein, um das Ziel zu erreichen, eine möglichst freie, unverfälschte und umfassende Meinungsbildung der Stimmberechtigten zu ermöglichen.³⁴

Nach dem Bundesverfassungsgericht darf die Regierung nicht gleichsam neben den beteiligten Gruppen wie eine von ihnen in den Abstimmungskampf eingreifen.³⁵ Unabhängig davon, ob dem Staat im Vorfeld einer Volksabstimmung eine strikte Neutralitätspflicht auferlegt wird oder ob er in einem durch das Sachlichkeitsgebot begrenzten Rahmen informieren kann, steht damit fest, dass der Staat keinen eigentlichen Abstimmungskampf betreiben darf.

Die Rolle des Staates ist nicht Gegenstand dieses Gutachtens. Allerdings ergeben sich je nach Positionierung bezüglich der Rolle des Staates unterschiedliche Konsequenzen für die Formulierung von Transparenzvorgaben bzw. Spenden- oder Ausgabenbegrenzungen. So könnten etwa in einem Regelungsumfeld, das weitreichende Kostenerstattungen und/oder positive Maßnahmen zur Aufnahme von Stellungnahmen von Initiatoren in amtliche Informationsbroschüren vorsieht, Begrenzungsregeln, zumindest unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit, weniger dringend als in einem „Laissez-faire“-Umfeld sein.³⁶ Und Rechenschaftslegungsvorgaben lassen sich einfacher durchsetzen, wenn sie an Kostenerstattungsregeln gekoppelt sind.

[31] Vgl. etwa *Klinger* 2010, S. 166; *Kloepfer/Schärdel* 2008, S. 1339, Fn. 81). Vgl. ferner BayVBl. 1994, 203 (205); BremStGH, Urteil vom 29.7.1996 – St 3/95 = NVwZ 1997, 264 (266). Inhalt und Umfang der im Rahmen eines Sachlichkeitsgebots zulässigen Information werden dabei allerdings sehr unterschiedlich beurteilt, vgl. etwa die Kritik an *Klinger* bei *Jung* 2011, S. 127 ff., insbes. S. 132.

[32] Vgl. etwa *Holzheid* 1995, S. 27 f. Zum gleichen Resultat kommen *Morlok/Voss* 1995, S. 517. Vgl. ferner VerfGH Berlin vom 27.10.2008, 86/08.

[33] Vgl. *Braun Binder* 2013, S. 176.

[34] Vgl. *Braun Binder* 2013, S. 176 f.

[35] Vgl. BVerfGE 37, 84 (91).

[36] Zu den verschiedenen Modellen der öffentlichen bzw. privaten Finanzierung vgl. *Caroni* 2009, S. 149 ff.; 314 ff. und *Caroni* 2013, S. 66 ff.

[27] Zur staatlichen Information im Vorfeld von Volksabstimmungen vgl. ausführlich *Braun Binder* 2013.

[28] Einzelheiten bei *Braun Binder* 2013, S. 161 ff. Vgl. auch Anhang 2 b.

[29] Vgl. etwa *Morlok/Voss*, 1995, S. 516 f.; *Oebbecke* 1998, S. 643 f. Vgl. ferner BayVGH vom 13.02.1991, BayVBl. 1991, 403 (405).

[30] *Dies*. 1995, S. 517.

2.2 EINFLUSS DES GELDES AUF VOLKSGESETZGEBUNG

Zur Untersuchung des Einflusses von Geld auf die Volksgesetzgebung³⁷ eignen sich vor allem die US-Gliedstaaten und die Schweiz. In den USA gibt es in 27 Gliedstaaten und in Washington, D. C. Formen von Volksgesetzgebung mit einer umfangreichen Volksgesetzgebungspraxis seit über 100 Jahren.³⁸ Die strengen Transparenzpflichten in den USA ermöglichen es, die Finanzströme beobachten zu können (vgl. 3.2.2 und Anhang 3). Häufig wenden Befürworter und/oder Gegner im Abstimmungskampf enorme Beträge auf. Für und gegen *Proposition 8*, die heftig umstrittene kalifornische Verfassungsinitiative von 2008, welche die Ehe heterosexuellen Paaren vorbehalten wollte, waren es insgesamt mehr als 106 Mio. \$. Dies ist das Meiste, was bisher in einer Kampagne, in der keine Wirtschaftsinteressen auf dem Spiel standen, ausgegeben wurde.³⁹ Handelt es sich um wirtschaftliche Interessen, ist es noch mehr. So drehte sich die bis 2006 teuerste Kampagne um die kalifornische Proposition 87, die eine Ölsteuer einführen wollte. Insgesamt kam es zu Aufwendungen in Höhe von ca. 156 Mio. \$.⁴⁰ Da aufgrund der strengen Transparenzregeln der Geldeinsatz in US-Abstimmungskampagnen weitgehend bekannt ist, sind die finanziellen Auswirkungen auf den Ausgang von Volksabstimmungen vor allem in den USA untersucht worden.

Studien zur Schweiz verlaufen schwieriger, da dort bisher kaum Transparenzvorschriften existieren (vgl. 3.2.1). Die Schweiz ist das Mutterland der europäischen Volksgesetzgebung. Dort gibt es seit 1891 ein voll ausgebautes direktdemokratisches System auf allen drei politischen Ebenen. Es haben Tausende Volksabstimmungen stattgefunden.⁴¹ Pro Abstimmung werden tlw. ebenfalls Millionenbeträge ausgegeben. Eine 2012 im Auftrag des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements von *Michael Hermann* und *Mario Nowak* durchgeführte Studie untersuchte für 39 eidgenössische Volksabstimmungen im Zeitraum zwischen 2005 – 2011 den

Brutto-Werbeaufwand als Indikator für das finanzielle Potenzial der kampagnenführenden Parteien und Organisationen.⁴² Hermann/Nowak kommen zu dem Schluss, dass der von einer Vorlage betroffene Politikbereich eine entscheidende Rolle für die damit verbundenen Werbeetats spielt. Mit 29 Mio. CHF lag der Bereich Außenpolitik bezüglich der Gesamtausgaben an der Spitze. Bei den Ausgaben pro Vorlage wurde dagegen in der Finanzpolitik mit 6,5 Mio. durchschnittlich jeweils eine halbe Million CHF mehr ausgegeben als pro Vorlage in der Außenpolitik (6 Mio. CHF). Am wenigsten wurde mit einer halben Mio. CHF pro Vorlage in der Gesellschaftspolitik ausgegeben.⁴³ In Politikbereichen mit klarem Wirtschaftsbezug engagierten sich Wirtschaftsverbände besonders intensiv, was zu einem erkennbar größeren finanziellen Potenzial in den Abstimmungskampagnen führte.⁴⁴ Auch im Politikfeld Migration fielen die Werbeetats überdurchschnittlich groß aus, was damit erklärt werden kann, dass dieses Themenfeld zu den Identifikationsthemen der Schweizerischen Volkspartei (SVP) gehört.⁴⁵ So waren es z. B. 2009 im Abstimmungskampf über die Personenfreizügigkeit über 10 Mio. CHF.⁴⁶

Bei obligatorischen Referenden lag der durchschnittliche Betrag für Werbeausgaben bei nur 0,7 Mio CHF und bei fakultativen Referenden bei 4,2 Mio CHF. Dies lässt sich mit dem Umstand erklären, dass obligatorische Verfassungsreferenden häufig zu Volksabstimmungen über wenig umstrittene Vorlagen mit klaren Ja-Mehrheiten führen. Entsprechend werden in der Abstimmungskampagne weniger Mittel eingesetzt.⁴⁷ Das fakultative Referendum dagegen führt zu einer konfliktträchtigeren Konstellation, weil eine vom Parlament verabschiedete Vorlage von einer referendumsfähigen Organisation angegriffen wird. Die Volksinitiative nimmt mit 2,1 Mio CHF pro Vorlage eine Mittelstellung bei den Werbeausgaben ein. Den Unterschied zwischen den Ausgaben für ein fakultatives Referendum und für eine Volksinitiative erklären die Autoren einerseits mit dem regierungstreuen Lager, das bei den risikoreicheren fakultativen Referenden durchschnittlich 2,9 Mio CHF für Werbung ausgibt und zur Bekämpfung von – häufig sowieso erfolglosen – Initiativen

[37] Vgl. *Heußner* 2010, S. 167 f. m. w. N.

[38] Vgl. *dens.* 2009; *dens.* 2010; *dens.* 2011a; *ders.* 2013a; *dens.* 2012.

[39] Vgl. *dens.* 2010, S. 185.

[40] Vgl. *dens.* 2009, S. 151.

[41] Vgl. *Heußner/Jung* 2009, S. 115 ff.; *Kaufmann/Büchi/Braun* 2010.

[42] Vgl. *Hermann/Nowak* 2012.

[43] Vgl. *dies.* 2012, S. 7.

[44] Vgl. *dies.* 2012, S. 8.

[45] Vgl. *dies.* 2012, S. 9 und 12.

[46] Vgl. *Weber* 2012, Anhang S. 5, Graphik A.1.

[47] Vgl. *dens.* 2012, S. 15 f.

dagegen nur 1,1 Mio CHF.⁴⁸ Andererseits wird auf den politischen Stellenwert für potenzielle Geldgeber verwiesen. Das Geld für die Vertretung einer regierungsnahen Position im Abstimmungskampf stammt in der Regel von den Wirtschaftsverbänden. Das erklärt etwa, dass der Werbeetat des „Regierungslagers“ bei Volksinitiativen aus dem linken Lager deutlich höher ist als bei Volksinitiativen von rechtsgerichteten Parteien oder Organisationen.⁴⁹

Studien zu Deutschland liegen aufgrund der geringen Anzahl von Volksgesetzgebungsverfahren bisher nicht vor. Im Folgenden werden wichtige Forschungsergebnisse dargestellt.

2.2.1 US-Gliedstaaten

Verschiedene Studien befassen sich mit der *Verteilung der Ausgabenvolumina* der Befürworter- und Gegenseite einer Volksvorlage. Die Resultate fallen heterogen aus: Insbesondere *Daniel Lowenstein* und *David Schmidt* stellen jeweils fest, dass die finanzielle Dominanz der Gegner einer Volksinitiative die Erfolgswahrscheinlichkeit der Initiative im Vergleich zu Abstimmungskampagnen mit ausgeglichener Verteilung der Finanzen senken konnte⁵⁰, wohingegen finanzielle Dominanz der Befürworterseite die Annahmehancen einer Volksinitiative kaum zu heben vermochte.⁵¹ Zu einem ähnlichen Resultat kommt *Hermann Heußner* mit Blick auf alle 62 Initiativen und fakultativen Referenden, die 2010/2011 in den US-Gliedstaaten abgestimmt wurden.⁵² Hinsichtlich der 68 Initiativen, die 2008 in den US-Gliedstaaten zur Abstimmung kamen, erwies sich die Effektivität gemäß Heußner als

etwa gleich.⁵³ David Magleby stellte 1984 gegenüber den vorerwähnten Studien bei finanzieller Dominanz der Befürworterseite eine größere Auswirkung fest.⁵⁴

Betty Zisk fand in ihrer Studie, dass in 17 der 32 Kampagnen, für die Umfragedaten vorlagen, die finanzstärkere Seite in der Lage war, die Meinung der Wähler zu verändern. In 15 Fällen führte dies zum Sieg der Vorlage.⁵⁵ In 80 % der Fälle gewann diejenige Seite, die mehr ausgab.⁵⁶

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Untersuchungen, die sich auf die Verteilung der Ausgabenvolumina auf die Befürworter- und Gegenseite einer Volksvorlage beziehen, mehrheitlich zu dem Ergebnis kommen, dass bei großem Finanzübergewicht der Gegenseite die Erfolgswahrscheinlichkeit einer Volksinitiative deutlich sinkt, während in der Regel die Finanzdominanz der Befürworterseite zu einer nur leichten Erhöhung der Annahmehancen führt.⁵⁷ Genauere Kausalitäten lassen sich durch regressionsanalytische Untersuchungen ermitteln.⁵⁸

John Owens und *Larry Wade* untersuchten 1986 alle 708 kalifornischen Sachabstimmungen im Zeitraum 1924⁵⁹ bis 1984.⁶⁰ Den Löwenanteil bildeten Parlamentsvorlagen,⁶¹ 153 waren Volksvorlagen, darunter 20 fakultative Referenden. Bezogen auf die 102 Initiativen, für die sich beide Seiten finanziell engagierten, ergab

[53] *Heußner* 2010, S. 196 ff., 204. Erhöhung der Annahmehancen bei finanzieller Dominanz der Befürworterseite von 35 % auf 59 %; Senkung der Annahmehancen bei finanzieller Dominanz der Gegenseite von 35 % auf 14 %.

[54] Anhebung der Erfolgswahrscheinlichkeit einer Initiative bei finanzieller Dominanz der Befürworterseite von 23 auf 43 %; Senkung der Erfolgswahrscheinlichkeit einer Initiative bei finanzieller Dominanz der Gegenseite von 23 auf 14 %; vgl. *Magleby* 1984, S. 148 f., 209 f. (*Magleby* untersuchte alle 50 kalifornischen Initiativen zwischen 1954 und 1982).

[55] Vgl. *Zisk* 1986, S. 98 ff. *Zisk* untersuchte 50 Abstimmungskampagnen aus den vier Staaten Kalifornien, Massachusetts, Michigan und Oregon aus dem Zeitraum 1976 – 80.

[56] Vgl. *dies.* 1986, S. 92 ff.

[57] Vgl. auch *Stratmann* 2010, S. 10 ff. m. w. N.; *Smith* 2010, S. 52 ff. m. w. N.; *Donovan/Mooney/Smith* 2009, S. 115 f. m. w. N.; *Center for Governmental Studies* 2008, S. 299 ff. m. w. N.; *Garret/Gerber* 2001, S. 73, 78 ff. m. w. N.; *Möckli* 1994, S. 288 ff. m. w. N.; *Heußner* 1994, S. 327, 528 ff. m. w. N.

[58] Vgl. *Owens/Wade* 1986, S. 675 ff.; *Bowler/Donovan* 1998, S. 163, 154 ff.

[59] Seit 1924 gibt es in Kalifornien Offenlegungsvorschriften, vgl. *Owens/Wade* 1986, S. 675.

[60] Vgl. *Owens/Wade* 1986, S. 675 ff.

[61] Berücksichtigt wurden Parlamentsvorlagen, für oder gegen die mindestens 20.000 \$ aufgewendet wurden. Völlig unumstrittene Vorlagen blieben so unberücksichtigt, *Owens/Wade* 1986, S. 675.

[48] Vgl. *dens.* 2012, S. 16 f.

[49] Vgl. *dens.* 2012, S. 18.

[50] Nach *Lowenstein* von 35 auf 11 % (*Lowenstein* untersuchte alle 26 kalifornischen Initiativen von 1968 bis zum Vorwahltermin 1980); vgl. *Lowenstein* 1982, S. 549 f. Nach *Schmidt* von 52 auf 25 % (*Schmidt* untersuchte alle Initiativen, die in den US-Gliedstaaten von 1976 bis 1984 zur Abstimmung kamen und für die Informationen über Ausgaben vorlagen); vgl. *Schmidt* 1989, S. 35 ff.

[51] *Lowenstein*: von 33 auf 38 %; *Schmidt*: von 52 auf 55 %. Vgl. auch *Heußner* 1994, S. 528 ff., Tab. 42-1 bis 42-6.

[52] Vgl. *Heußner* 2013a, Tabelle 5, S. 228; Erhöhung der Annahmehancen bei finanzieller Dominanz auf der Befürworterseite von 48 % auf 58 %; Senkung der Annahmehancen von 48 % auf 26 % bei finanzieller Dominanz der Gegenseite.

sich aufgrund ihrer Analysen, dass die Varianz des Abstimmungserfolgs zu 10 bis 12 % auf Geldeinsatz zurückzuführen war.⁶²

Auf der Basis der Analyse von drei kalifornischen Initiativen aus dem Jahr 1988 konstatierten *Todd Donovan* und *Shaun Bowler* 1998 dass „[w]ell financed interests are typically unable to ‚buy‘ public policy via the initiative process. Spending by the no side can often protect the status quo, but it is difficult to spend in favor of a measure and win.“⁶³

Elisabeth Gerber stellt 1999 fest,⁶⁴ dass Initiativen, die vorwiegend von ökonomischen Interessengruppen (economic groups) unterstützt werden, es schwer haben, neue Inhalte durchzubringen (ca. 30 % Erfolgsquote), während Initiativen, die vorwiegend von Bürgergruppen (citizen groups) unterstützt werden, sehr viel erfolgreicher sind (ca. 46 %).⁶⁵ Ökonomische Interessengruppen erweisen sich jedoch als erfolgreicher in der Abwehr von Volksgesetzen durch gegnerischen Geldaufwand (60 % Abwehrquote) als Bürgergruppen (ca. 50 % Abwehrquote).⁶⁶

Elizabeth Garret und *Elisabeth Gerber* fanden 2001 auf der Grundlage aller 63 kalifornischen Volksentscheide im Zeitraum 1992 bis 1998, die Kampagnenaktivitäten entfalteten, heraus, dass erfolgreiche Vorlagen ihre Unterstützung zu einem geringeren Anteil von Großspendern erhalten, während gescheiterte Initiativen einen größeren Anteil von unterstützenden Großspendern aufweisen. Vorlagen, die viele kleine Spenden generieren, sind also erfolgreicher.⁶⁷ Allerdings zeigen Regressionsanalysen, dass die Erfolgsaussichten einer Vorlage umso geringer sind, je höher die gegnerischen Aufwendungen ausfallen.⁶⁸ Großspender sind fähig, zur Niederlage einer Initiative beizutragen.⁶⁹

Thomas Stratmann hat 2005/2006 18 Abstimmungsvorlagen in Kalifornien aus dem Zeitraum 2000 bis 2004 mit Hilfe von Regressionsanalysen untersucht.⁷⁰ Seine Analyseeinheiten sind die Landkreise (counties). Bei 36 counties kommt er auf 648 Beobachtungen.⁷¹ Er beschränkt sich auf den Einfluss der Ausgaben für Fernsehwerbung, um u. a. die Kosten, die nicht für die Beeinflussung der Bürgerinnen und Bürger aufgewendet werden, unberücksichtigt zu lassen. Im Unterschied zu den bisherigen Studien beziehen seine Untersuchungen das Problem der „Endogenität“ ein, d. h. wie populär bzw. unpopulär eine Vorlage „an sich“ („inherently“) bzw. zu Beginn einer Kampagne ist und wie die jeweiligen Lager in ihrem Werbeverhalten darauf und im Hinblick auf das zu erwartende Ergebnis und auch auf sich gegenseitig reagieren.⁷² Die Untersuchungen zeigen, dass auch befürwortende Finanzkraft die Annahmehancen einer Initiative steigern kann. Die „Produktivität“ befürwortender Finanzkraft ist zum Teil sogar größer als die abwehrender Kampagnen.⁷³ Insgesamt erscheint der Einfluss der Werbung aber nicht allzu groß zu sein, denn um z. B. 1,1 Prozentpunkte mehr Befürworter zu gewinnen, muss die Werbung durchschnittlich um 18 % erhöht werden.⁷⁴ Außerdem ist die Produktivität der jeweils ersten Werbemaßnahmen am größten und nimmt danach ab.⁷⁵ Darüber hinaus kann die Abstimmungswirkung der Werbemaßnahmen der einen Seite durch eine Gegenkampagne der anderen Seite teilweise, manchmal vollständig ausgeglichen werden.⁷⁶ Sind die Ergebnisse knapp und/oder die Finanzkräfte nicht ausgeglichen, kann Geld jedoch erheblichen Einfluss ausüben. So konnte in den 18 von Stratmann untersuchten Kampagnen die unterstützende Seite das Ergebnis in sieben Fällen von Niederlage auf Sieg „drehen“.⁷⁷

[70] Vgl. *Stratmann* 2005b, S. 1041 ff.; *dens.* 2005a, S. 135 ff.; *dens.* 2006, S. 788 ff.; *dens.* 2010, zusammenfassend.

[71] Vgl. *dens.* 2005b, S. 1053 f.

[72] Vgl. *dens.* 2006, S. 789 f.; *dens.* 2005b, S. 1042, 1048, 1050 ff.; *dens.* 2005a, S. 142; vgl. *Kriesi* 2009, S. 84.

[73] Vgl. *dens.* 2005b, S. 1055; gleich starken Einfluss sieht *ders.* 2006, S. 796.

[74] Vgl. *dens.* 2006, S. 795; *dens.* 2005a, S. 142. Vgl. *dens.* 2005b, S. 1055; *dens.* 2010, S. 18 f.

[75] Vgl. *dens.* 2005b, S. 1055.

[76] Vgl. *dens.* 2005b, S. 1055 f.

[77] Vgl. *Stratmann* 2006, S. 795; *dens.* 2010, S. 19 f. – *Stratmann* hat im Übrigen auch gezeigt, dass der Einsatz von Geld in Wahlkämpfen ebenfalls effektiv ist, näher *Stratmann* 2005b, S. 1061 m. w. N.; *ders.* 2005a, S. 140. Dasselbe gilt für Spenden an Abgeordnete: Spenden üben einen signifikanten Einfluss auf das Abstimmungsverhalten von Abgeordneten aus, näher *Stratmann* 2005b, S. 1062 m. w. N.; *ders.* 2005a, S. 144. Mit Verweis auf weitere Forschung geht auch *Hanspeter Kriesi* davon aus, dass finanzielle Aufwendungen die Wahlchancen erheblich verbessern, *Kriesi* 2009, S. 85.

[62] Vgl. *Owens/Wade* 1986, S. 687, 688.

[63] *Bowler/Donovan* 1998, S. 163, 154 ff.

[64] Gerber untersucht 161 Initiativen und Referenden aus acht Staaten im Zeitraum 1988 – 1992, *Gerber* 1999, S. 79 u. Fn. 9.

[65] Vgl. *Gerber* 1999, S. 110 ff., 119 f.

[66] Vgl. *dies.* 1999, S. 115 f., 119 f.

[67] Vgl. *Garret/Gerber* 2001, S. 87 – 90.

[68] Vgl. *dies.* 2001, S. 84 – 87, 90 f.

[69] Vgl. *dies.* 2001, S. 89 f.

2.2.2 Schweiz

In der Schweiz gibt es auf Bundesebene und in den meisten Kantonen keine Transparenzvorschriften. Deshalb lässt sich der Mitteleinsatz und dessen Verteilung nur indirekt ermitteln. Soweit ersichtlich, liegen nur wenige Untersuchungen vor, die so vorgegangen sind und jeweils eine Vielzahl von Vorlagen in ihre Studien einbezogen haben.

Hier ist zum einen *Hans Peter Hertig* zu nennen. Seine Studie von 1982 umfasst 41 Vorlagen im Zeitraum 1977 bis 1981. Sie fußt auf der Auswertung der Fläche der jeweiligen Pro- und Kontra-Inserate jeweils eine Woche vor dem Urnengang in zwei Tageszeitungen und einem Gratisblatt.⁷⁸ Er kommt zu dem Ergebnis, dass 68 % der Vorlagen gewannen, wenn die Befürworterseite mehr inserierte, und 93 % der Vorlagen scheiterten, wenn die Gegner mehr Inseratfläche schalteten.⁷⁹ In einem linearen Regressionsmodell erklärt die Werbeüberlegenheit ein Drittel der Varianz der Abstimmungsergebnisse.⁸⁰ Allerdings schränkt Hertig die Käuflichkeitshypothese selbst ein: „Die Frage, ob und allenfalls wie weit Abstimmungserfolge über hohe Werbebudgets zu erzwingen sind, ist mit einfachen Korrelationsnachweisen nicht zu beantworten; echte Kausalzusammenhänge werden damit nicht nachgewiesen.“⁸¹

Regressionsanalytisch detaillierter und auf breiterer Datenbasis geht *Hans Peter Kriesi* 2009 vor.⁸² Im Gegensatz zu früheren Studien, beachtet er nach dem Vorbild Stratmanns das Problem der „Endogenität“.⁸³ Seine Studie bezieht sich auf alle 218 eidgenössischen Volksentscheide in der Zeit von Juni 1981 bis November 2006.⁸⁴ Mangels Transparenzvorschriften misst er die Werbeaufwendungen – ähnlich wie Hertig – anhand der Gesamtfläche der Zeitungsinserate in sechs Schweizer Zeitungen

vier Wochen vor dem Abstimmungstermin.⁸⁵ Er kommt zu dem Ergebnis: „Je knapper das erwartete oder tatsächliche Resultat, umso mehr wird ausgegeben und umso eher spielen die Werbeausgaben natürlich auch eine zentrale Rolle. Zwar ist der Effekt im Allgemeinen relativ gering; aber bei einem knappen Resultat kann ein geringer Effekt letztlich ausschlaggebend sein für Sieg oder Niederlage bei einer Volksabstimmung.“⁸⁶

2012 hat *Edward Weber* den Einfluss der Werbeausgaben auf die Veränderung der Zustimmung bei 65 eidgenössischen Vorlagen zwischen 1998 und 2011 anhand der Ausgaben für Inserate und Plakatwerbung analysiert. Er kommt zu dem Ergebnis, dass das finanzielle Kräfteverhältnis einen von mehreren Faktoren darstellt, der den Meinungsbildungsprozess in den letzten Wochen vor der Abstimmung auf systematische Weise beeinflusst. „Pro Million Schweizer Franken, welche ein Abstimmungslager mehr für Werbeflächen in Zeitungen und Plakaten ausgibt als ihre Kontrahenten, verändert sich die Zustimmung signifikant um durchschnittlich 2 Prozentpunkte zugunsten des finanzkräftigeren Lagers.“⁸⁷ Dies zeigt dann keine Auswirkungen auf das Ergebnis, wenn die Voreinstellungen der Bevölkerung so deutlich sind, dass ein Meinungsumschwung nicht mehr bewirkt werden kann. „In einigen der untersuchten Vorlagen muss aufgrund der Resultate der statistischen Analyse davon ausgegangen werden, dass die Mehrheitsverhältnisse anders herausgekommen wären, wenn beiden Lagern gleich viel Geld für die Abstimmungswerbung zur Verfügung gestanden hätte.“⁸⁸ Weber kommt deshalb zu dem Schluss, dass es notwendig sei, „durch Reformen die direktdemokratischen Entscheidungsprozesse besser von den ungleichen gesellschaftlichen Machtverhältnissen zu entkoppeln“⁸⁹.

In der bereits erwähnten Studie von Hermann/Nowak wird festgestellt, dass in den meisten Fällen die finanziellen Mittel zwischen den Lagern ungleich verteilt waren. Bei fünf von sechs Abstimmungen konnte das eine Lager mehr als doppelt so viel Werbemittel einsetzen als das andere. Bei zwei Drittel der eidgenössischen

[78] Hertig 1982, S. 35 ff.

[79] Vgl. dens. 1982, S. 54.

[80] Vgl. dens. 1982, S. 53.

[81] Ders. 1983, S. 135.

[82] Vgl. Kriesi 2009, S. 83 ff.

[83] Ders. 2009, S. 84.

[84] Vgl. auch Kirchgässner/Schulz 2005, S. 22, 35 f. Dazu Feld/Kirchgässner 2009, S. 426.

[85] Vgl. Kriesi 2009, S. 92.

[86] Ders. 2009, S. 104. Auf dieses Ergebnis weist auch Hermann 2014, S. 130 hin.

[87] Weber 2012, S. 93, 74 f.

[88] Ders. 2012, S. 93, 89 ff.

[89] Ders. 2012, S. 94.

Volksabstimmungen übertraf das Ungleichverhältnis gar den Faktor 4 zu 1.⁹⁰ *Hermann/Nowak* relativieren den Einfluss des Geldes auf die politischen Entscheide allerdings mit Verweis auf teure Abstimmungskampagnen, die zum Teil erfolglos verliefen.⁹¹ Neben anderen Faktoren spielt auch die spezifische Themenkonstellation eine wesentliche Rolle: Bei fortdauernden Konflikten mit gefestigten Abstimmungsmustern, wie etwa im Themenbereich der Personenfreizügigkeit, zeigten auch hohe Werbemittel keinen wahrnehmbaren Einfluss. Auf der anderen Seite hatten in den letzten Jahren erfolgreiche Volksinitiativen wohl davon profitiert, dass keine substanziellen Gegenkampagnen durchgeführt wurden.⁹²

2.2.3 Beurteilung der Forschungslage und Folgerungen für Deutschland

Die Gesamtschau der zahlreichen Studien ergibt, dass ein einseitiger Aufwand finanzieller Mittel den Erfolg oder Misserfolg einer (beliebigen) Volksvorlage nicht garantieren kann. Volksgesetze lassen sich nicht einfach kaufen. Viele andere Faktoren spielen eine wichtige Rolle. Was sich aus den Studien jedoch klar ablesen lässt, sind die teilweise großen Unterschiede in der finanziellen Potenz der einzelnen Akteure. Die ungleiche Verteilung der Finanzen kann dazu führen, dass Abstimmungskampagnen im Einzelnen als unfair und unausgewogen wahrgenommen werden.

Die Studien lassen zwar in der Regel keine Aussagen für den Einzelfall zu. Sie bieten aber statistische Analysen an. Diese begründen die Vermutung, dass der Finanzeinsatz unter bestimmten Voraussetzungen in der Lage ist, die Wahrscheinlichkeit von Sieg oder Niederlage zu steigern und damit mitunter die entscheidende Größe ergeben kann. Die Wahrscheinlichkeit dürfte umso stärker sein, je knapper die Ausgangslage ist. Unabhängig davon, wie stark die Vermutung ausfällt, ist festzuhalten, dass bereits der Verdacht, dass Abstimmungen käuflich sein könnten, ein massives Demokratieproblem darstellt: Er kann einen Vertrauensverlust in die Legitimität direktdemokratischer Prozesse nach sich ziehen!

Dabei ist mit Blick auf bundesweite Volksentscheide in Deutschland anzunehmen, dass es zu ähnlichen Ungleichheiten in der Verteilung der finanziellen Potenz der einzelnen Akteure kommen könnte wie in den USA und der Schweiz. Die Brisanz dieses Problems illustriert aktuell 2013 das Ergebnis des Hamburger Volksentscheids zum vollständigen Rückkauf des Stromnetzes durch die Stadt Hamburg. Die Befürworter gewannen nur ganz knapp mit 50,9 % der Stimmen. 15.340 Hamburger gaben einen ungültigen Stimmzettel ab. Diese Zahl hätte ausgereicht, das Ergebnis zu drehen.⁹³ Die Befürworter verfügten aber nur über einen Bruchteil der Finanzmittel, die den Gegnern bereitstanden. Die Befürworter schätzen das Werbebudget der Gegner, zu denen insbesondere der betroffene Stromkonzern *Vattenfall* zählt, auf 10 – 20 Mio. €, während die Befürworter lediglich 190.000 € aufbrachten.⁹⁴ Hier sticht ins Auge, dass noch höhere Aufwendungen der Gegner die Initiative vermutlich zu Fall gebracht hätten. Dabei ist freilich zu berücksichtigen, dass die „Produktivität“ zusätzlicher Aufwendungen mit zunehmender Höhe der Aufwendungen abnimmt.⁹⁵

Unter den Gesichtspunkten der Chancengleichheit und der freien und unverfälschten Willensbildung ist eine große Ungleichverteilung der finanziellen Mittel zwischen Gegnern und Befürwortern einer Abstimmungsvorlage problematisch.⁹⁶ Wenn eine Seite erheblich mehr Geld für eine Abstimmungskampagne ausgibt, kann – ab einer gewissen Erheblichkeit – die andere Seite in ihrem Anspruch auf Chancengleichheit verletzt sein. Gleichzeitig kann sich die stimmberechtigte Person ihre Meinung nur dann frei und unverfälscht bilden, wenn sie die für ihren Entscheid erheblichen Informationen kennt. Dazu gehört nicht nur, dass sie die Urheber einer Information kennt (bzw. die dahinter stehenden Finanzgeber), sondern auch, dass sie über ausgewogene Informationsmöglichkeiten verfügt. Dies ist jedenfalls dann nicht mehr gegeben, wenn eine Seite die Abstimmungskampagne derart dominiert, dass die Argumente der anderen Kampagne kaum noch Chancen haben, wahrgenommen zu werden.

[93] Vgl. Netz Initiative attackiert Vattenfall, in: Hamburger Abendblatt v. 24.09.2013, S. 8.

[94] Vgl. *Iken* 2013, S. 8; *Meyer-Wellmann* 2013.

[95] Vgl. Studien von Stratmann, oben 2.2.1.

[96] Vgl. zu diesen Grundsätzen oben 2.1.2. und 2.1.3.

[90] Vgl. *Hermann/Nowak* 2012, S. 10.

[91] Vgl. *dies.* 2012, S. 18 ff.

[92] Vgl. *dies.* 2012, S. 21.

Ein Regelungsbedarf im Bereich der Finanzierung von direkter Demokratie ist damit offensichtlich.⁹⁷ Grundsätzlich kommen dabei verschiedene Ansätze, einzeln oder in Kombination, in Betracht. Zu denken ist an Offenlegungsbestimmungen zur Steigerung der Transparenz (vgl. unten 3), die Einführung von Spendenbegrenzungen oder -verboten sowie die Begrenzung der zulässigen Kampagnenausgaben (vgl. unten 4). In engem Bezug dazu stehen die Fragen der Regelung staatlicher Informationstätigkeit und Unterstützungsvorgaben wie bspw. Kostenerstattungen (vgl. unten 5.4).



3 TRANSPARENZREGELN

3.1 RECHTSLAGE UND DISKUSSIONSSTAND

IN DEUTSCHLAND

Auf Bundesebene existieren derzeit, mit Ausnahme des Art. 29 GG, keine direkt-demokratischen Verfahren und somit keine darauf bezogenen Transparenzgebote.⁹⁸ Angeknüpft werden kann an vorhandene Normen für Volksbegehren und Volksentscheide auf Landesebene (3.1.1). Bezug ist auch auf verschiedene Vorschläge zur Einführung bundesweiter Volksentscheide im Bundestag zu nehmen (3.1.2). Ferner sind vor allem die Regelungen der Parteienfinanzierung, die möglicherweise auf direkt-demokratische Verfahren übertragen werden können, von Interesse (3.1.3). Schließlich ist auf die Diskussion über den Regulierungsbedarf im Bereich des Lobbyismus hinzuweisen (3.1.4).

3.1.1 Regelungen zur Volksgesetzgebung in den Bundesländern

Transparenzregeln sind in den Bundesländern durchaus bekannt, allerdings nicht überall und nicht in identischen Ausgestaltungen.⁹⁹ Es kann zwischen originären und abgeleiteten Transparenzregeln unterschieden werden. Im ersten Fall werden Offenlegungspflichten grundsätzlich aus dem Transparenzprinzip der Demokratie (vgl. oben 2.1.2) hergeleitet und gesetzlich niedergelegt. Im zweiten Fall werden an die Bereitstellung öffentlicher Mittel Rechenschaftspflichten geknüpft. In beiden Fällen ist eine Analogie zur Verpflichtung von Parteien erkennbar, gemäß Art. 21 Abs. 2 GG über die Herkunft ihrer Mittel Rechenschaft abzulegen.

[98] Für obligatorische Volksentscheide und für Volksbegehren nach Art. 29 GG zur Neugliederung von Bundesländern enthalten die Ausführungsgesetze keine solchen Regelungen. Gesetz über das Verfahren bei Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung v. 30.07.1979 (BGBl. I S. 1317); Neugliederungs-DurchführungsVO v. 12.11.1984 (BGBl. I S. 1342); Gesetz über das Verfahren bei sonstigen Änderungen des Gebietsbestandes der Länder v. 30.07.1979 (BGBl. I S. 1325).

[99] Vgl. Anhang 2 a.

Eine originäre Offenlegungspflicht findet sich in *Berlin*, das seit 2010 die Vertretungspersonen eines Volksbegehrens oder eines Volksentscheids ohne Bezug zu einer Kostenerstattung verpflichtet, Geld- oder Sachspenden von über 5.000 € offenzulegen (unverzüglich mit Namen und Anschrift des Spenders an die Senatsverwaltung für Inneres). Die Angaben werden von der Verwaltung fortlaufend im Amtsblatt und vom Landesabstimmungsleiter im Internet veröffentlicht.¹⁰⁰ Darüber hinaus wird den Initiatoren untersagt, Geld- oder Sachspenden bestimmter Herkunft anzunehmen (vgl. unten 4.1.1).

Nordrhein-Westfalen knüpft an eine Kostenerstattung begrenzter Art an, wenn einem rechtswirksamen Volksbegehren vom Landtag oder durch Volksentscheid entsprochen worden ist.¹⁰¹ § 31a des Gesetzes bestimmt eine explizite Offenlegungspflicht für Geld- oder Sachspenden im Wert von über 5.000 € im Zusammenhang mit einer Volksinitiative, einem Volksbegehren oder einem Volksentscheid; diese sind ebenfalls unverzüglich mit Namen und Anschrift des Spenders dem Innenministerium anzuzeigen und von den Vertrauenspersonen im Internet zu veröffentlichen (§ 31a Abs. 3, 4). Außerdem dürfen Geld- oder Sachspenden bestimmter Herkunft nicht angenommen werden (vgl. unten 4.1.1). Diese Ende 2011 ergangenen Regelungen entsprechen bis in den Wortlaut den Vorschriften von Berlin aus dem Jahr 2010, so dass von einer Übernahme ausgegangen werden kann.

Hamburg verlangt nicht nur Nachweise über die Verwendung solcher öffentlichen Mittel, sondern generell Rechenschaft über die „Herkunft und Verwendung“ der Mittel, die den Initiatoren für die Durchführung der Volksinitiative, des Volksbegehrens und des Volksentscheids zugeflossen sind.¹⁰² Damit sind offenbar alle zugeflossenen Mittel, auch die aus privaten Quellen, gemeint.¹⁰³

Weitere sieben Bundesländer kennen ebenfalls gewisse Kostenerstattungen, mit denen jeweils Nachweispflichten verbunden sind, so Baden-Württemberg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen.¹⁰⁴ Publizitätspflichten sind mit diesen Nachweisen jedoch nicht impliziert.

Insgesamt sind in den Bundesländern die Publizitätspflichten noch wenig entwickelt. Es zeigt sich, dass aus Kostenerstattungen nicht regelmäßig Offenlegungspflichten hergeleitet werden. In den Fällen von Hamburg und Nordrhein-Westfalen handelt es sich um Mischformen, bei denen die Transparenzregeln wohl auch unabhängig von der Bereitstellung öffentlicher Mittel bestehen könnten.

3.1.2 Gesetzentwürfe zur Einführung bundesweiter Volksentscheide im Bundestag

Die Einführung bundesweiter Volksentscheide ist immer wieder Gegenstand von Gesetzentwürfen im Deutschen Bundestag. Seit dem Beitritt der DDR zur BRD am 3. Oktober 1990 wurden zwölf Gesetzentwürfe eingebracht.¹⁰⁵ Während alle Gesetzentwürfe eine Regelung von Kostenerstattung und Information vorsehen,¹⁰⁶ enthalten lediglich drei Entwürfe konkrete Transparenzvorgaben in Form von Bestimmungen zur Rechenschaftslegung. Es handelt sich um den Gesetzentwurf der Fraktion der SPD vom 11.06.2013 (BT-Drs. 17/13874) sowie die beiden Entwürfe verschiedener Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 24.03.1998 (BT-Drs. 13/10261) bzw. vom 25.11.1992 (BT-Drs. 12/3826). Diese werden im Folgenden hinsichtlich der hier interessierenden Bestimmungen dargestellt.

[100] Berlin: Gesetz über Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheid (Abstimmungsgesetz – AbstG) vom 11. Juni 1997, zuletzt geändert am 8. Juli 2010, § 40b.

[101] NRW: § 31a Gesetz über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (VIVBVEG) vom 31.12.2011. Erstattet werden den Antragstellern die Kosten der Herstellung der Eintragungslisten für die amtliche Listenauslegung und ggf. der Unterschriftenbögen für die freie Unterschriftensammlung sowie deren Versand.

[102] Hamburg: Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Volksabstimmungsgesetz) vom 19.07.2005, §§ 30, 30a.

[103] Vgl. die erheblichen Beträge beim Hamburger Schulentcheid (2009) und beim Entscheid über den Netzzrückkauf (2013).

[104] Einzelheiten vgl. *Schiller* 2013, S. 131 ff., 140 ff. Die erstattungsfähigen Kosten sind sehr eng und häufig erfolgsabhängig definiert.

[105] Vgl. Anhang 1.

[106] Die Regelungen sind entweder bereits ausformuliert oder die Entwürfe verweisen auf noch zu schaffendes Gesetzesrecht zu Fragen von Information und Kostenerstattung, vgl. Anhang 1.

3.1.2.1 Gesetzentwurf der Fraktion der SPD vom 11.06.2013¹⁰⁷

Der Entwurf sieht detaillierte Bestimmungen zur Rechenschaftslegung vor. Diese sind mit den Kostenerstattungsregeln verknüpft („abgeleitete Transparenzregeln“).¹⁰⁸ Die Herstellung von Transparenz erfolgt dabei nach dem Zeitpunkt der Unterschriftensammlung bzw. nach der Abstimmung.

Die Vertrauenspersonen einer Volksinitiative bzw. eines Volksbegehrens haben innerhalb von zwei Monaten nach der Unterschriftensammlung über die Herkunft der Mittel Rechenschaft gegenüber der Bundesabstimmungsleitung abzulegen. Drei Monate nach der Zustellung des jeweiligen Ergebnisses haben die Vertrauenspersonen über die Herkunft und Verwendung der Mittel, die ihnen zum Zweck der Durchführung der Volksinitiative, des Volksbegehrens und des Volksentscheids zugeflossen sind, Rechenschaft zu geben. Es wird auf § 25 Abs. 2 Nr. 1 und 6 des Parteiengesetzes verwiesen, d. h., nicht zulässig sind Spenden von öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Parlamentsfraktionen und -gruppen sowie von Fraktionen und Gruppen kommunaler Vertretungen sowie Spenden, soweit sie im Einzelfall mehr als 500 € betragen und deren Spender nicht feststellbar sind, oder bei denen es sich erkennbar um die Weiterleitung einer Spende eines nicht genannten Dritten handelt. Eine unzulässig angenommene Spende ist spätestens bei Abgabe der Rechenschaftslegung an die zuständige Behörde weiterzuleiten.¹⁰⁹

Die Vertrauenspersonen eines Referendumsbegehrens haben innerhalb von drei Monaten nach dem Abstimmungstag des Referendums gegenüber der Bundesabstimmungsleitung Rechenschaft über die Herkunft und die Verwendung der Mittel abzulegen, die ihnen zum Zweck der Durchführung des Referendumsbegehrens und des Referendums zugeflossen sind.¹¹⁰

Die Bundesabstimmungsleitung erstattet der Präsidentin oder dem Präsidenten des Bundestages unverzüglich über die vorgelegten Angaben Bericht. Der Bericht wird als Bundestagsdrucksache verteilt.¹¹¹

3.1.2.2 Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 24.03.1998

Der Entwurf sieht eine Pflicht zur Rechenschaftslegung für die Initiative vor. Diese muss über Herkunft und Verwendung der ihr zugeflossenen Mittel sowie über ihr Vermögen am Ende jedes Kalenderjahres öffentlich Rechenschaft ablegen. Es wird auf § 23 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 des Parteiengesetzes (PartG) verwiesen.¹¹² Für private Spenden wird auf § 25 Abs. 1 PartG verwiesen. Spenden, deren Gesamtwert im Jahr 20.000 DM übersteigt, sind unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders sowie der Gesamthöhe der Spende im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen.¹¹³ Obwohl eine Kostenerstattung vorgesehen ist¹¹⁴, wird diese nicht an die Bedingung der Rechenschaftslegung geknüpft.

3.1.2.3 Gesetzentwurf der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 25.11.1992

Der Entwurf sieht eine Grundgesetzänderung vor, die auf nähere Bestimmungen zur Regelung der Kostenerstattung und Information auf Gesetzesstufe verweist.¹¹⁵ Auf Gesetzesstufe ist sodann vorgesehen, dass die Initiative, die sich selbst eine Satzung geben muss, über ihr Vermögen und die Verwendung ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft ablegen muss.¹¹⁶ Aus der Begründung wird deutlich, dass von der Offenlegung nicht nur die Verwendung öffentlicher Mittel, sondern auch private Spenden umfasst sind.¹¹⁷ Der Anspruch auf Kostenerstattung, den die Initiative gemäß dem Entwurf direkt aus der Verfassung ableiten kann, wird nicht mit der Pflicht zur Rechenschaftslegung verknüpft.

[107] Die Fraktion der SPD hat am 11.06.2013 noch einen zweiten Entwurf eingebracht, der auf eine Grundgesetzänderung zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid und Referendum abzielt (BT-Drs. 17/13873) und festhält, dass Näheres zur Information und Kostenerstattung in einem Bundesgesetz zu regeln ist (Art. 78 Abs. 9 des Entwurfs einer Grundgesetzänderung bzw. Begründung, BT-Drs. 17/13873, S. 5).

[108] Vgl. § 39 Abs. 3, 4 und 5 des Gesetzentwurfs (BT-Drs. 17/139874); vgl. auch Begründung, S. 12.

[109] Vgl. § 38 Abs. 1 des Gesetzentwurfs.

[110] Vgl. § 38 Abs. 2 des Gesetzentwurfs.

[111] Vgl. § 38 Abs. 3 des Gesetzentwurfs.

[112] Vgl. § 13 Abs. 3 des Gesetzentwurfs, BT-Drs. 13/10261.

[113] Vgl. § 13 Abs. 5 des Gesetzentwurfs.

[114] Vgl. § 13 Abs. 4 des Gesetzentwurfs.

[115] Vgl. Art. 82a Abs. 4 des Entwurfs der Grundgesetzänderung, BT-Drs. 12/3826.

[116] Vgl. § 8 des Gesetzentwurfs, BT-Drs. 12/3826.

[117] Vgl. Begründung, BT-Drs. 12/3826, S. 14.

3.1.3 Parteienfinanzierungsrecht

Für einen Regelungsansatz verdient in Deutschland das Parteienrecht besondere Beachtung, da hier ein stark entwickeltes System der öffentlichen Parteienfinanzierung und umfangreiche Publizitätspflichten bestehen. Das System der Parteienfinanzierung wurde 1994 reformiert, indem die öffentliche Förderung nicht mehr nur auf die Erstattung von Wahlkampfkosten aufbaute, sondern die Teilfinanzierung der allgemeinen Tätigkeit der Parteien erlaubte.¹¹⁸ Die Regelungen der Rechenschaftspflichten wurden entsprechend weiterentwickelt. Bei allen öffentlichen Leistungen an die Parteien gilt der Grundsatz der Gleichbehandlung für alle Parteien (§ 5 Abs. 1 PartG).

3.1.3.1 Rechtslage

Grundlegende Normen des Parteienrechts nach Art. 21 GG verpflichten die Parteien darauf, dass ihr innerer Aufbau demokratischen Grundsätzen entsprechen muss und dass sie über Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft abzulegen haben. Diese Grundsätze gelten unabhängig von der Bereitstellung staatlicher Mittel, gewinnen jedoch durch diese noch stärkere Dringlichkeit.

Die Parteien haben jährliche Rechenschaftsberichte beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einzureichen, ordnungsgemäße Rechenschaftsberichte bilden die Voraussetzung für die Zahlung der staatlichen Mittel (§§ 19a, 23 ff. PartG). Sie müssen Einnahmen, Ausgaben und Vermögen einer Partei darlegen. Somit besteht ein starker Konnex zwischen der Bereitstellung der staatlichen Mittel und der Rechenschaftspflicht. Dem Grunde nach gilt diese Pflicht zur Offenlegung der Herkunft und Verwendung der Mittel sowie zur Transparenz des Parteivermögens jedoch gemäß Art. 21 GG auch unabhängig von staatlichen Zuwendungen.

Die Transparenzvorschriften umfassen Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträge, Spenden, Einnahmen aus Vermögen, Veranstaltungen, staatliche Mittel usw., die Ausgabenrechnung und die Vermögensbilanz (§ 24 PartG).

Für die hier besonders interessierenden Spenden gilt: Nach § 25 PartG sind Parteien berechtigt, Spenden anzunehmen, deren Herkunft im Rechenschaftsbericht auszuweisen ist. Spenden und Mandatsbeiträge, deren Gesamtwert 10.000 € übersteigt, sind unter Angabe von Namen und Anschrift des Spenders zu verzeichnen. Einzelspenden über 50.000 € sind dem Bundestagspräsidenten unverzüglich zu melden (§ 25 Abs. 1, Abs. 3 PartG).

Weitere Regelungen zu Spenden an Parteien enthält das Steuerrecht.¹¹⁹ Eine Begrenzung der Spendenhöhe besteht nicht (vgl. unten 4.1.3).

Zu den Grenzen der Publizitätspflichten hat das Bundesverfassungsgericht mehrfach restriktive Urteile gefällt. Bereits 1968 hatte das Gericht eine im Parteiengesetz von 1967 festgelegte wesentlich höhere Publizitätsgrenze für juristische Personen von 200.000 DM beseitigt und mit der Grenze von 20.000 DM für natürliche Personen gleichgestellt.¹²⁰ Die 1988 auf 40.000 DM angehobene Grenze erklärte das Gericht 1992 für verfassungswidrig und führte sie damit wieder auf 20.000 DM zurück; ebenso wurde die Pflicht zur unverzüglichen Meldung großer Spenden von über 100.000 DM (50.000 €) wiederhergestellt.¹²¹

3.1.3.2 Diskussionsstand

Die Sachverständigen-Kommission 1993¹²² folgte zu dieser Thematik dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1992. Auch die Sachverständigen-Kommission von 2001 bestätigte grundsätzlich diese Größenordnungen. Sie empfahl allerdings zusätzlich für Großspenden (250.000 DM) eine besonders zeitnahe Veröffent-

[118] Das Parteiengesetz von 1967 wurde vielfach verändert. Der Reform von 1994 lag vor allem das Urteil des BVerfG v. 09.04.1992, BVerfGE 85, 264 zugrunde, das diesen Übergang zur Teilfinanzierung der allgemeinen Tätigkeit der Parteien aus staatlichen Mitteln legalisierte. Vgl. zusätzlich die Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung 1992/93, BT-Drs. 12/4425 (Bundespräsidialamt, Hrsg., 1994). Spätere Korrekturen durch die Empfehlungen für Änderungen im Recht der Parteienfinanzierung, Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger vom 18.07.2001, BT-Drs. 14/6710, und Urteil des BVerfGs vom 26.10.2004 (BVerfGE 111, 382 ff.); Neuntes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes v. 22.12.2004 (BGBl. I S. 3673).

[119] Spenden und Mitgliedsbeiträge an Parteien können zur Hälfte bis zu einem Höchstbetrag von 825 € (1.650 € bei zusammen veranlagten Ehegatten) von der Steuerschuld abgezogen werden (§ 34 g EStG); darüber hinausgehende Beträge bis zur Höhe von 1.650 € (3.300 € bei Ehegatten) können vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden (§ 10b Abs. 2 EStG). Parteispenden von juristischen Personen werden seit 1994 nicht mehr steuerlich begünstigt, vgl. BVerfGE 85, 264 ff. (315), 09.04.1992.

[120] Vgl. BVerfGE 24, 300 ff. (03.12.1968).

[121] Vgl. BVerfGE 85, 264 (318 f.) [1992].

[122] Im Folgenden als Buchpublikation (1994) zitiert.

lichungspflicht (zum Ende des jeweiligen Quartals).¹²³ Die für diese Kommission erstellten juristischen Gutachten brachten Argumente gegen eine weitere Herabsetzung der allg. Publizitätsgrenze unter 20.000 DM vor (*Hans H. Klein*) oder befürworteten im Ergebnis ebenfalls diese Grenze (*Martin Morlok*).¹²⁴

Neuere Äußerungen dieser Sachverständigen in einer Bundestagsanhörung 2010 (*Hans H. Klein*, *M. Morlok* sowie *Hans M. Heinig*)¹²⁵ veränderten dieses Bild nicht. Einen neuen Akzent setzte der Sachverständige *Uwe Volkmann* unter Verweis auf die Kritik an den Transparenzregelungen in Deutschland durch den GRECO-Bericht 2009 des Europarates.¹²⁶ Er plädierte für die Halbierung der derzeitigen Publizitätsgrenze von 10.000 € auf 5.000 € und empfahl außerdem für die Pflicht zur zeitnahen Ausweisung von Spenden eine stärkere Reduzierung der Grenze (von derzeit 50.000 €) auf 10.000 €. ¹²⁷ Für die zeitnahe Publizitätspflicht ab 10.000 € spricht sich auch die Politikwissenschaftlerin *Christine Landfried* aus.¹²⁸

Weitere Vorschläge aus dem politischen Raum von Organisationen und Parteien werden unten (4.1.3) erörtert.

3.1.4 Transparenzvorschriften für Lobbyisten

Die Zielsetzung von Transparenzregeln für Volksentscheide und die Zielsetzung von Transparenzvorschriften für Interessenverbände bzw. Lobbyisten fallen tlw. deckungsgleich aus. Beide Male geht es um die Offenlegung der Einflussnahme auf Personen oder Instanzen der Entscheidungsfindung. In der Lobbyismuskonversation handelt es sich um die Einflussnahme auf Gesetzgebungsverfahren oder andere politische Entscheidungsverfahren. Zwar sind Interessenverbände unabdingbarer Bestandteil

der pluralistischen Demokratie, gleichwohl kann eine einseitige, intransparente Einflussnahme durch partikuläre Interessen der Demokratie schaden. Volksentscheide können ebenfalls als Bestandteil des Gesetzgebungsverfahrens betrachtet werden; eine einseitige Einflussnahme ist auch hier zu vermeiden.

Auf Bundesebene gibt es lediglich rudimentäre und unverbindliche Transparenzvorschriften für Lobbyisten.¹²⁹ Insofern können aus diesem Bereich keine konkreten Vorbilder für Transparenzvorschriften hinsichtlich Volksabstimmungsverfahren herangezogen werden. Die Diskussion ist dennoch im Auge zu behalten, da verschiedene Regulierungsvorschläge für mehr Transparenz beim Lobbyismus tlw. mit ähnlichen rechtlichen Fragestellungen konfrontiert sind, wie Transparenzbestimmungen bei Volksentscheiden. Beide Male wird die Grundrechtskonformität der verbindlich offenzulegenden Angaben zu diskutieren sein.¹³⁰

Der im Zusammenhang mit einer möglichen Regulierung von Lobbyismus in Deutschland auftauchende Vorschlag einer Selbstverpflichtung (in Form eines freiwilligen Lobbyistenregisters)¹³¹ erweist sich für die Regelung im Zusammenhang mit Volksentscheiden als nicht fruchtbar. Die Verfahren der direkten Demokratie sind auf eine starke Regelung angewiesen, die auf eine Offenlegung zu einem bestimmten Zeitpunkt vor dem Volksentscheid abzielt. Eine rein freiwillige Offenlegung ist ungeeignet, dieses Ziel zu erreichen.

[123] Vgl. Sachverständigen-Kommission 2001, S. 69/70.

[124] Vgl. Sachverständigen-Kommission 2001: Klein S. 178, Morlok S. 273/4.

[125] Vgl. Deutscher Bundestag, Anhörung des Innenausschusses am 07.06.2010, Ausschussdrucksachen 17(4)57 A, B, C. Die Anhörung war vorrangig Anträgen zur Sponsoring-Problematik gewidmet.

[126] Vgl. Council of Europe, GRECO – Group of States against corruption (2009): Dritte Evaluierungsrunde. Evaluierungsbericht über die Transparenz der Parteienfinanzierung in Deutschland (Thema II), Straßburg.

[127] Vgl. Bundestag Anhörung Innenausschuss, Stellungnahme *Volkmann*, Ausschussdrucksache E, S. 3 – 4. Vgl. dazu auch *Volkmann* 2000.

[128] Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 30.10.2013.

[129] Der Präsident des Deutschen Bundestages führt eine öffentliche Liste, in der Verbände, die Interessen gegenüber dem Bundestag oder der Bundesregierung vertreten, auf Antrag hin eingetragen werden können. Der Eintrag in die Liste erfolgt freiwillig, bildet aber die Voraussetzung für die Anhörung der Verbandsvertreter nach Abs. 2 der Anlage 2 der Geschäftsordnung (GO) des Deutschen Bundestages. Ähnliche Listen wurden 2011 in Rheinland-Pfalz (Anlage 6 der GO Rheinland-Pfalz) und 2013 in Brandenburg (Anlage 10 GO Brandenburg) eingeführt. In Hessen fand am 16.04.2013 eine Anhörung zur Frage der Einführung eines verbindlichen Lobbyregisters statt (vgl. Antrag Bündnis90/Die Grünen, Drs. 18/5450 sowie Ausschussvorlage ÄR/18/1).

[130] Vgl. für die Problematik bei einem Lobbyistenregister *Sodan* 2012, 193 (199 ff.). Die grundrechtsrelevanten Fragen im Zusammenhang mit Transparenzvorschriften bei Volksentscheiden werden unten 3.3.3 diskutiert.

[131] Vgl. etwa *Kolbe/Hönigsberger/Osterberg* 2011.

3.2 RECHTSLAGE UND DISKUSSIONSSTAND

IN ANDEREN LÄNDERN

3.2.1 Schweiz

Die direkte Demokratie ist in der Schweiz auf allen politischen Ebenen (Gemeinde, Kanton, Bundesstaat) verwirklicht. Je nach Kanton und politischer Ebene sind die Volksrechte unterschiedlich ausgestaltet. Auf Bundesebene werden das obligatorische und fakultative Referendum vorgesehen (Art. 140 und 141 BV¹³²) sowie die Volksinitiative auf Total- oder Teilrevision der Bundesverfassung (Art. 138 und 139 BV). In den 26 Kantonsverfassungen sind tlw. weitergehende Rechte verankert, wie bspw. das obligatorische Gesetzesreferendum oder das Finanzreferendum. In der Regel gibt es vier Abstimmungstermine jährlich, an denen meist über mehrere Vorlagen aus allen politischen Ebenen abgestimmt wird.

3.2.1.1 Rechtslage

Auf *Bundesebene* existieren keine gesetzlichen Vorgaben bezüglich der Transparenz bzw. Offenlegung der in Abstimmungskampagnen eingesetzten Finanzmittel bzw. der Geldgeber von Kampagnen. Dies korrespondiert mit der Tatsache, dass die Parteienfinanzierung nicht gesetzlich reglementiert ist, die Parteien aber auch keine staatlichen Zuschüsse erhalten.¹³³ Eine Ausnahme stellt das für die staatliche Informationstätigkeit geltende Transparenzgebot dar.¹³⁴

Staatliche Informationstätigkeit ist zulässig, sofern sie gewisse Mindestanforderungen erfüllt. Diese ursprünglich von der Rechtsprechung auf Basis der verfassungsrechtlich garantierten Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 BV) entwickelten Anforderungen sind seit 2009 auf Gesetzesstufe positiviert und umfassen vier Aspekte: Staatliche Information hat demnach vollständig, sachlich, transparent und verhältnismässig zu sein.¹³⁵

Das *Transparenzgebot* verbietet es dem Bundesrat oder anderen Behördenstellen, insbesondere verdeckt finanzielle Mittel für Abstimmungskampagnen privater Akteure auszugeben.¹³⁶ Oder anders formuliert: Das Transparenzgebot gebietet es staatlichen Stellen, die für Abstimmungsinformationen eingesetzten öffentlichen Mittel offenzulegen.¹³⁷ Diese Vorgaben richten sich allerdings nur an die Behörden.

Zwei Kantone, Genf und Tessin, sehen Offenlegungsbestimmungen vor.¹³⁸ Im Kanton *Genf* sind politische Gruppierungen, die im Vorfeld von Abstimmungen eine Stellungnahme abgeben, verpflichtet, ihre Rechnung inklusive Herkunft von Spendengeldern jährlich offenzulegen. Anonyme Spenden sind verboten. Kommt eine politische Gruppierung der Offenlegungspflicht nicht nach, so wird dies dadurch sanktioniert, dass sie gegebenenfalls bestehende Ansprüche auf staatliche Unterstützung verliert.¹³⁹ Im Kanton *Tessin* sind politische Parteien und Bewegungen verpflichtet, der Staatskanzlei jedes Jahr Spenden und die Identität der Spender offenzulegen, sofern diese mehr als 10.000 CHF betragen. Die Angaben werden im Amtsblatt veröffentlicht. Eine Verletzung der Offenlegungspflicht führt zur ganzen oder teilweisen Streichung der Fraktionsbeiträge.¹⁴⁰

In einem dritten Kanton, *Neuenburg*, stehen Transparenzbestimmungen unmittelbar vor dem Inkrafttreten. Der entsprechende Gesetzesentwurf wurde am 1. Oktober 2013 vom Neuenburger Großrat verabschiedet und wird voraussichtlich 2014 in Kraft treten.¹⁴¹ Der Entwurf sieht die Offenlegung von Spenden über 5.000 CHF sowohl im Vorfeld von Wahlen als auch im Vorfeld von Volksabstimmungen vor. Für im Großrat vertretene politische Parteien ist die Offenlegung Voraussetzung für die staatliche Unterstützung.

[136] Vgl. Bundesgerichtsentscheide (BGE) 132 I 104 (115); 121 I 252 (256); 119 Ia 271 (281); 116 Ia 466 (475); 114 Ia 427 (444); *Besson* 2003, S. 200 – 208; *Caroni* 2009, S. 61 f.; *Decurtins* 1992, S. 150 ff.; *Tornay* 2008, S. 266 f. Vgl. auch BGE 113 Ia 291 (298) – Urteil vom 03.06.1987: die Übernahme von Insertionskosten für Wahlplakate von Parteien durch eine Gemeinde, ohne dies klar zu kommunizieren, stellt eine „für den Wahlausgang relevante Falschinformation“ dar.

[137] Vgl. Botschaft des Bundesrates über die Volksinitiative „Volksouveränität statt Behördenpropaganda“ vom 29.06.2005, in: Bundesblatt (BBl) 2005 4373 (4394).

[138] Zu gescheiterten Reformbestrebungen in anderen Kantonen vgl. *Caroni* 2009, S. 178 ff.

[139] Vgl. Art. 29a Loi sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982 (LEDP-GE; RSG A 5 05). Vgl. *Caroni* 2009, S. 180 f.; *Schaub* 2012, S. 394.

[140] Vgl. Art. 114 Legge sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998 (LEDP-TI; RL 1.3.1.1). Vgl. *Caroni* 2009, S. 179 f.; *Schaub* 2012, S. 393.

[141] Vgl. Loi portant modification de la loi sur les droits politiques (LDP), in: Feuille officielle Nr. 42 vom 18. Oktober 2013. Die Referendumsfrist läuft bis am 16. Januar 2014.

[132] Vgl. Schweizer Bundesverfassung (BV), SR 101.

[133] Zur Parteienfinanzierung in der Schweiz vgl. *Geiser* 2011.

[134] Ein Überblick über die Rechtslage in der Schweiz findet sich bei *Serdült* 2010.

[135] Vgl. Art. 10a Abs. 3 Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR), SR 161.1.

3.2.1.2 Diskussionsstand

Fehlende Offenlegungsbestimmungen stehen in der Schweiz regelmäßig in der *Kritik*. Auch der im Vorfeld der Totalrevision der Schweizer Bundesverfassung von 1999 viel beachtete private Verfassungsentwurf von *Alfred Kölz* und *Jörg Paul Müller* sah Offenlegungsbestimmungen vor.¹⁴² Im Schrifttum werden *Transparenzvorschriften* gefordert, um u. a. die Chancengleichheit zwischen Befürwortern und Gegnern einer Vorlage zu fördern.¹⁴³ Dies wird insbesondere damit begründet, dass sich ein hoher Mitteleinsatz kontraproduktiv auswirken könnte und somit bei bestehender Offenlegungspflicht auf einen hohen Mitteleinsatz verzichtet wird.¹⁴⁴ Transparenz wird zudem als notwendige Grundlage dafür angesehen, dass sich die Stimmberechtigten eine unverfälschte Meinung bilden können.¹⁴⁵

Einen anderen Weg schlägt *Martina Caroni* mit ihrem Vorschlag *indirekter anonymer Spenden* ein.¹⁴⁶ Damit, so Caroni, könnte das in der Schweiz grundsätzlich auf privaten Geldmitteln beruhende System der Finanzierung von Abstimmungskampagnen beibehalten werden. Spenden würden aber künftig nur mehr über einen *Fonds* abgewickelt werden, so dass die Kampagnenträger nicht wüssten, woher die privaten Geldmittel stammen.

Auch in der Politik wird regelmäßig Kritik geübt. Verschiedene *parlamentarische Vorstöße* zielten in der Vergangenheit auf die Schaffung gesetzlicher Grundlagen für eine Offenlegungspflicht von Finanzquellen in Abstimmungskampagnen.¹⁴⁷ Keiner der Vorstöße war bislang von Erfolg gekrönt. Der Schweizer Bundesrat erklärt dies

mit den Besonderheiten des politischen Systems der Schweiz, wie etwa der Häufigkeit von Volksabstimmungen und Phasen der Stimmabgabe, die aufgrund der voraussetzungslos zugänglichen brieflichen Stimmabgabe bzw. der Möglichkeiten elektronischer Stimmabgabe bis zu vier Wochen dauern können. Damit stelle bezüglich der Erhebung der im Abstimmungskampf eingesetzten Mittel der Erhebungszeitpunkt eine erhebliche Schwierigkeit dar. Zudem könnten Abstimmungskomitees und deren Finanzquellen tlw. nur schwer identifiziert werden. Nur bei Volksinitiativen existiert ein institutionalisiertes Komitee.¹⁴⁸

Der Schweizer *Bundesrat* hat sich bislang immer gegen die Einführung einer gesetzlichen Offenlegungspflicht ausgesprochen. Er geht von einem Selbstregulierungsmechanismus aus, der nur funktioniere, „wenn Befürworter und Gegner einer Vorlage genügend Ressourcen haben, um auf die Argumente der jeweils anderen Seite zu reagieren und sich Gehör verschaffen zu können“¹⁴⁹. Eine gesetzliche Regelung könne die Bereitschaft Privater, sich finanziell zu engagieren, gefährden.¹⁵⁰ Außerdem könnten Kreativität und Engagement auch durch finanzkräftige Kampagnen nicht ersetzt werden. Dass Gruppierungen, die nicht über die finanziellen Möglichkeiten ihrer Widersacher verfügten, bei Abstimmungen obsiegen, komme immer wieder vor.¹⁵¹ Zudem verweist der Bundesrat auf seine erfolglosen Versuche, Zahlen über den Umfang der finanziellen Ressourcen von Abstimmungskomitees zu erheben. Parteien, Verbände und weitere Geldgeber waren nicht bereit, Abstimmungskampfbudgets auf freiwilliger Basis offenzulegen.¹⁵²

[142] Vgl. *Kölz/Müller* 1984; *Kölz/Müller* 1990 und *Kölz/Müller* 1995. Zur Rezeption des Verfassungsentwurfs vgl. Häner 2003. Art. 10 Abs. 2 der Entwürfe lautet: „Personen und Gruppierungen, die sich mit namhaften Beiträgen an der Wahl- und Abstimmungswerbung beteiligen, haben vorher Summe und Herkunft der von ihnen verwendeten Mittel offenzulegen. Im Interesse der Chancengleichheit kann die Verwendung von Mitteln zur Wahl- und Abstimmungswerbung beschränkt werden. Das Gesetz regelt das Nähere.“ Eine analoge Bestimmung sah Art. 74 Abs. 4 des Entwurfs für Wahlen vor. Vgl. zu diesen Vorschlägen *Kölz* 1991, S. 282 f.

[143] Vgl. *J. P. Müller* 1993 S. 164 und S. 197; *Besson* 2003, S. 153 f.; *Caroni* 2009, S. 389; *Hangartner/Kley* 2000, S. 1077 f.; *Tschannen* 1995, S. 443 f.

[144] Vgl. *Kölz* 1991, S. 283.

[145] Vgl. *Balmelli* 2001, S. 362 f.; *Bernhard* 2012, S. 211; *Schaub* 2012, S. 286 f. Vgl. auch Bericht des Bundesrates über die Unterstützung der politischen Parteien vom 23. November 1988, BBl 1988 I S. 125 ff. (S. 163).

[146] Vgl. *Caroni* 2013, S. 89 ff. Vgl. auch schon *Caroni* 2009, S. 317 f.

[147] Vgl. z. B. 11.3467, Mo. SPK-SR vom 09.05.2011: Offenlegung der Finanzierungsquellen von Abstimmungskampagnen oder 99.430 pa. Iv. Gross Andreas vom 18.06.1999: Abstimmungskampagnen. Offenlegung höherer Beiträge.

[148] Vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 16.09.2011 zu 11.3467, Mo. SPK-SR, http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20113467 (abgerufen am 01.12.2013). Ähnlich auch schon die Stellungnahme des Bundesrates zu 99.427, pa. Iv. Stamm: Anrufinstanz bei Abstimmungskampagnen, in: BBl 2002 407.

[149] BBl 2005 4373 (4390).

[150] Vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 16.09.2011 zu 11.3467, Mo. SPK-SR, http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20113467 (abgerufen am 01.12.2013).

[151] Vgl. BBl 2005 4373 (4390). So auch Longchamp und Möckli, die bei starker Prädisposition der Stimmberechtigten den Abstimmungskampagnen wenig Einfluss beimessen: *Longchamp* 1991; *Longchamp* 2002; *Möckli* 1989, S. 38 f.; *Möckli* 1994, S. 296 ff. Vgl. auch *Kirchgässner* et al. 1999, S. 27.

[152] Vgl. BBl 2005 4373 (4390).

Neben der Forderung nach Offenlegungsbestimmungen ist eine Verknüpfung mit finanziellen Unterstützungsvorschriften im Schweizer Diskurs kein Thema.¹⁵³ Dies korrespondiert mit der grundsätzlich fehlenden staatlichen Unterstützung der Informationsleistung der Parteien.¹⁵⁴

3.2.2 USA – Kalifornien

Offenlegungsvorschriften gibt es auf Bundesebene (Wahlkämpfe) und in allen Gliedstaaten (Wahlkämpfe und Abstimmungskampagnen). Sie erfreuen sich im Grundsatz breiter Zustimmung in Wissenschaft und Rechtsprechung.¹⁵⁵

Dementsprechend verfügen alle US-Gliedstaaten, die Volksgesetzgebung vorsehen, über Vorschriften, welche die Offenlegung finanzieller Aktivitäten im Rahmen von Volksgesetzgebungskampagnen verlangen.¹⁵⁶ Überall müssen „campaign committees“ Offenlegungsformulare einreichen. In 19 Staaten müssen außerdem auch Einzelpersonen („individuals“), die Ausgaben zur Unterstützung oder Bekämpfung einer Initiative tätigen, einen Report abgeben.¹⁵⁷ In den meisten volksgesetzgebungsfreundlichen Staaten ist zudem in der Werbung selbst anzugeben, wer die Werbung finanziert hat.¹⁵⁸

Die Campaign Disclosure Laws der verschiedenen Staaten weisen unterschiedliche Qualitäten auf.¹⁵⁹ In der Rangskala des *Campaign Disclosure Project*¹⁶⁰ nimmt

[153] Mit der – soweit ersichtlich – einzigen Ausnahme bei *Kölz/Müller* 1984; *Kölz/Müller* 1990 bzw. *Kölz/Müller* 1995: vgl. jeweils Art. 70 der Verfassungsentwürfe: „Die Gesetzgebung sieht eine finanzielle Unterstützung von Gruppierungen vor, die sich an eidgenössischen Wahlen beteiligen oder durch Initiativen oder Referenden bei staatlichen Entscheiden mitwirken. Die Unterstützung wird im Verhältnis zu den erreichten Stimmen ausgerichtet.“

[154] Vgl. auch *Schommer* 2014, S. 161.

[155] Vgl. *Garret/Smith* 2005, S. 295.

[156] Einen Überblick geben *Dubois/Feeney* 1998, S. 189 ff. Vgl. auch *Center for Governmental Studies*, S. 275 f.; *Smith* 2010, S. 46, 49.

[157] Vgl. *Dubois/Feeney* 1998, S. 189 f.

[158] Vgl. *dies.* 1998, S. 192 ff.

[159] Häufig sind die Regeln technisch nicht ausreichend strukturiert, so dass ein schnelles Auffinden der Informationen nicht hinreichend möglich ist. Die Staaten- und Bundesvorschriften sind z. T. nicht aufeinander abgestimmt und schaffen Lücken, näher *Garret/Smith* 2005, S. 327 f.

[160] Getragen von der UCLA School of Law, dem Center for Governmental Studies und der California Voter Foundation.

Kalifornien den ersten Platz ein.¹⁶¹ Im Folgenden werden deshalb die kalifornischen Regeln dargestellt.¹⁶² Ergänzende Einzelheiten finden sich im Anhang 3.

3.2.2.1 Zweck, Geschichte, Rechtsgrundlagen

Die Transparenzregeln haben den Zweck, die Bürgerinnen und Bürger über die finanziellen Aufwendungen der verschiedenen Akteure zu informieren und unzulässige Praktiken zu verbieten.¹⁶³ Denn der Staat soll den Bedürfnissen und Wünschen aller Bürgerinnen und Bürger dienen, unabhängig von deren Reichtum.¹⁶⁴

Einer der Gründe, die Bürgerinnen und Bürger zu informieren, liegt darin, dass diese in der Regel nicht über die Zeit und/oder Kompetenz verfügen, in kurzer Zeit zu Experten auf dem jeweiligen Sachgebiet der Volksvorlage zu werden. Sie brauchen deshalb schnell aufzunehmende Hinweise, die es ihnen ermöglichen, mit relativ wenigen Informationen vernünftige Entscheidungen zu treffen. Zu diesen Basisinformationen zählt das Wissen, welche Personen und Organisationen eine Vorlage finanziell unterstützen oder bekämpfen. Dadurch sind sie in der Lage einzuschätzen, welchen Interessen die Vorlage bzw. die von den verschiedenen Seiten vorgebrachten Behauptungen und Argumente dienen. Diese können sie mit den eigenen Interessen und Wertungen abgleichen und so relativ schnell zu einer Entscheidung gelangen. Es kommt deshalb darauf an, diejenigen, die Geld aufwenden, dazu zu zwingen, dies offenzulegen, und zwar in einer Weise, dass alle Bürgerinnen und Bürger vor der Abstimmung Kenntnis davon haben.¹⁶⁵ Außerdem sind die Offenlegungsvorschriften Voraussetzung dafür, dass Ausgabengrenzen durchgesetzt werden können.¹⁶⁶

Die Rechtsgrundlagen finden sich in Kalifornien im sog. Political Reform Act, der in seiner ursprünglichen Version 1974 durch die Gesetzesinitiative *Proposition 9*

[161] Vgl. *Campaign Disclosure Project*, S. 41. Wird die technische Umsetzung (Electronic Filing Program, Disclosure Content Accessibility, Online Contextual & Technical Usability) hinzugenommen, belegt Kalifornien den 2. Platz.

[162] Zum direktdemokratischen „Schwergewicht“ Kaliforniens näher *Heußner* 2012, S. 175 f.

[163] Vgl. § 81002 (a) Cal. Gov. Code; *Diamond et al.*, S. 507 f.

[164] Vgl. § 81001 (a) Cal. Gov. Code.

[165] Vgl. *Garret/Smith*, S. 296 ff. m. w. N.; *Garret/Gerber*, S. 90 ff. Vgl. zu Deutschland *Heußner* 2011b, S. 59 m. w. N.

[166] Vgl. § 81002 (a) Cal. Gov. Code; *Diamond et al.* 1975, S. 507 f. Dieser Zweck spielt in den USA nur bei Wahlkämpfen eine Rolle, da Spenden- und Ausgabenlimits in Abstimmungskämpfen zzt. in den USA verboten sind, vgl. unten 4.2.2.

eingeführt worden ist, die 70 % Ja-Stimmen erzielte.¹⁶⁷ Der Political Reform Act ist Title 9 des Government Code (§§ 81000 – 91015).¹⁶⁸

3.2.2.2 Adressaten und Inhalte der Offenlegungspflichten

Bestimmte „Committees“ haben Offenlegungspflichten. Grundsätzlich ist ein Komitee eine Person¹⁶⁹ oder ein Zusammenschluss (combination) von Personen,¹⁷⁰ die/der direkt oder indirekt pro Kalenderjahr

- 1.000 \$ und mehr als Zuwendungen (contribution) erhält (*Recipient Committee*), § 82013 (a) Cal. Gov. Code,
- unabhängige Ausgaben von mehr als 1.000 \$ vornimmt (*Independent Expenditure Committee*), § 82013 (b) Cal. Gov. Code oder
- mehr als 10.000 \$ Zuwendungen an oder auf Geheiß eines Komitees vornimmt (*Major Donor Committee*), § 82013 (c) Cal. Gov. Code.

Die Offenlegung hat in Form von Organisations- und Kampagnenerklärungen zu erfolgen. Es gelten unterschiedliche Vorgaben, je nachdem, ob es sich um ein Empfänger-Komitee, um unabhängige Ausgaben oder um Großspendekomitees handelt.¹⁷¹

3.2.2.3 Offenlegung in der Werbung selbst

In Kalifornien muss Werbung größeren Stils sofort erkennen lassen, von wem sie stammt bzw. wer sie finanziert hat. Jede Werbung für oder gegen eine Vorlage muss eine Offenlegungserklärung enthalten, die jede Person identifiziert, deren kumulierte Zuwendungen 50.000 \$ oder mehr betragen. Komitees müssen klar das wirtschaftliche oder sonstige spezielle Interesse ihrer größten Spender mit 50.000 \$ und mehr benennen.¹⁷²

[167] Vgl. *Diamond et al.* 1975; *Allswang* 2000, S. 262; *California Voters Pamphlet*, S. 34 ff. – Zu mangelhaften Offenlegungsvorschriften vor 1974 s. *Diamond et al.* 1975 S. 508 f.

[168] Vgl. http://www.leginfo.ca.gov/html/gov_table_of_contents.html (abgerufen am 01.12.2013). Im Folgenden wird die von der FPPC für den internen Gebrauch erstellte Version verwendet, die jeweils Angaben zur Normengeschichte und Verweise auf Commission Regulations der FPPC enthält, http://www.fppc.ca.gov/Act/2013_Act_Final.pdf (abgerufen am 01.12.2013). Weitere Details zu den Rechtsgrundlagen vgl. unten Anhang 3 a.

[169] Dazu § 82047 Cal. Gov. Code.

[170] Vgl. § 82013 Cal. Gov. Code.

[171] Für ausführliche Erörterungen zu den Adressaten und Inhalten der Offenlegungspflichten unten Anhang 3 b.

[172] Vgl. zu den Details Anhang 3 c.

Die Vorschriften basieren auf der 1996 angenommenen Gesetzesinitiative *Proposition 208*.¹⁷³ Wesentlich ist, dass die Bürgerinnen und Bürger sofort erkennen können, welche Interessen hinter der Werbung stecken und ob es große Geldgeber gibt, die sich hinter verschleiernenden Komiteenamen verbergen. Denn über die Identität des Sprechers wird auch versucht, Vertrauen aufzubauen.¹⁷⁴ Deshalb versuchen die Akteure nicht selten, durch verschleiernde Komiteenamen und Ausweichmanöver die wahren Geldgeber zu verstecken. Infolgedessen ist beides – die Komiteenamenregulierung und die Angabe des wahren Spenders – notwendig.¹⁷⁵ Nur die Offenlegung in der Werbung selbst sichert, dass alle Rezipienten immer und sofort Kenntnis von den wahren Urhebern und Finanzierern haben.¹⁷⁶ Dabei ist weitere Forschung notwendig, um herauszufinden, welche Informationen am nützlichsten sind.¹⁷⁷

Die bundesverfassungsrechtliche Zulässigkeit von Vorschriften, welche die Offenlegung in der Werbung selbst anordnen, ist umstritten. Die einschlägige Rechtsprechung des US-Supreme Court betrifft jedoch in erster Linie persönlich betriebene Werbung mit geringen Eigenmitteln. Die kalifornischen Vorschriften blieben davon bisher unberührt und sind, soweit ersichtlich, bis heute in Kraft.¹⁷⁸

3.2.2.4 Zugang für Öffentlichkeit, Online-Offenlegung

Alle eingereichten Erklärungen und Reporte sind öffentlich einsehbar und können kopiert werden.¹⁷⁹ Alle eingereichten Daten sind im Internet in einem leicht verständlichen Format verfügbar zu machen, das den größten öffentlichen Zugang gewährleistet. Bestimmte persönliche Daten sind nicht zu veröffentlichen.¹⁸⁰ Jedes Komitee, das kumulativ insgesamt 25.000 \$ und mehr offenzulegende Zuwendungen bzw. Ausgaben vornimmt, hat dies elektronisch zu veröffentlichen.¹⁸¹

[173] Vgl. *Dubois/Feeney* 1998, S. 218 f.; *Center for Governmental Studies*, S. 276, 344; FPPC, Political Reform Act 2013, S. 56 – 58.

[174] Vgl. *Garret/Smith* 2005, S. 203 f.

[175] Vgl. *dies.* 2005, S. 294 ff., mit Bsp. 299, 324 f.

[176] Vgl. *Dubois/Feeney* 1998, S. 217.

[177] Vgl. *Garret/Smith* 2005, S. 326 f.

[178] Vgl. FPPC, Political Reform Act 2013, S. 56 – 58; *Center for Governmental Studies*, S. 343 f.

[179] Vgl. § 81008 Cal. Gov. Code.

[180] Vgl. § 84602 (d) Cal. Gov. Code.

[181] Vgl. § 84605 Cal. Gov. Code. Zur Online-Offenlegung vgl. näher §§ 84600 ff. Cal. Gov. Code.

3.2.2.5 Sanktionen

In Chapter 11 (§§ 91000 – 91015 Cal. Gov. Code) finden sich die Sanktionsregelungen. Jede Person, die wissentlich oder willentlich eine Vorschrift des Title 9 des Government Code verletzt, macht sich eines Vergehens (misdemeanor) schuldig.¹⁸²

Jede Person, die absichtlich oder fahrlässig eine Mitteilungspflicht dieses Titels verletzt, ist in einem Zivilprozess (liable in a civil action), der vom civil prosecutor oder von einer Person, die innerhalb des Zuständigkeitsbereichs wohnt, geführt wird, haftbar bis zum Betrag bzw. Wert, der nicht ordnungsgemäß mitgeteilt worden ist.¹⁸³

Zu weiteren Zivilstrafen (civil penalties) s. § 91005.5. Zu weiteren Einzelheiten s. weitere Vorschriften von Ch. 11.

Zusätzlich zu anderen vom Gesetz vorgesehenen Strafen kann für jede Verletzung eine Strafe (fine) in Höhe des dreifachen Betrags verhängt werden, welche die Person nicht ordnungsgemäß offenlegte, rechtswidrig zuwendete, ausgab, gab oder erhielt, mindestens jedoch 10.000 \$.¹⁸⁴ Die Strafverfolgung von Verletzungen des Title 9 muss binnen vier Jahren, nachdem die Verletzung begangen worden ist, begonnen worden sein.¹⁸⁵

3.2.2.6 Fair Political Practices Commission (FPPC)

Die Fair Political Practices Commission trägt die primäre Verantwortung für die unparteiische und effektive Durchführung und Umsetzung von Title 9. (§ 83111 Cal. Gov. Code). Zur Umsetzung von Title 9 kann die Kommission Verordnungen (rules and regulations) erlassen (adopt, amend, rescind).¹⁸⁶

Die Kommission besteht aus fünf Mitgliedern. Nicht mehr als drei dürfen derselben Partei angehören.¹⁸⁷ Den Vorsitzenden und ein weiteres Mitglied beruft

der Gouverneur. Sie sollen nicht Mitglied in derselben Partei sein.¹⁸⁸ Der Attorney General, der Secretary of State und der Controller berufen jeweils ein weiteres Mitglied.¹⁸⁹ Die Amtszeit beträgt vier Jahre. Eine Wiederberufung ist in der Regel ausgeschlossen.¹⁹⁰ Während der Amtszeit dürfen die Mitglieder kein öffentliches Amt ausüben, kein Parteiamt innehaben und sich an keiner Wahl- oder Abstimmungskampagne beteiligen bzw. dafür spenden und kein öffentliches Amt anstreben.¹⁹¹ Die Kommission beruft einen Direktor und weitere Bedienstete.¹⁹² Die Kommission tagt in der Regel öffentlich.¹⁹³

Zu Kostenerstattungen vgl. § 83106 Cal. Gov. Code, zum Delegationsrecht vgl. § 83108 Cal. Gov. Code.

3.2.3 Europäische Union

Das geltende Primärrecht sieht keine EU-weiten Volksabstimmungen vor. Allfällige nationale Abstimmungen über Primärrechtsreformen unterliegen den jeweiligen nationalen Vorgaben. Als direktdemokratische Mitwirkungsmöglichkeit ist im Vertrag von Lissabon die Europäische Bürgerinitiative (EBI) verankert. Dabei handelt es sich um ein „Agenda-Setting-Werkzeug“, das es einer Million EU-Bürgerinnen und -Bürger aus mindestens sieben Mitgliedstaaten erlaubt, die Europäische Kommission aufzufordern, einen Rechtsakt in ihren Zuständigkeitsbereichen vorzuschlagen.¹⁹⁴ Über eine EBI findet keine Abstimmung statt. Insofern sind auf EU-Ebene auch keine Transparenzbestimmungen für die Kampagnenphase im Vorfeld einer Volksabstimmung vorgesehen. Für die Phase der Unterschriftensammlung finden sich auf Sekundärrechtsebene allerdings gewisse Offenlegungsbestimmungen. Die Organisatoren einer EBI müssen der Kommission „Informationen über jedwede

[182] Vgl. § 91000 (a) Cal. Gov. Code.

[183] Vgl. § 91004 Cal. Gov. Code.

[184] Vgl. § 91000 (b) Cal. Gov. Code.

[185] Vgl. § 91000 (c) Cal. Gov. Code.

[186] Vgl. § 83112 Cal. Gov. Code – die Homepage der FPPC findet sich unter <http://www.fppc.ca.gov> (abgerufen am 01.12.2013).

[187] Vgl. § 83100 Cal. Gov. Code.

[188] Vgl. § 83101) Cal. Gov. Code.

[189] Vgl. näher § 83102 (a) (b) Cal. Gov. Code.

[190] Vgl. näher § 83103 Cal. Gov. Code.

[191] Vgl. § 83105 Cal. Gov. Code.

[192] Vgl. § 83107 Cal. Gov. Code.

[193] Vgl. § 83110 Cal. Gov. Code.

[194] Vgl. Art. 11 Abs. 4 EUV und Art. 7 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 vom 16.02.2011 über die Bürgerinitiative, ABl. 2011L 65/1 (EBI-VO). Vgl. *Braun Binder* 2014a; *Kaufmann* 2010.

Unterstützung und Finanzierung der genannten Initiative“ vorlegen. Die Informationen werden von der Kommission in einem Register veröffentlicht.¹⁹⁵ Für alle Zuwendungen ab einer Grenze von 500 € sind die Namen der Zuwendungsgeber zu publizieren.¹⁹⁶

3.3 NOTWENDIGKEIT UND ZULÄSSIGKEIT

EINER REGELUNG

3.3.1 Notwendigkeit

Die Notwendigkeit von Transparenzbestimmungen ergibt sich in erster Linie aus der Tatsache, dass die Stimmberechtigten eine Möglichkeit haben müssen, ihren Willen frei und unverfälscht bilden zu können. Die aus dem Grundsatz der *Abstimmungsfreiheit* (vgl. dazu oben 2.1.2) fließenden Anforderungen an die Phase vor einer Volksentscheid umfassen u. a. die Kenntnis der Urheber einer Abstimmungskampagne bzw. der dahinter stehenden Finanzgeber. Die Stimmberechtigten müssen sich über das gesamte Feld der vorhandenen und geäußerten Positionen und Argumente sowie über die gesellschaftlichen Interessenzusammenhänge informieren und orientieren können. Daher dürfen große finanzielle Machtfaktoren nicht anonym bleiben, sondern müssen durch Transparenzregeln in der Öffentlichkeit bekannt sein.

Im Prozess einer Volksabstimmung muss zudem für beide Seiten einer anstehenden Entscheidung *Chancengleichheit* im Wettbewerb der Meinungsbildung bestehen. Ebenso müssen die Stimmbürgerinnen und -bürger aus dem Demokratieprinzip das gleiche Recht der freien Teilhabe an der politischen Willensbildung haben (analog zur Chancengleichheit von Parteien).¹⁹⁷

Schließlich ist als Grundvoraussetzung der Legitimität von Volksgesetzgebung das *Vertrauen in das Funktionieren des demokratischen Prozesses* zu nennen (vgl. oben 2.1.1).

Es gehört zum Gesamtbild solcher Prozesse, dass Volksabstimmungen in einem politischen Umfeld stattfinden, in dem sich viele einschlägige Akteure publizistisch äußern: Parteien, Verbände mit ihrer Öffentlichkeitsarbeit, öffentliche Stellen, neutrale und „eingefärbte“ Experten sowie das pluralistische Feld der Medien. Dieses Muster wird jedoch empfindlich verzerrt, wenn anonyme Akteure und Machtressourcen nicht offen erkennbar sind. Sie sind dann auch nicht greifbar und angreifbar, für Informationsbereitstellung und Argumente entsteht ein unfairer Wettbewerb. Bei einem Volksentscheid für den Nichtraucherschutz in Gaststätten werden zum Beispiel neben Gastwirten auch die Interessen der Tabakindustrie tangiert sein; wenn Letztere hohe Geldmittel für eine Kampagnenwerbung einsetzt, muss das ebenfalls öffentlich erkennbar sein.¹⁹⁸ Bei einem Volksentscheid über den Rückkauf des Stromnetzes in einem Stadtstaat liegt auf der Hand, dass der bisherige Netzbetreiber ablehnend eingreift; doch muss auch die Höhe der eingesetzten Mittel transparent gemacht werden.¹⁹⁹ Diese Publizität muss bereits vor der Abstimmung sichergestellt sein.

Die Problemkonstellation in einer direktdemokratischen Abstimmungskampagne ähnelt in vielfacher Weise derjenigen bei Spenden an politische Parteien. Daher liegt es nahe, ebenso die verfassungsrechtlichen Beurteilungen und die Lösungen im Bereich der Parteienfinanzierung analog heranzuziehen. Dabei sind auch Unterschiede in der Konstellation zu beachten.

Spenden an Parteien unterstützen generell eine politische Richtung, sei es für punktuelle Interessen oder mit längerfristigem Horizont. Bei Kampagnen zu Volksbegehren und Volksentscheiden zeigt sich ein gewichtiger Unterschied, denn hier dienen Finanzzuwendungen dazu, direkt Einfluss auf die Entscheidung einer politischen Sachfrage auszuüben. Finanzieller Einfluss wird somit nicht durch den komplexeren

[195] Vgl. Art. 9 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 vom 16.02.2011 über die Bürgerinitiative, ABl. 2011L 65/1 (EBI-VO).

[196] Art. 9 Abs. 2 EBI-VO. Die Zuwendungsgrenze richtet sich nach den Regelungen für die Finanzierung politischer Parteien auf europäischer Ebene.

[197] Vgl. nur BVerfGE 85, 264 (315).

[198] Vgl. Volksentscheid in Bayern zum Nichtraucherschutz (04.07.2010); Weixner 2011, S. 255 ff.

[199] Volksentscheid zum Netzurückkauf in Hamburg (22.09.2013); vgl. Netz Initiative attackiert Vattenfall, in: Hamburger Abendblatt v. 24.09.2013, S. 8; DIE WELT-Online vom 28.09.2013. Demnach soll die Fa. Vattenfall Größenordnungen von 10 – 20 Mio. € undeklariert ausgegeben haben, gegenüber dem Budget der Initiative von nur 190.000 €. Vgl. auch oben 2.2.3.

Interessen-, Programm- und Entscheidungsrahmen einer Partei abgemildert oder auch zeitlich gestreckt. Der zeitliche Verlauf von Kampagnen ist durch das Abstimmungsdatum ebenfalls befristet. Daher ergibt sich sachlich und zeitlich bei Kampagnenspenden eine besondere Dringlichkeit der Publizität.

Für die Regelung und Administration von Publizitätspflichten sind weitere Unterschiede zwischen Abstimmungskampagnen und Parteien zu beachten, vor allem in der organisatorischen Dimension. Parteien als Adressaten von Spenden stellen in der Regel langfristig stabile Organisationen dar, denen Pflichten auferlegt werden können und die für Kontrollen greifbar sind. Bei Abstimmungskampagnen sind Publizitätsregeln schwieriger zu organisieren, zumal die Seite der Initiatoren und die der politischen Gegner zu unterscheiden sind. Die Initiatoren/Vertretungspersonen sind als Komitee leichter organisatorisch greifbar, auch wenn sie in der Regel keine dauerhafte Organisation bilden. Die Gegenseite tritt jedoch nicht von vornherein als Organisation auf, sondern in einem breiteren Spektrum von Akteuren. Soweit dort größere Finanzmittel aktiviert werden, müssten sie daher individuell fassbar oder zu einer organisatorischen Form verpflichtet werden (vgl. unten 3.4.4).

3.3.2 Zulässigkeit

Das Transparenzprinzip als Kernbestandteil des Demokratieprinzips bzw. als notwendige Voraussetzung zur Sicherung der Abstimmungsfreiheit wird weithin akzeptiert (vgl. oben 2.1.2, 3.1.1).

In Deutschland wird das Transparenzprinzip für Volksgesetzgebungsverfahren auf Landesebene in mehreren Einzelgesetzen eingesetzt (vgl. oben 3.1.1), deren Geltung nicht in Frage steht. Ebenso hat das deutsche Recht der Parteienfinanzierung umfängliche Publizitätsregeln für Parteispenden geschaffen. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Regelungen in ständiger Rechtsprechung bestätigt und als notwendige Sicherung der Demokratie durch Chancengleichheit im politischen Wettbewerb der Parteien und durch das Recht der Bürgerinnen und Bürger auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung begründet. Untergrenzen für die Anzeigepflicht von Spenden wurden mehrfach nach unten korrigiert.²⁰⁰

Es sind keine Gründe ersichtlich, die grundsätzlich einer Anwendung des Transparenzprinzips auf die Finanzierung von Kampagnen von Volksbegehren, Volksinitiativen, Referendumsbegehren und Volksentscheiden entgegenstehen könnten. Wie weit aus pragmatischen Gründen gesetzgeberisch davon Gebrauch gemacht wird, welche Besonderheiten zu beachten sind und welche Ausgestaltung gewählt wird, sind andere Fragen.

Für Umfang und Ausgestaltung können insbesondere grundrechtliche Grenzen relevant werden. Dabei ist die Vielfalt potenzieller Akteure von einzelnen Bürgerinnen und Bürgern, zivilgesellschaftlichen Organisationen, wirtschaftlichen Verbänden, Gewerkschaften, Unternehmen, Parteien und Medien zu berücksichtigen.

3.3.3 Grundrechtliche Grenzen

Die gesetzliche Ausgestaltung von Transparenzregeln kann verschiedene Grundrechte des Grundgesetzes berühren. Dies hängt von den jeweiligen Kampagnenkonstellationen, den beteiligten Akteuren und den diesen Akteuren jeweils zustehenden Grundrechten ab. Insbesondere das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 GG), die Religionsausübungsfreiheit (Art. 4 Abs. 2 GG), die Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG) und die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1) können betroffen sein. Sofern die Grundrechte ihrem Wesen nach auf die jeweils beteiligten juristischen Personen anwendbar sind, müssen auch deren Grundrechte beachtet werden (vgl. Art. 19 Abs. 3 GG).

Die grundrechtlichen Grenzen von Transparenzregeln können im Einzelfall zwar nur im Kontext der gesamten Regelung der Volksgesetzgebung geprüft werden; den folgenden Überlegungen kommt dabei aber allgemeine Geltung zu.

3.3.3.1 Informationelle Selbstbestimmung, Art. 2 Abs. 1 GG

Das vom allgemeinen Persönlichkeitsrecht umfasste *Recht auf informationelle Selbstbestimmung* gewährt dem Betroffenen das Recht, grundsätzlich selbst zu entscheiden, ob, wann und wie persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden.²⁰¹ Die Publikation von Namen, Wohnort und Spendenhöhe einer Person (vgl.

56 [200] Vgl. die neuere Grundsatzentscheidung BVerfGE 85, S. 264 ff. (1992) und weitere Urteile und Diskussionsbeiträge oben 3.1.3.

[201] Vgl. BVerfGE 65, 1 (41 f.); 113, 29 (46); 115, 320 (341); 117, 202 (228); 118, 168 (184); 120, 351 (359 ff.); 57

Regelungsvorschlag unten 3.5) greift in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein. Auch eine juristische Person kann Grundrechtsträgerin des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung sein. Dieses gewährleistet einer juristischen Person „einen Grundrechtsschutz vor Gefährdungen, die von staatlichen informationellen Maßnahmen ausgehen können“; für die Eröffnung des Grundrechtsschutzes kommt es allerdings maßgeblich „auf die Bedeutung der betroffenen Informationen für den grundrechtlich geschützten Tätigkeitskreis der juristischen Person an“. ²⁰² Einschränkungen sind nur aufgrund eines förmlichen Gesetzes möglich. ²⁰³

3.3.3.2 Religionsausübungsfreiheit, Art. 4 Abs. 2 GG

Sofern sich natürliche Personen und Religions- bzw. Weltanschauungsgemeinschaften an Volksgesetzgebungskampagnen beteiligen, kann darin eine Betätigung der Religionsfreiheit liegen. Diese dürfte als *lex specialis* dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung vorgehen. ²⁰⁴ Sie untersteht keinem Gesetzesvorbehalt, kann also nur verfassungsimmanent durch kollidierendes Verfassungsrecht eingeschränkt werden. ²⁰⁵

3.3.3.3 Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit, Art. 9 Abs. 1 und 3 GG

Von Bedeutung könnte ferner das Grundrecht der Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG) sein. ²⁰⁶ Die in Abs. 3 von Art. 9 geschützten sog. Koalitionen sind Vereinigungen (vgl. Art. 9 Abs. 1), deren Zweck auf die Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen gerichtet ist. Darunter ist ein gewisser Bestandsschutz der Koalitionen selbst sowie ihrer Organisation und ihrer Tätigkeit, soweit diese in der Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen besteht, subsumiert worden. ²⁰⁷

Sofern mit dem Bundesarbeitsgericht als spezifisch koalitionsmäßige Tätigkeiten auch solche angesehen werden, „mit denen arbeits- oder wirtschaftspolitische Forderungen gegenüber Regierung oder Gesetzgeber vertreten werden sollen“ ²⁰⁸, könnte das u. U. Auswirkungen auf die Grundrechtsrelevanz von Offenlegungsbestimmungen für Koalitionen nach sich ziehen. ²⁰⁹

Aus dem Grundrecht der Koalitionsfreiheit könnte unter diesem Gesichtspunkt ein Recht auf Kampagnentätigkeit im Vorfeld einer Volksabstimmung hergeleitet werden, sofern die Volksabstimmung die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen der organisierten Gruppeninteressen zum Gegenstand hat. Es ginge dabei allerdings nicht um den im erwähnten Urteil gemeinten Zugang zu Regierung und Parlament, sondern um den „Zugang zum Souverän“ (der in der Volksabstimmung als Gesetzgeber fungiert).

Die Koalitionsfreiheit steht unter keinem Gesetzesvorbehalt. Die Grundlage für Einschränkungen ergibt sich nur verfassungsimmanent aus kollidierendem Verfassungsrecht. ²¹⁰

3.3.3.4 Berufsfreiheit, Art. 12 GG

Auch das in Art. 12 Abs. 1 GG enthaltene *Grundrecht der Berufsfreiheit* wäre gegebenenfalls tangiert. Dieses zieht in seinen Schutz auch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ein; darunter werden „alle auf ein Unternehmen bezogene [sic!] Tatsachen, Umstände und Vorgänge verstanden, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat“ ²¹¹. Insofern könnte es problematisch sein, von Unternehmen die Offenlegung von Firmeninterna wie dem Budget für Öffentlichkeitsarbeit zu verlangen. Die Berufsfreiheit steht unter Gesetzesvorbehalt. ²¹²

120, 378 (397 ff.).

[202] BVerfGE 118, 168 (204).

[203] Vgl. Dreier, in: Dreier 2013, Art. 2, Rz. 91.

[204] Vgl. zum Verhältnis von Art. 4 und Art. 5 Morlok, in: Dreier 2013, Art. 4, Rz. 190.

[205] Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth 2012, Art. 4, Rz. 27 ff.

[206] Das allgemeinere Grundrecht der Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG) scheint dagegen nicht berührt, da unter den Schutzbereich in erster Linie die innere Betätigung der Vereinigung fällt. Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth 2012, Art. 9, Rz. 8.

[207] Vgl. BVerfGE 88, 103 (114).

[208] BAGE 113, 230 (234).

[209] Für die Frage eines verbindlichen Lobbyistenregisters sieht jedenfalls Sodan in der Vereinbarkeit mit der Koalitionsfreiheit ein grundsätzliches Problem, vgl. Sodan 2012, S. 199 f. Im Unterschied zu einem Lobbyistenregister sind Transparenzpflichten im Zusammenhang mit der Volksgesetzgebung allerdings zum einen weniger weit reichend (vgl. unten 3.4 und 3.5). Zum anderen bestehen mit der Abstimmungsfreiheit und dem Gebot der Chancengleichheit verfassungsimmanente Schranken (vgl. oben 2.1.2 und 2.1.3).

[210] Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth 2012, Art. 9, Rz. 50.

[211] BVerfGE 115, 205 (230).

[212] Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth 2012, Art. 12, Rz. 27 ff.

3.3.3.5 Wahlgeheimnis, Art. 38 Abs. 1 GG

Der Grundsatz der geheimen Wahl gilt als ungeschriebenes Verfassungsrecht auch bei Volksabstimmungen.²¹³ Der Schutz des Stimmgeheimnisses erstreckt sich auf die Phase vor der Stimmabgabe und richtet sich sowohl gegen staatlichen als auch gegen gesellschaftlichen Zwang.²¹⁴ Allerdings steht es den Stimmberechtigten frei, sich vor oder nach der Abstimmung freiwillig mitzuteilen.²¹⁵ Durch die freiwillige Bekanntgabe, wie man abzustimmen gedenkt, wird das Stimmgeheimnis mithin nicht verletzt, zumal die stimmberechtigte Person immer noch über die Möglichkeit verfügt, sich in der Abstimmung anders zu verhalten. Zwar wird durch eine Spende bzw. Finanzaufwendung zugunsten einer Abstimmungskampagne ein starkes Zeichen der Haltung einer stimmberechtigten Person gesetzt. Die spendende bzw. Finanzen aufwendende Person kann sich aber nicht auf die Wahrung des Stimmgeheimnisses berufen, um zu verhindern, dass ihr Name und die Spende bzw. Aufwendung offengelegt werden.

3.3.3.6 Verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Eingriffen durch Transparenzvorschriften

Allfällige mit Offenbarungspflichten einhergehende Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, die Religionsausübungsfreiheit, die Koalitionsfreiheit und das Grundrecht der Berufsfreiheit wären aber durch den legitimen Zweck der Herstellung von Transparenz der Einflussnahme Dritter auf die Willensbildung bzw. die verfassungsrechtlich gebotene Wahrung der Abstimmungsfreiheit gerechtfertigt.²¹⁶ Als hochrangiges Verfassungsgut, das demokratische Abstimmungen sichert, stellt die Abstimmungsfreiheit kollidierendes Verfassungsrecht dar und ist in der Lage, auch Grundrechte ohne Gesetzesvorbehalt verfassungsimmanent zu beschränken.

Die formell-gesetzliche Regelung muss natürlich den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren. Das bedeutet etwa, dass Spenden erst ab einem bestimmten minimalen Betrag offenzulegen sind und dass nur diejenigen Personen-Angaben anzugeben bzw. zu veröffentlichen sind, die für eine eindeutige Identifikation notwendig sind.

3.4 MÖGLICHE REGULATIONSANSÄTZE

Transparenzregeln können die Stufe der Volksinitiative, des Volks- bzw. des Referendumsbegehrens (vgl. unten 3.4.1) und die Abstimmungskampagne (vgl. unten 3.4.2 – 3.4.4) beim Volksentscheid betreffen. Im zweiten Fall müssen sie sich auf beide Seiten, die Befürworter und die politische Gegenseite, beziehen. Gegenstand ist die Offenlegung der eingesetzten Finanzmittel, insbesondere von Spenden. Da aus praktischen und rechtlichen Gründen keine vollständige Publizität auch kleinster Beträge sinnvoll ist, steht für Deutschland die Festlegung von Grenzwerten im Vordergrund.

3.4.1 Offenlegung bei Unterschriftensammlungen

Der Erfolg eines Volksbegehrens oder eines Referendums hängt davon ab, ob die notwendige Anzahl Unterschriften gesammelt werden kann. Geld kann in dieser Phase eine Rolle spielen, etwa dann, wenn bezahlte Unterschriftensammlerinnen und -sammler eingesetzt werden.²¹⁷ Offenlegungsbestimmungen würden in dieser Phase dazu beitragen, die hinter einem Begehren stehenden Kräfte sichtbar zu machen.²¹⁸ Allerdings wird mit der Unterzeichnung eines Volksbegehrens noch kein verbindlicher Entscheid in einer Sachfrage gefällt. Wichtiger sind deshalb Offenlegungsbestimmungen für Abstimmungskampagnen.

3.4.2 Grenzwerte für die Offenlegung von Spenden in Abstimmungskampagnen

Zunächst ist zu klären, ob die Grenzwerte bei Abstimmungskampagnen grundsätzlich niedriger oder gleich oder höher als bei Parteien liegen sollten. Dass solche Spenden unmittelbar auf den Entscheidungseinfluss in der Sachfrage gerichtet sind, spricht für einen niedrigeren Grenzwert (unter 10.000 €).

[213] Zur Geltung der Wahlrechtsgrundsätze bei Volksabstimmungen vgl. oben 2.1.2.

[214] Vgl. *Braun* 2006, S. 78.

[215] Vgl. *Braun* 2006, S. 79.

[216] Vgl. zur verfassungsrechtlichen Verankerung der Abstimmungsfreiheit 2.1.2.

[217] Die Wählerbestechung ist auch für den Fall von Unterschriften für Volksbegehren strafrechtlich bereits geregelt. So verbietet § 108b i. V. m. § 108d StGB, dass jemand einem anderen dafür, dass er ein Volksbegehren unterzeichnet – oder nicht unterzeichnet –, Geschenke oder andere Vorteile anbietet, verspricht oder gewährt. Auch derjenige, der sich Geschenke oder andere Vorteile versprechen lässt, solche fordert oder annimmt, wird bestraft.

[218] In einigen Gliedstaaten der USA sind Offenlegungsbestimmungen für die Phase der Unterschriftensammlung vorgesehen, vgl. *Caroni* 2009, S. 250 f.

Die drei Länder mit einer landesgesetzlichen Regelung (Berlin, Hamburg, NRW) haben übereinstimmend 5.000 € festgelegt (vgl. oben 3.1.1). Die Fraktion Bündnis 90/GRÜNE hatte in ihrem Gesetzentwurf im Bundestag 1998 für Volksbegehren und Volksentscheid (vgl. oben 3.1.2) die Anzeigepflicht für Spenden ab 20.000 DM (10.000 €) vorgesehen.

Der Gesetzentwurf der SPD-Fraktion vom Juni 2013 legte eine Rechenschaftspflicht der Vertrauenspersonen über die „Herkunft und Verwendung der Mittel, die ihnen zum Zweck der Durchführung der Volksinitiative, des Volksbegehrens und des Volksentscheids zugeflossen sind oder zur Verfügung standen“ gegenüber der Bundesabstimmungsleitung fest, nannte jedoch keinen Grenzwert für die Veröffentlichung von Spenden.²¹⁹ Der Verein Mehr Demokratie sieht in seinem Vorschlag einen Grenzwert von 10.000 € vor.²²⁰

Für Parteispenden verlangte die Fraktion Bündnis 90/GRÜNE im Bundestag 2010, dass Spenden ab 25.000 € unverzüglich beim Bundestagspräsidenten angezeigt werden müssen. Ihr Gesetzentwurf von 2012 sieht vor, dass die Grenze für die Anzeigepflicht von Parteispenden (§ 25 Abs. 3 PartG) von 10.000 € auf 5.000 € gesenkt und die unverzügliche Anzeigepflicht von 50.000 € auf 25.000 € reduziert werden soll.²²¹

Aus anderen Ländern sind noch weit niedrigere Grenzwerte bekannt, so z. B. Kalifornien mit 1.000 \$ (vgl. oben 3.2.2).

[219] § 38 Abs. 1 und 2 des Gesetzentwurfs der SPD-Fraktion des Dt. Bundestages vom 11.06.2013 (BT-Drs. 17/13874), vgl. Anhang 1 a.

[220] Vgl. § 21 Abs. 1 des Gesetzentwurfs (Mehr Demokratie 2013): „Geld- oder Sachspenden, die in ihrem Gesamtwert die Höhe von 10.000 Euro übersteigen, sind der Abstimmungskommission unter Angabe des Namens des Spenders oder der Spenderin und der Gesamthöhe der Spenden unverzüglich anzuzeigen. Für Sachspenden ist der marktübliche Preis maßgebend.“

[221] Vgl. Fraktion Bündnis 90/GRÜNE im Dt. Bundestag: Antrag vom 27.01.2010, BT-Drs. 17/547; Gesetzentwurf vom 12.12.2012, BT-Drs. 17/11877. Transparency International schlug für die Bundesebene 5.000 €/Jahr und für die Landesebene 2.500 €/Jahr vor (Februar 2000), vgl. <http://www.transparency.de/Vorschlaege-fuer-Reform-der-Pa.91.98.html> (abgerufen am 01.12.2013).

3.4.3 Anzeige der Gesamtausgaben

Erwägenswert erscheint ebenso eine Anzeigepflicht für die Gesamtausgaben auf der Seite der Befürworter und der Gegner eines Abstimmungsgegenstandes. Das würde auch mögliche Ungleichgewichte des Mitteleinsatzes zwischen den konkurrierenden Positionen sichtbar machen. Für eine detaillierte Regelung könnte Kalifornien als Vorbild dienen. Zum Einstieg in eine solche Regelung kann es zunächst ausreichen, nur die Gesamtsummen der von der Befürworter- und der Gegenseite eingesetzten Mittel für verschiedene Zeitpunkte anzeigepflichtig zu machen.

Die sehr detailliert gestalteten Regelungen in Kalifornien (vgl. oben 3.2.2 und Anhang 3) betreffen sowohl die restriktive Staffelung der Grenzwerte für Anzeigepflichten als auch die zeitlichen Anforderungen. Dies bietet zumindest sinngemäße Anregungen für die Ausgestaltung.

3.4.4 Regelungsadressaten

Als Adressaten der Regelung kommen die verschiedenen Akteure in Abstimmungskampagnen bzw. die Träger eines Volksbegehrens in Frage. Die Regelung der Offenlegung ist diesbezüglich auf die allgemeinen Bestimmungen zur Organisation der verschiedenen Akteure der Volksgesetzgebung abzustimmen.

Die Träger des Volksbegehrens bzw. eines Referendums sind am einfachsten zu erfassen. Auch wenn es für die konkreten Anforderungen an die Organisation der Träger eines Volksbegehrens durchaus unterschiedliche Regelungsmuster gibt, so ist im Resultat davon auszugehen, dass die Träger des Volks- oder Referendumsbegehrens bzw. deren Vertrauenspersonen namentlich bekannt sind.²²² Die Organisatoren der Abstimmungskampagne zugunsten eines Volksbegehrens bzw. gegen den mit Referendum bekämpften Entwurf sind in der Regel mit den jeweiligen Trägern des Volksbegehrens bzw. Referendumsbegehrens identisch.

[222] So sieht der Vorschlag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen von 1998 etwa eine stark verfasste Organisation vor: Die Initiative hat sich eine Satzung zu geben und mindestens drei Vertreter zu bestimmen (vgl. § 13 Abs. 1 des Gesetzentwurfs, BT-Drs. 13/10261, vgl. Anhang 1 b). Eine für verschiedene Selbstorganisationsformen offene Regelung sieht der Vorschlag der SPD-Fraktion von 2013 vor (vgl. §§ 2, 5 und 26 des Gesetzentwurfs, BT-Drs. 17/13874).

Schwieriger gestaltet sich die Erfassung der politischen Gegenseite, also derjenigen, die im Abstimmungskampf Werbung *gegen* ein Volksbegehren oder für den mit dem Referendumsbegehren bekämpften Entwurf machen. Dies gilt insbesondere in Situationen, in denen sich die politische Gegenseite nicht im Rahmen von Parlamentsdebatten identifizieren lässt. Hier gibt es praktisch nur die Möglichkeit, für die jeweiligen Gruppen eine Meldepflicht vorzusehen. Dies gilt auch für die politischen Parteien, sofern sie sich am Abstimmungskampf beteiligen wollen.²²³

Ein Anreiz für die Selbstorganisation der politischen Gegenseite könnte durch die Koppelung mit Abstimmungskampfkosten-Erstattungsmöglichkeiten geschaffen werden.²²⁴ Zum Staat als potenzieller Regelungsadressat vgl. oben 2.1.4.

3.4.5 Zeitlicher Bezugsrahmen

Die Meldung sollte vor dem Zeitpunkt der eigentlichen Abstimmungskampf-Phase erfolgen. Die Frist hat sich an der Zeitspanne zu orientieren, die zwischen der Bekanntgabe des Erfolgs eines Volksbegehrens/Referendumsbegehrens und dem Abstimmungstag bzw. zwischen der Ansetzung und Durchführung der Volksabstimmung liegt.²²⁵

Zwar ist aus den Schweizer Erfahrungen mit der Referendumsdemokratie bekannt, dass politische Kampagnen zu einer Sachfrage lange vor dem Zeitpunkt beginnen können, an dem die Volksabstimmung angesetzt wird.²²⁶ Zudem spielt auch das Anknüpfen an frühere Motive und Abstimmungskampagnen eine Rolle.²²⁷ In der

[223] Vgl. unten 4.5.1 und 5.4.

[224] So der Vorschlag bei Jung 1990, S. 38: „Vorgeschlagen wird, es den Gegnern eines Entwurfs (Parteien, sonstigen Organisationen und Einzelpersonen) anheimzustellen, sich zu einem Komitee zusammenzuschließen. Ein solcher Zusammenschluß soll jedenfalls die Voraussetzung sein für die Beteiligung an der Abstimmungskampfkosten-Erstattung.“

[225] Der sog. „Hofgeismarer-Entwurf“ von 1991 sieht vor, dass die Gegner sich spätestens drei Monate vor der Abstimmung zusammenschließen haben, um in den Genuss einer Kostenerstattung zu kommen. Vgl. Hofgeismarer-Entwurf 1991, S. 77.

[226] Vgl. Scholten 2014a, S. 240 ff.

[227] Beispiel: Im Zusammenhang mit verschiedenen eidgenössischen Abstimmungen über Themen mit starkem EU-Bezug wurde von der EU-freundlichen Seite wiederholt das Motiv des Baumes als „key visual“ eingesetzt. Es entwickelte sich richtiggehend zu einer „Brand“. Vgl. Scholten 2014b, S. 415 f.

Orientierung an der unmittelbar vor dem Abstimmungstermin stattfindenden Kampagnenphase wird eine pragmatische Lösung gesehen, die eine möglichst faire Erfassung zentraler Akteure gewährleisten soll.

3.5 EIGENER VORSCHLAG

3.5.1 Inhalt und Umfang

Für die Grenze der Anzeigepflicht können die landesgesetzlichen Regelungen als Anhaltspunkt dienen: Diese sehen jeweils 5.000 € vor (vgl. oben 3.1.1 sowie Anhang 2 a). Diese Größenordnung entspricht den Vorschlägen, die auch für Parteispenden auf Landesebene vorliegen.²²⁸ Dabei ist zu berücksichtigen, dass Volksentscheide in einem Umfeld stattfinden, in dem Parteien mit ihrer starken Öffentlichkeitswirkung eine große Rolle spielen, und damit auch eine Konkurrenzlage entstehen kann. Eine zu große Diskrepanz zwischen den Regelungen für Parteispenden und für Kampagnen zu Volksentscheiden auf Bundesebene sollte vermieden werden. Die Untergrenze der Anzeigepflicht auf Bundesebene sollte somit bei 5.000 € liegen.

Denkbar ist auch die Erfassung kleinerer Beträge, zum Beispiel ab 500 €, die von einer größeren Personenzahl eher aufgebracht werden können.²²⁹ Um die erwünschte Spendenbereitschaft von weniger einkommensstarken Personenkreisen nicht zu behindern, kann bis zur vorgenannten Publizitätsgrenze zwar die Namensnennung verlangt, aber auf die Veröffentlichung verzichtet werden. Nach diesem Modell verfährt Kalifornien, das die namentliche Erfassung bereits ab dem Betrag von 100 \$ verlangt (vgl. oben 3.2.2 bzw. Anhang 3). Damit würde es möglich, die gesamten Spendeneinnahmen nach Größengruppen zu gliedern und nach Teilsummen bekannt zu machen.

[228] Vgl. Sachverständigen-Kommission (1994), S. 104; für Ortsvereine wurden 5.000 DM (2.500 €) genannt.

[229] Der Betrag von 500 € wurde in Anlehnung an die Regelung der Parteienfinanzierung in § 25 Abs. 2 Nr. 6 PartG gewählt. Vgl. auch Regelung zur Europäischen Bürgerinitiativen, oben 3.2.3.

3.5.2 Pflicht zur Anzeige vor dem Abstimmungstermin

Bei Parteispenden besteht eine besondere Pflicht, höhere Spenden (über 50.000 €) unverzüglich anzuzeigen (§ 25 Abs. 3 Satz 2 PartG).²³⁰ Im Vorfeld eines Volksentscheids gibt es eine andere Sachlage, da angesichts des veränderten zeitlichen Verfahrensablaufs die Transparenzfrage für große Spenden (soweit sie erlaubt sind) hier durchgängig virulent ist. Daher empfiehlt es sich, generell eine andere Regelung der Anzeigepflichten vorzunehmen. Für die Zeit vor einer Volksabstimmung kann ein Anzeigefahrplan eingerichtet werden, der natürlich auf die festgelegten Verfahrensfristen abgestellt sein muss.

Als erster Schritt kann festgelegt werden, dass (zum Beispiel) ein halbes Jahr vor dem Entscheid alle bis dahin eingegangenen Spenden angezeigt und öffentlich bekannt gemacht werden. Anschließend sind einmal monatlich die neuen Spenden zu publizieren, letztmalig einen Monat vor der Abstimmung. Große Spenden (vgl. unten 4.5) dürfen lediglich bis maximal zwei Monate vor der Abstimmung zufließen und müssen zu diesem Zeitpunkt veröffentlicht werden. Nur auf eine solche Weise kann das Transparenzgebot für die Entscheidung der Stimmbürgerinnen und -bürger wirksam werden.

Vorliegende Gesetzentwürfe über Volksbegehren und Volksentscheide sehen nur zum Teil vor, dass die Rechenschaftspflichten vor dem Abstimmungszeitpunkt liegen. Sie werden damit der Informationsfunktion der Transparenzregeln für die Stimmbürgerinnen und -bürger nicht voll gerecht.²³¹

[230] Die Sachverständigen-Kommission (2001) hatte für Großspenden über 250.000 € eine gesonderte zeitnahe Veröffentlichungspflicht (zu jedem Quartalsende) empfohlen (2001, S. 69 – 70).

[231] Nach dem Gesetzentwurf der SPD-Fraktion vom 11.06.2013 (BT-Drs. 17/13874) ist innerhalb von zwei Monaten nach Stellung des Antrags auf Durchführung des Volksbegehrens oder des Volksentscheids über die Herkunft der Mittel Rechenschaft abzulegen, über Herkunft und Verwendung der Mittel innerhalb von drei Monaten nach Zustellung des Abstimmungsergebnisses (§ 38 Abs. 1). Der Gesetzentwurf von Abgeordneten und Fraktion von Bündnis 90/GRÜNE vom 24.03.1998 (BT-Drs. 13/10261) verpflichtet die Initiative, über Herkunft und Verwendung der zugeflossenen Mittel und über ihr Vermögen zum Ende jedes Kalenderjahres öffentlich Rechenschaft abzulegen (§ 13 Abs. 3). Vgl. zu diesen Entwürfen auch Anhänge 1 a und b.

Nach § 21 Abs. 2 des Gesetzentwurfs von Mehr Demokratie (Mehr Demokratie 2013) haben die Vertrauensleute 15 Tage vor dem Abstimmungstermin eines Volksentscheids an Eides statt zu versichern, dass der Anzeigepflicht vollständig und richtig nachgekommen worden ist.

3.5.3 Verwaltung und Organisation der Transparenzregeln

Für die Verwaltung der Transparenzregeln ist die staatliche Abstimmungsleitung auf Bundesebene zuständig (Bundeswahlleiter, analog zum Bundestagspräsidenten bei den Parteispenden).²³² Für die Abwicklung der Anzeigepflichten müssen besondere organisatorische Vorkehrungen getroffen werden. Bei Volksbegehren und Volksentscheid bestehen, anders als bei Parteien, in der Regel keine dauerhaften Organisationen der politischen Akteure. Zwischen der Initiativseite und der politischen Gegenseite liegen zusätzliche Unterschiede vor. Bilden sich Unterstützungs-komitees, sind sie bei der Abstimmungsleitung anzumelden. Die Abstimmungsleitung nimmt die Verfahrensaufsicht wahr.

Anzeigepflichtige Spenden sind von Seiten der Befürworter und der Gegner einer Abstimmungsvorlage gemäß den zeitlichen Vorgaben bei der Abstimmungsleitung zu melden und von dieser zu veröffentlichen.

Auf der Initiativseite bzw. bei einem Referendum sind die Vertrauenspersonen bekannt. Sie müssen durch geeignete organisatorische Maßnahmen und personelle Verantwortlichkeiten sicherstellen, dass die Publizitätsvorschriften über Zuwendungen eingehalten werden. Wollen verschiedene Personen oder Gruppen einen Abstimmungsgegenstand gemeinsam unterstützen, sollte zur Vereinfachung ein Unterstützungs-komitee gebildet werden, das sich bei der Verfahrensaufsicht anmeldet.

Die politische Gegenseite, also jene Personen und Gruppen, die gerade nicht die Trägerschaft eines Volksbegehrens oder eines Referendumsbegehrens bilden, haben sich spätestens drei Monate vor der Volksabstimmung bei der Abstimmungsleitung anzumelden. Auch hier sind organisatorische Zusammenschlüsse zur korrekten und überprüfbaren Abwicklung der Geldflüsse empfehlenswert. Die Transparenz der Finanzaktivitäten ist hier besonders wichtig, weil die gegnerischen Kampagnenaktivitäten auch in finanzieller Hinsicht für den Ausgang der Entscheidung häufig ein großes Gewicht aufweisen.

[232] Wird bei der Einführung von Volksgesetzgebung auf Bundesebene eine Abstimmungskommission ins Leben gerufen, macht es Sinn, wenn diese auch für die Verwaltung der Transparenzregeln zuständig ist. Eine entsprechende Regelung sieht etwa § 17 Abs. 3 des Gesetzentwurfs von Mehr Demokratie e.V. (Mehr Demokratie e.V. 2013) vor.

Für die Verletzung von Regeln für das Spendenwesen sind Sanktionen vorzusehen, die analog zum Parteiengesetz gestaltet werden können. Die Namen von Unterstützungskomitees sind sachlich zutreffend auszuweisen, damit eine Täuschung der Öffentlichkeit vermieden wird. Sie müssen die wirtschaftlichen Interessen erkennen lassen.²³³

3.5.4 Ergänzende Regelungen

Eine Reihe weiterer Aspekte sollte sicherstellen, dass die Publizitätspflichten effektiv umgesetzt werden können. Im Rahmen der Parteispendenpraxis hat sich grundsätzlich gezeigt, dass sich solche Regelungen wirksam durchführen lassen.

- Zusätzlich zu den reinen Spendenzahlungen sind, ebenso wie im Parteienrecht, geldwerte Leistungen einschließlich der Bereitstellung von Personal der Anzeigepflicht ebenfalls unterworfen. Das gilt auch für das Sponsoring bei Medienwerbung (vgl. Regelungen in Kalifornien, oben 3.2.2 bzw. Anhang 3).
- Eine Stückelung von Spenden, um die Publizitätspflicht zu umgehen, ist untersagt (ebenso wie bei Parteispenden).
- Sammelorganisationen dürfen anzeigepflichtige Spenden nicht verschleiern, sondern müssen sicherstellen, dass ursprüngliche Großspender nachvollzogen und ausgewiesen werden können.²³⁴
- Die Spenderperson ist durch Name und Anschrift zu identifizieren. Die Offenlegung umfasst allerdings nur die minimalen zur Identifizierung eines Spenders notwendigen Angaben, also in aller Regel Name (Unternehmensname) und Wohnort bzw. Sitz (ohne genaue Adresse).
- Soweit Spenden juristischer Personen/Unternehmen erlaubt sind (vgl. unten 4.4.1 und 4.5.1), ist die Identifizierung mit diesem Namen der juristischen Person bzw. des Unternehmens erforderlich, ggf. auch der Person, die die Mittel zur Verfügung gestellt hat.

- Wenn eine Person oder Gruppe nicht an andere spendet, sondern selbst, also „unabhängig“, Werbung für eine bestimmte Position macht, sind die Aufwendungen hierfür ebenfalls bei der Abstimmungsleitung anzuzeigen. In diesem Zusammenhang kann von „unabhängigen“ Aufwendungen gesprochen werden (vgl. Regelungen in Kalifornien, oben 3.2.2 bzw. Anhang 3).
- Alle größeren Werbemaßnahmen müssen mit den Namen der Spender, Sponsoren o. Ä. sichtbar gekennzeichnet sein (vgl. Regelungen in Kalifornien, oben 3.2.2 bzw. Anhang 3).

[233] Vgl. für entsprechende Regelungen in Kalifornien oben 3.2.2 bzw. Anhang 3.

[234] Mit Blick auf das Zusammenspiel mit der Parteienfinanzierung wäre außerdem sicherzustellen, dass Abstimmungsspenden keine „verschleierte Wahlspenden“ sind. Die Schweizer Erfahrungen zeigen, dass politische Parteien regelmäßig rechtzeitig vor den Wahlen Volksinitiativen starten, um dadurch erhöhte Aufmerksamkeit für den Wahlkampf zu generieren.

3.6 ARGUMENTARIUM

Die folgende Zusammenstellung von Argumenten folgt dem Schema „Frage – Antwort“

FRAGE	ANTWORT
1. Sind Abstimmungsergebnisse käuflich?	Verschiedene Studien legen die Vermutung nahe, dass unter bestimmten Voraussetzungen der Finanzeinsatz die Wahrscheinlichkeit von Sieg oder Niederlage erheblich steigern kann.
2. Wozu braucht es Transparenzregeln?	<p>Volksentscheide sind nur legitim, wenn die Stimmberechtigten die Möglichkeit erhalten, sich ihre Meinung frei und unverfälscht bilden zu können. Dazu gehört zu wissen, von wem eine Abstimmungskampagne durchgeführt oder unterstützt wird. Wenn nicht bekannt ist, wer der Urheber einer Information ist, kann diese auch nicht richtig eingeordnet werden.</p> <p>Bereits der Verdacht, dass Bürgerinnen und Bürger ihren Willen nicht frei bilden können, sondern durch geschickte Manipulation beeinflusst werden, stellt für die Demokratie ein Problem dar.</p> <p>Transparenzregeln bilden zudem eine notwendige Grundlage zur Sicherstellung der Chancengleichheit der am politischen Meinungsbildungsprozess beteiligten Akteure.</p>
3. Sind Transparenzvorschriften verfassungskonform?	Ja. Offenlegungspflichten dienen dazu, die im Grundgesetz verbürgten Wahlrechtsgrundsätze, die auch für Volksentscheide gelten, zu sichern. Transparenz ist notwendig, um die Abstimmungsfreiheit und die Chancengleichheit zu gewährleisten.
4. Für wen gelten Transparenzregeln?	Transparenzregeln richten sich an natürliche und juristische Personen. Sie gelten sowohl für die Befürworter als auch für die Gegner eines Abstimmungsgegenstandes. Organisatorisch einfach zu erfassen sind die Träger eines Volksbegehrens, einer Volksinitiative oder eines Referendumsbegehrens. Die politische Gegenseite ist durch eine Anzeigeverpflichtung zu erfassen.
5. Werden durch Transparenzvorschriften nicht die für Volksentscheide notwendigen Ressourcen geschmälert?	Die direkte Demokratie kann nicht allein von staatlicher Finanzierung leben. Diskurs- und Informationsvermittlungsprozesse sind auf Geld von privater Seite angewiesen. Spenden spielen dabei eine wichtige Rolle; potenzielle Spender dürfen durch Transparenzregeln nicht abgeschreckt werden. Die Offenlegung zielt darauf ab, einseitige finanzielle Dominanz sichtbar zu machen. Deshalb sind Spenden erst ab einem bestimmten Grenzwert offenzulegen (vgl. auch 4.6, Antwort auf Frage 6).

FRAGE	ANTWORT
6. Sind alle Spenden und „unabhängigen“ Aufwendungen offenzulegen?	<p>Nein, die Offenlegungspflicht setzt erst ab einem bestimmten Betrag ein. Als Grenzwert wird in Anlehnung an die landesrechtlichen Regelungen (Berlin, Hamburg, NRW) ein Grenzwert von 5.000 € vorgeschlagen. Für niedrigere Spenden (z. B. ab 500 €) könnte die Namensnennung der Spender gegenüber der Kontrollbehörde, allerdings ohne deren Publikation, vorgesehen werden (Meldepflicht). Neben Geldspenden sind auch Sachspenden sowie weitere geldwerte Leistungen offenzulegen.</p> <p>Zusätzlich zur Offenlegung von Spenden ab 5.000 € kann die Offenlegung des Gesamtvolumens der Spendeneinnahmen (unter Einschluss von Kleinspenden) vorgesehen werden.</p>
7. Welche Angaben zu den Spendern bzw. „unabhängigen“ Aufwendenden sind offenzulegen?	<p>Ab einem Betrag von 5.000 € sind der Abstimmungsleitung Namen und Adressen der Spender bzw. Aufwendenden (private oder juristische Person) und die Höhe des Betrags mitzuteilen. Die Abstimmungsleitung veröffentlicht die Höhe der Spende bzw. Aufwendung unter Angabe von Namen und Wohnort (ohne vollständige Adresse) bzw. Sitz der juristischen Person.</p> <p>Werden die Mittel dem Spender von einer dritten Person zur Verfügung gestellt, so ist auch diese Person zu identifizieren und deren Name und Wohnort bzw. Sitz sind zu veröffentlichen.</p>
8. Wer muss die Spende bzw. „unabhängige“ Aufwendung anzeigen?	Anzeigepflichtige Spenden und Aufwendungen sind von Seiten der Befürworter und der Gegner einer Abstimmungsvorlage bei der Abstimmungsleitung zu melden und von dieser zu veröffentlichen. In der Regel sind die Befürworter und Gegner bereits organisiert (z. B. als Träger eines Volksbegehrens) oder es wird eine gewisse Selbstorganisation empfohlen (z. B. Zusammenschluss von Gegnern eines Volksbegehrens in einem Komitee). Alle Akteure haben sich spätestens drei Monate vor der Volksabstimmung bei der Abstimmungsleitung anzumelden. Dies gilt auch für nicht organisierte Einzelpersonen.
9. Wie kann verhindert werden, dass durch Aufteilung von Spenden und „unabhängigen“ Aufwendungen die Offenlegungspflichten umgangen werden?	<p>Zum einen sind Verbotsvorschriften vorzusehen, die eine Stückelung von Spenden und Aufwendungen zur Umgehung der Publizitätspflicht untersagen. Die Organisation, der die Spende zukommt, hat sicherzustellen, dass eine Person die Offenlegungspflicht nicht durch Mehrfachspenden oder Mehrfachaufwendungen unterläuft.</p> <p>Zum andern kann für Beträge unter dem Grenzwert, ab welchem offengelegt werden muss, eine Meldepflicht vorgesehen werden. Die Abstimmungsleitung wird über die Höhe der Spende bzw. Aufwendung und den Namen des Spenders bzw. Aufwendenden informiert, darf diese Angaben aber nicht publizieren, sofern nicht der Grenzwert überschritten wird. Um Kleinspender und -aufwender nicht von der Spendentätigkeit abzuhalten, macht es Sinn, auch die Meldepflicht erst ab einem bestimmten Grenzwert vorzusehen (vgl. auch Antwort auf Frage 6).</p> <p>Vorgeschlagener Grenzwert für die Offenlegungspflicht: 5.000 € Vorgeschlagener Grenzwert für die Meldepflicht: 500 €</p>

3 TRANSPARENZREGELN

FRAGE	ANTWORT
10. Darf unter einem Pseudonym gespendet bzw. dürfen „unabhängige“ Aufwendungen vorgenommen werden?	Nein. Der Spender bzw. Aufwendende (natürliche oder juristische Person) muss seinen richtigen Namen bekannt geben. Die Organisation, der die Spende zukommt, darf anzeigepflichtige Spenden nicht verschleiern. Sie muss sicherstellen, dass ursprüngliche Spender nachvollzogen und ausgewiesen werden können.
11. Ist eine Koppelung der Transparenzregeln mit Kostenerstattungsregeln notwendig?	Eine Koppelung von Transparenz- und Kostenerstattungsregelungen ist nicht zwingend notwendig. Es sind auch genuine Offenlegungspflichten denkbar. Eine Koppelung mit Erstattungsregeln könnte zusätzliche Anreize zur Umsetzung der Offenlegungspflichten schaffen, etwa indem eine Kostenerstattung nur gewährt wird, wenn die Offenlegungspflichten erfüllt sind.
12. Sind neben Offenlegungsbestimmungen weitere Maßnahmen notwendig?	Als zusätzliche Transparenzbestimmung wird vorgeschlagen, alle größeren Werbemaßnahmen mit den Namen der Spender, Sponsoren o. Ä. sichtbar zu kennzeichnen.
13. Sind Transparenzregeln auch für die Phase der Unterschriftensammlung notwendig?	Zwar kann Geld auch in der Phase der Unterschriftensammlung eine Rolle spielen. Allerdings wird mit der Unterzeichnung eines Volksbegehrens noch kein verbindlicher Entscheid in einer Sachfrage gefällt. Vordringlich sind deshalb Offenlegungsbestimmungen für Abstimmungskampagnen.

4 BEGRENZUNGSREGELN

4.1 RECHTSLAGE UND DISKUSSIONSSTAND

IN DEUTSCHLAND

Verbote oder Begrenzungen für Spenden oder Ausgaben bei Volksbegehren und Abstimmungskampagnen für Volksentscheide sind in Deutschland bisher nicht geregelt. Eine Ausnahme bilden die Verbote in zwei Bundesländern, Spenden bestimmter Herkunft anzunehmen (4.1.1). Ansatzweise findet sich eine Ausgabenobergrenze außerdem im Gesetzentwurf der Grünen aus dem Jahr 1998 (4.1.2). Wie bei den Publizitätsvorschriften können wertvolle Parallelen wiederum aus den Regelungen und Diskussionen im Zusammenhang mit der Parteienfinanzierung herangezogen werden (4.1.3).

4.1.1 Regelungen zur Volksgesetzgebung in den Bundesländern

Drei Bundesländer sehen ein Verbot vor, das sich auf die Annahme von Spenden aus bestimmten Kreisen bezieht.^[235] Demnach ist es in *Berlin* der Trägerin einer Volksinitiative oder eines Volksbegehrens nicht erlaubt, Geld- oder Sachspenden u. a. von Fraktionen und Gruppen der Parlamente, kommunalen Vertretungen oder von Unternehmen, die ganz oder tlw. im Eigentum der öffentlichen Hand stehen, anzunehmen. In *Nordrhein-Westfalen* ist derselbe Spenderkreis ausgeschlossen. Im Unterschied zur Berliner Regelung umfasst das Verbot in Nordrhein-Westfalen explizit auch die Spendenannahme im Zusammenhang mit Volksentscheiden.^[236] Die Berliner Regelung verweist für den Fall, dass eine Partei Trägerin einer Volksinitiative oder eines Volksbegehrens ist, auf den Ausnahmekatalog in § 25 Abs. 2 des Parteiengesetzes (vgl. unten 4.1.3). *Hamburg* bezieht sich ebenfalls auf den Ausnahmekatalog

[235] Vgl. Berlin: § 40c Gesetz über Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheid (Abstimmungsgesetz – AbstG) vom 11. Juni 1997, zuletzt geändert am 8. Juli 2010. Hamburg: § 30 Abs. 1 Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (VAbstG) vom 20. Juni 1996. NRW: § 31a Abs. 1 Gesetz über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (VIVBVEG) vom 31. Dezember 2011.

[236] Die Berliner Regelung ist vermutlich auch dahingehend zu interpretieren.

des Parteiengesetzes, allerdings nur auf § 25 Abs. 2 Nr. 1 und 6. Eine Obergrenze für Spenden oder Ausgaben ist in keinem Bundesland geregelt.

4.1.2 Gesetzentwürfe zur Einführung bundesweiter Volksscheide im Bundestag

Die oben (vgl. 3.1.2 bzw. Anhang 1) erwähnten Gesetzentwürfe sehen keine Grenzen für private Spenden vor. Ein Entwurf schlägt eine Ausgabenbegrenzung vor: Der Entwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 24.03.1998 (BT-Drs. 13/10261) formuliert in § 11 Abs. 3 des Gesetzentwurfs die Auflage, dass die finanziellen Aufwendungen von Behörden und anderen öffentlichen Stellen des Bundes und der Länder für die Informationsarbeit im Zusammenhang mit der Durchführung des Volksbegehrens und des Volkssentscheids die Höhe der finanziellen Zuwendungen für die Initiativen nicht übersteigen dürfen. Damit ist eine Ausgabenbegrenzung allerdings allein für die staatliche Seite vorgesehen.

4.1.3 Parteienfinanzierungsrecht

4.1.3.1 Rechtslage

Für Parteien besteht bisher nach dem Parteiengesetz kein allgemeines Verbot, Spenden von juristischen Personen anzunehmen. Auch Obergrenzen für Spenden wurden nicht festgelegt.

Verboten ist jedoch die Annahme von Spenden (§ 25 Abs. 2 Ziff. 1-8 PartG) u. a. von:

- „(1) Öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Parlamentsfraktionen und -gruppen sowie von Fraktionen und Gruppen von kommunalen Vertretungen;
- (2) Spenden von politischen Stiftungen, Körperschaften, Personenvereinigungen und Vermögensmassen, die ausschließlich und unmittelbar gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zwecken dienen;
- (3) Spenden von außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes (mit Ausnahmen);
- (4) Spenden von Berufsverbänden, die diesen mit der Maßgabe zugewendet werden, sie an eine politische Partei weiterzuleiten;

- (5) Spenden von Unternehmen, die ganz oder teilweise im Eigentum der öffentlichen Hand stehen oder von ihr verwaltet oder betrieben werden, sofern die direkte Beteiligung der öffentlichen Hand 25 Prozent übersteigt;
- (6) Spenden, soweit sie im Einzelfall mehr als 500 Euro betragen und deren Spender nicht feststellbar sind, oder bei denen es sich erkennbar um die Weiterleitung einer Spende eines nicht genannten Dritten handelt;
- (7) Spenden, die erkennbar in Erwartung oder als Gegenleistung eines bestimmten wirtschaftlichen oder politischen Vorteils gewährt werden;
- (8) Spenden, die von einem Dritten gegen ein von der Partei zu zahlendes Entgelt eingeworben werden, das 25 vom Hundert des Wertes der eingeworbenen Spende übersteigt.“

4.1.3.2 Diskussionsstand

Häufig wurde diskutiert, ob Spenden juristischer Personen (insbesondere von Unternehmen) verboten oder ob Obergrenzen für erlaubte Spenden eingeführt werden sollen.²³⁷ Dabei ist von besonderem Gewicht, inwieweit das Bundesverfassungsgericht solche Regelungen als verfassungsrechtlich unzulässig, als möglich oder sogar als geboten ansieht. Auch offizielle Beratungsgremien sind einschlägig, vor allem die von den Bundespräsidenten berufene Sachverständigen-Kommission zur Parteienfinanzierung (1994) und die Sachverständigen-Kommission (2001).²³⁸

Spenden juristischer Personen

Das Bundesverfassungsgericht hat die Zulässigkeit von *Spenden juristischer Personen* für Parteien mehrfach erörtert, aber im Ergebnis regelmäßig ein Verbot abgelehnt.²³⁹ Diese Position vertreten unter Verweis auf die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch die Sachverständigen-Kommission 1993 (S. 74 ff.) und die Sachverständigen-Kommission 2001 (S. 65/66).²⁴⁰ Im Grundsatz seien solche Parteispenden in beliebiger Höhe zulässig; möglichen Gefahren für den Prozess

[237] Zur früheren Entwicklung vgl. Landfried 1994, S. 298 ff.

[238] Vgl. Sachverständigen-Kommission (1994), BT-Drs. 12/4425; Sachverständigen-Kommission (2001), S. 77 ff., BT-Drs. 14/6710.

[239] Grundlegend wiederum BVerfGE 85, 264 (314 ff.), (von 1992). Zusammenfassung bei Sachverständigen-Kommission (1994), S. 22 ff., Sachverständigen-Kommission (2001), S. 38 ff. und 65 ff.

[240] Vgl. BVerfGE 52, 63 (86 f.); BVerfGE 85, 264 (315); vgl. Gutachten Klein und Morlok in Sachverständigen-Kommission (2001).

der politischen Willensbildung durch größere finanzielle Einflussmöglichkeiten suche das Verfassungsrecht durch das mildere Mittel der Verpflichtung der Parteien zur öffentlichen Rechenschaft über die Herkunft ihrer Mittel (Art. 21 Abs. 2 GG) entgegenzuwirken. In der Abwägung wird gegen die Zulässigkeit angeführt, dass die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an der politische Willensbildung letztlich ihren Ausdruck im Wahlakt finde, an den Wahlen aber nur natürliche und nicht juristische Personen teilnehmen könnten. Mit Blick auf die Gleichbehandlung der Bürgerinnen und Bürger sei auch problematisch, dass der Inhaber einer juristischen Person seine politischen Ziele zweimal verfolgen könne, einmal als Privatperson, zum anderen als Verfügungsberechtigter über die Mittel der juristischen Person. Andererseits seien juristische Personen wie Wirtschaftsunternehmen, Wirtschaftsverbände oder Gewerkschaften berechtigt, auf die politische Willensbildung Einfluss zu nehmen. Ein Verbot wäre zudem ein erheblicher Eingriff in die Chancengleichheit derjenigen Parteien, die mit ihrem Programm vor allem auch Wirtschaftsunternehmen und -verbände ansprechen. Gegen ein Verbot werden ebenso Gründe der Transparenz und eine hohe Umgehungsgefahr angeführt, da sich ein Inhaber hinter dem Firmennamen verstecken oder ein Strohmann eingesetzt werden könne. In den Gutachten für die Sachverständigen-Kommission 2001 lehnte *H. H. Klein* ein Verbot explizit als verfassungswidrig ab. Die Verfassung verbiete keineswegs die Abhängigkeit einer Partei von privaten Geldgebern, sie verlange nur die Offenlegung einer solchen Abhängigkeit, damit die Wähler daraus ggf. Konsequenzen ziehen könnten (S. 176 – 177). Gutachter *M. Morlok* äußerte sich aufgeschlossen gegenüber einem Spendenverbot für juristische Personen, verband diese Frage aber im Ergebnis mit dem Ansatz einer Obergrenze (S. 269 – 271).

Obergrenze für Großspenden

Eine *Obergrenze für Großspenden* verzeichnet wesentlich mehr Befürworter. Von der Sachverständigen-Kommission (1994) noch einmütig abgelehnt, wurde eine Obergrenze in der Sachverständigen-Kommission (2001) kontrovers behandelt und nur mit einer Mehrheit von drei zu zwei Mitgliedern verworfen.²⁴¹ Die Befürworter empfahlen eine Grenze bei 250.000 DM und sahen bei höheren Beträgen die Gefahr politischer Einflussnahme als beträchtlich an. Die Gegner verwiesen auf

die mögliche Beeinträchtigung von Grundrechten, hielten mit dem Bundesverfassungsgericht die Publizität hoher Spenden für eine hinreichende Information der Wähler und bezweifelten die Effektivität einer Begrenzung angesichts von Umgehungsmöglichkeiten.

Von den Gutachtern blieb Klein weiterhin ablehnend. Morlok (Sachverst.-Komm. 2001) schlug nach Abwägung der Argumente als „Mittelweg moderate Begrenzungen“ von Spenden juristischer Personen vor, nämlich 100.000 DM. Zugleich plädierte er dafür, dieselbe Grenze von 100.000 DM auch für Großspenden natürlicher Personen festzulegen.²⁴²

In einer jüngeren Anhörung des Bundestags-Innenausschusses (07.06.2010) lehnte Klein auch Obergrenzen weiterhin ab. Morlok (Anhörung 2010, S. 6) blieb in allgemeiner Weise bei dem Plädoyer für Obergrenzen. Spenden juristischer Personen seien nur von der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2) geschützt, während Beschränkungen auf die demokratische Gleichheit der Bürgerinnen und Bürger gestützt werden können und sich in der Abwägung regelmäßig durchsetzen dürften. *H. M. Heinig* (Anhörung 2010, S. 2 – 3) sprach Spendenobergrenzen für eine Person (juristische oder natürliche) einen „gewissen institutionenschützenden Charakter“ zu und konnte sich Größenordnungen von ca. 150.000 – 250.000 € vorstellen. Eine strengere Position vertritt auch in dieser Frage wiederum *U. Volkmann* (Anhörung 2010, S. 2/3): Der Schutz von Spenden juristischer Personen sei bei wachsender Größe weniger geschützt, und er nennt z. B. 100.000 € oder 50.000 €. Solchen Beschränkungen sei von der Verfassung her nicht nur keine Grenze gesetzt, sondern durchaus von ihr nahegelegt. Die verfassungsrechtliche Beurteilung zeigt sich demnach für Spendenobergrenzen wesentlich offener als bei Spendenverboten für juristische Personen.

Zu Parteispenden liegen aus dem parlamentarischen Raum einige neuere Regelungsvorschläge vor. Diese wurden zum einen durch den GRECO-Bericht 2009²⁴³ angeregt, zum anderen durch die virulent gewordene Praxis des Sponsorings. Die

[242] Vgl. Gutachten Morlok, SV-Kommission (2001), S. 269 – 271.

[243] Council of Europe, GRECO – Group of States against corruption (2009): Dritte Evaluierungsrunde. Evaluierungsbericht über die Transparenz der Parteienfinanzierung in Deutschland (Thema II), Straßburg.

[241] Vgl. Sachverst.-Kommission (2001), S. 80 – 82. Für Obergrenzen stimmten die Mitglieder Ulrich von Alemann und Dieter Wunder, dagegen Hedda von Wedel, Hans Günther Merk und Hans-Dietrich Winkhaus.

Fraktion von Bündnis 90/GRÜNE schlug in einem Antrag im Bundestag 2010 das Verbot von Spenden juristischer Personen und eine Obergrenze für Spenden natürlicher Personen in Höhe von 100.000 € vor, erneut durch einen Gesetzentwurf im Dezember 2012.²⁴⁴ Die Fraktion der LINKEN verlangte im März 2012 in einem Antrag im Bundestag, Parteien die Annahme von Spenden juristischer Personen zu verbieten und für Spenden natürlicher Personen eine Obergrenze von 25.000 € festzulegen.²⁴⁵ Transparency International sprach sich bereits in einem Bericht aus dem Jahr 2000 für eine Spendenobergrenze von 25.000 € aus.²⁴⁶

4.2 RECHTSLAGE UND DISKUSSIONSSTAND IN ANDEREN LÄNDERN

4.2.1 Schweiz

4.2.1.1 Rechtslage

Es gibt auf Bundesebene keine Bestimmungen über die Begrenzung von Spenden oder Ausgaben für Referendumskampagnen. Aus dem verfassungsrechtlichen *Gebot der Verhältnismäßigkeit* ergibt sich allerdings eine Grenze staatlicher Ausgaben für die Informationstätigkeit. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts stellt der staatliche Einsatz unverhältnismäßig hoher finanzieller Mittel eine Verletzung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit dar.²⁴⁷ Unverhältnismäßig sind die Mittel insbesondere dann, wenn die Abstimmungspropaganda insgesamt „in massgeblicher Weise durch die öffentliche Hand finanziert“ wurde.²⁴⁸ Dabei vergleicht das Bundesgericht die Aufwendungen der Pro- und Contra-Seite einer Vorlage.²⁴⁹ Wenn die

staatliche Informationskampagne „nach Art und Umfang“ hinter derjenigen der Gegenseite weit zurücksteht, wertet das Bundesgericht dies als Indiz für die Verhältnismäßigkeit der eingesetzten Mittel.²⁵⁰

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur „Verhältnismäßigkeit“ wird im Schrifttum kritisiert. So gehe es nicht um die Höhe der eingesetzten Mittel, sondern vielmehr um deren Wirkung.²⁵¹ Auch eine Orientierung am Aufwand der Gegenseite überzeuge nicht; der staatliche Aufwand dürfe nicht von demjenigen der privaten Akteure abhängen.²⁵²

Für Parteien, Unternehmen – mit Ausnahme einiger Unternehmen in öffentlicher Hand²⁵³ – und zivilgesellschaftliche Akteure sind die aus dem Verhältnismäßigkeitsgebot abgeleiteten Prinzipien allerdings nicht verbindlich. Für die Finanzierung von Abstimmungskampagnen durch Private existieren praktisch keine Einschränkungen. Verfassungsrechtliche Basis bildet die in Art. 16 BV garantierte *Meinungsfreiheit*.²⁵⁴ Diese schützt nicht den Geldeinsatz an sich, sondern die mit dem Geldeinsatz zum Ausdruck gebrachte Unterstützung einer politischen Partei oder Gruppierung bzw. einer Abstimmungskampagne.²⁵⁵

Gewisse Einschränkungen ergeben sich allerdings aufgrund des *Verbots politischer Werbung in Radio und Fernsehen*.²⁵⁶ Mit dieser Regelung soll „verhindert werden, dass die Ausdehnung der Wahl- und Abstimmungskämpfe auf die Werbung in den elektronischen Medien entsprechende Anstrengungen von Parteien und Verbänden erheblich verteuert und finanzschwache Gruppierungen benachteiligt“²⁵⁷.

[244] Vgl. Fraktion Bündnis 90/GRÜNE im Deutschen Bundestag: Antrag vom 27. 01.2010, BT-Drs. 17/547; Gesetzentwurf vom 12.12.2012, BT-Drs. 17/11877.

[245] Vgl. Fraktion DIE LINKE im Dt. Bundestag: Beschlussantrag vom 21.03.2012, BT-Drs. 17/9063; so auch bereits ein kurzer Antrag vom 09.02.2010, BT-Drs. 17/651.

[246] Vgl. <http://www.transparency.de/Vorschlaege-fuer-Reform-der-Pa.91.98.html> (abgerufen am 01.12.2013).

[247] Vgl. Bundesgerichtsentscheide (BGE) 132 I 104 (115); 121 I 252 (256); 119 Ia 271 (281); 116 Ia 466 (475); 114 Ia 427 (444); Besson 2003, S. 208-213; Tornay 2008, S. 245 f.

[248] BGE 114 Ia 427 (446) – Urteil vom 20.12.1988.

[249] Im konkreten Fall hatte die Gemeinde dargelegt, dass ein gegnerisches „Komitee gegen immer mehr Verbote“ und eine Lobby des Spielautomatengewerbes großen Aufwand in zahlreichen Zeitungsinserten mit Propaganda-Argumenten, mit Stellungnahmen von Prominenten oder engagierten Politikern, mit der Liste der

Komiteemitglieder und in einem in alle Haushaltungen des betreffenden Kantons versandten vierseitigen Flugblatt getätigt hatten, vgl. BGE 119 Ia 271 (282) – Urteil vom 04.08.1993.

[250] Vgl. BGE 119 Ia 271 (283).

[251] Vgl. Besson 2003, S. 216 f. und 222. Vgl. auch G. Müller 1996, S. 262 ff.

[252] Vgl. Tschannen 1995, S. 111. Vgl. auch Decurtins 1992, S. 381, der diese Abhängigkeit lediglich prüfen will, wenn andere Kriterien bereits für eine unzulässige Intervention sprechen.

[253] Vgl. dazu Caroni 2009, S. 167 ff.

[254] Vgl. Hangartner/Kley 2000, S. 1073 f. und 1076 f.; J. P. Müller 1999, S. 367; Tschannen 1995, S. 117.

[255] Vgl. BGE 125 I 441 (446) – Urteil vom 01.07.1999; vgl. dazu Caroni 2009, S. 160 f.

[256] Vgl. Art. 10 Abs. 1 lit. d RTVG, Bundesgesetz über Radio und Fernsehen vom 24. März 2006, SR 784.40.

[257] Botschaft des Bundesrates zur Totalrevision des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen vom 18. Dezember 2002, BBl 2003 1569 (1676). Vgl. dazu Mäder 2007, S. 167 ff.

Neben den Abstimmungskampagnen kommt es auch im Rahmen der *Unterschriftensammlung* für Initiativ- und Referendumsbegehren zum Einsatz von Geldmitteln. Während es zulässig ist, Personen für die Sammlung von Unterschriften zu bezahlen, ist es verboten, stimmberechtigte Personen für ihre Unterschrift zu entlohnen.²⁵⁸

Im Kanton *Tessin* sah eine frühere Fassung des Art. 115 Abs. 2 LEDP-TI²⁵⁹ eine Begrenzung der Finanzierung des *Wahlkampfs* eines Kandidaten durch einen Dritten auf 50.000 CHF vor. Das Schweizer Bundesgericht beurteilte diese Bestimmung allerdings als mit dem Grundsatz der Chancengleichheit und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip unvereinbar und damit *verfassungswidrig*.²⁶⁰ Die Bestimmung bevorzuge vermögende Kandidaten bzw. solche aus etablierten Parteien, da die Beschränkung nur für die Finanzierung durch Dritte galt, den Ausgaben des Kandidaten aus eigenen Mitteln oder seitens seiner Partei dagegen keine Grenzen gesetzt waren. Die Bestimmung sei darüber hinaus ungeeignet, Abhängigkeitsverhältnisse zwischen Kandidaten und Spendern zu verhindern. Die Frage der grundsätzlichen Verfassungskonformität von Ausgabenbeschränkungen ließ das Bundesgericht allerdings bewusst offen.²⁶¹ Die aktuelle Fassung des Tessiner Gesetzes sieht keine Ausgabenbeschränkung mehr vor.

4.2.1.2 Diskussionsstand

Im Schweizer Diskurs werden Transparenzvorschriften häufiger gefordert als Begrenzungsregeln für Spenden und Ausgaben im Abstimmungskampf. Transparenzregeln werden als milderer Mittel gesehen, um finanzielle Ungleichheiten in der politischen Auseinandersetzung zu minimieren.²⁶²

Einzelne *parlamentarische Vorstöße* mit dem Ziel der Einschränkung bzw. des Verbots von Unternehmensspenden zugunsten von Parteien oder im Zusammenhang mit Wahlkämpfen blieben erfolglos.²⁶³ Auch eine parlamentarische Initiative,

die Spenden bestimmter Unternehmen an Abstimmungskampagnen verbieten wollte, misslang.²⁶⁴ Der Nationalrat gab der parlamentarischen Initiative keine Folge, da zahlreiche Umgehungsmöglichkeiten einer solchen Regelung bestünden, der Einfluss der betreffenden Unternehmen überschätzt werde und Abstimmungen nicht käuflich seien.²⁶⁵

Der Verfassungsentwurf Kölz/Müller sah neben Offenlegungsbestimmungen auch die Möglichkeit vor, die Verwendung bestimmter Mittel durch den Gesetzgeber zu beschränken.²⁶⁶ Diese Bestimmung sollte dazu beitragen, „eigentliche Missbräuche bei der Wahl- und Abstimmungspropaganda künftig etwas beschränken zu können“²⁶⁷.

4.2.2 USA – Kalifornien

In den USA gibt es keine Begrenzungsregeln für Spenden und Ausgaben im Rahmen von Volksgesetzgebungskampagnen. Und auch Fernseh- und Rundfunkzeit kann unbegrenzt gekauft werden, um politische Werbung zu betreiben. Dementsprechend fließt der Großteil der Kampagnengelder insbesondere in TV-Werbespots. Es gibt auch keine öffentliche Abstimmungskostenerstattung. Allerdings versenden verschiedene Staaten informative und ausgewogene Abstimmungsbroschüren an die Wähler.²⁶⁸

In den 1970er Jahren haben zwar viele US-Gliedstaaten Ausgaben- und/oder Zuwendungs- bzw. Spendenbegrenzungen und -verbote (*spending and contribution*

[258] Vgl. Art. 281 Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB), SR 311.0.

[259] Vgl. Art. 114 Legge sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998 (LEDP-TI; RL 1.3.1.1).

[260] Vgl. BGE 125 I 441 (446 ff.) – Urteil vom 01.07.1999.

[261] Vgl. BGE 125 I 441 (446).

[262] Vgl. *Tschannen* 1995, S. 444; *Widmer* 1989, S. 315 ff. und 321 ff.

[263] Vgl. 02.3714, Mo. Maillard, Neue Regelung zur Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkämpfen,

http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20023714 (abgerufen am 01.12.2013).

[264] Vgl. 03.434 pa.Iv. Rechsteiner, Verwendung öffentlicher Gelder in Abstimmungskampagnen, abrufbar unter http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20030434 (abgerufen am 01.12.2013).

[265] Vgl. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 26. März 2004 zu 03.434 n Verwendung öffentlicher Gelder in Abstimmungskampagnen (http://www.parlament.ch/sites/kb/2003/Kommissionsbericht_SPK-N_03.434_2004-03-26.pdf, abgerufen am 01.12.2013) und Amtl. Bull. NR 2005 24 ff. (http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/n/4707/118487/d_n_4707_118487_118614.htm, abgerufen am 01.12.2013).

[266] Zum Verfassungsentwurf Kölz/Müller vgl. auch Ziff. 3.2.1.

[267] *Kölz* 1991, S. 283.

[268] Vgl. *Heußner* 2011b, S. 57 m. w. N.; *Center for Governmental Studies*, S. 297.

limits) eingeführt.²⁶⁹ Der prominenteste Versuch fand im Rahmen des kalifornischen Political Reform Act statt. Dessen Regelungen werden hier dargestellt. Zu ergänzenden Einzelheiten s. Anhang 4. Der US-Supreme Court und in dessen Folge der Supreme Court von Kalifornien haben die Begrenzungsregeln für Abstimmungskampagnen aber später für verfassungswidrig erklärt.

4.2.2.1 Rechtsgrundlagen und Zweck

Der kalifornische Political Reform Act von 1974 sah in seiner Ursprungsfassung Ausgabenbegrenzungen im Rahmen von Volksgesetzgebungskampagnen vor.²⁷⁰ Die Höhe der in Abstimmungskampagnen eingesetzten Gelder sollte begrenzt werden, um die Bedeutung des Geldes in den Kampagnen zu mindern.²⁷¹ Sowohl die Ungleichheit der Ausgaben als auch die Gesamtausgaben sollten reduziert werden.²⁷² Der Staat sollte allen Bürgern dienen, unabhängig von deren Reichtum.²⁷³ Die Vorschriften befanden sich in Chapter 5. *Limitations on Expenditures*, Art. 3. *Statewide Measures* (§§ 85300 – 85305 Cal. Gov. Code) des Political Reform Act in der Fassung von 1974.²⁷⁴

4.2.2.2 Ausgaben und relevante Ausgabenhöhe

Ausgaben im Sinne von Art. 3 waren Ausgaben zur Beeinflussung der Wähler in deren Handeln für oder gegen die Annahme einer Vorlage, die sich für die Abstimmung qualifiziert hat.²⁷⁵ Es wurden direkte und indirekte Ausgaben erfasst, unabhängig vom Zeitpunkt der Ausgaben.²⁷⁶ Kein Komitee²⁷⁷ durfte im Hinblick auf eine Vorlage Ausgaben von mehr als 10.000 \$ vornehmen, ohne mit den Vorschriften des Art. 3 übereinzustimmen. Dabei galten zwei oder mehr Komitees, die

beim Vornehmen von Ausgaben gemeinsam handelten, als ein Komitee.²⁷⁸ Damit sollte verhindert werden, dass durch die Aufspaltung in viele kleine Komitees die Schwellengrenze von 10.000 \$ umgangen wird.²⁷⁹

4.2.2.3 Absichtserklärung

Jedes Komitee, das beabsichtigte, Ausgaben von mehr als 10.000 \$ im Hinblick auf eine Abstimmungsvorlage vorzunehmen, musste spätestens 28 Tage vor der Abstimmung gegenüber der Kommission²⁸⁰ eine Absichtserklärung abgeben, welche die Vorlage identifizierte und angab, ob das Komitee beabsichtigte, die Vorlage zu unterstützen oder zu bekämpfen, und welchen Betrag das Komitee auszugeben vor hatte.²⁸¹

Dieser Verpflichtung aller Komitees, beabsichtigte Ausgaben genehmigen lassen zu müssen, liegt das Konzept zugrunde, wonach eine durch Volksbegehren an die Urne gebrachte Abstimmungsvorlage eine öffentliche Angelegenheit darstellt, in der kein einzelnes Komitee von vornherein am besten dafür geeignet ist, den Sieg oder die Niederlage zu befördern. Deshalb wurden alle Komitees unabhängig vom Betrag der beabsichtigten Ausgaben gleich behandelt.²⁸²

4.2.2.4 Genehmigung

Die Kommission musste den beantragten Ausgabenbetrag unter zwei Voraussetzungen genehmigen:²⁸³ zum einen, falls sie zur Auffassung gelangte, dass das Komitee mit ehrlicher Absicht die Vorlage unterstützte oder bekämpfte, und zum anderen, falls sie zur Überzeugung gelangte, dass das Komitee die Absicht und Fähigkeit hatte, die Ausgaben vorzunehmen.²⁸⁴

[269] Vgl. *dens.* 1994, S. 331 f. m. w. N.

[270] Vgl. *Diamond et al.* 1975, S. 465, 484-500.

[271] Vgl. § 81002 (b) Cal. Gov. Code, Fassung 1974.

[272] Vgl. *Diamond et al.* 1975, S. 485 f., so auch *Lowenstein* 1982.

[273] Vgl. § 81001 (a) Cal. Gov. Code, Fassung 1974.

[274] Vgl. *California Voters Pamphlet*, S. 45. Da sich die übrigen Normen des Political Reform Act in den Jahrzehnten bis heute weiterentwickelt haben, sind Inkonsistenzen mit aktuellen Normen und Gegebenheiten denkbar.

[275] Vgl. § 85300 Cal. Gov. Code, Fassung 1974.

[276] Näher *Diamond et al.* 1975, S. 495. – Zum Zeitpunkt der Ausgaben und der Abgrenzung zu Ausgaben für die Unterschriftensammlung s. näher *dies.* 1975, S. 495 f., 476 f.

[277] Zum Begriff vgl. oben 3.2.2.2.

[278] Vgl. § 85301 Cal. Gov. Code, Fassung 1974.

[279] Näher *Diamond et al.* 1975, S. 497 ff., auch zur Definition von „Zusammenwirken“ und Beispielen.

[280] Zur FPPC vgl. oben 3.2.2.6.

[281] Vgl. § 85302 S. 1 Cal. Gov. Code, Fassung 1974.

[282] Vgl. näher *Diamond et al.* 1975, S. 488 f.

[283] Vgl. *dies.* 1975, S. 486.

[284] Vgl. § 85302 S. 2 Cal. Gov. Code, Fassung 1974.

Spätestens 21 Tage vor der Abstimmung musste die Kommission jedes Komitee, dessen Absichtserklärung genehmigt worden war, über die Ausgabenbegrenzung, die für das Komitee anwendbar war, benachrichtigen.²⁸⁵

Für die Genehmigung war zum einen notwendig, dass das Komitee nachwies (demonstrate), dass es in ehrlicher Absicht handeln wollte. Zum anderen musste ein Komitee belegen, dass es in der Lage war, die beabsichtigten Ausgaben vorzunehmen.²⁸⁶

4.2.2.5 Ausgabengrenzen

Die Gesamtsumme aller Ausgaben zur Unterstützung bzw. Bekämpfung einer Vorlage durfte den niedrigeren der folgenden Beträge nicht übersteigen:²⁸⁷

- (a) Acht Cents (0,08 \$) multipliziert mit der Gesamtzahl der abstimmungsberechtigten Bürger, bereinigt um die Änderungen der Lebenshaltungskosten.
- (b) Fünfhundert Tausend Dollar (500.000 \$) zuzüglich des Gesamtbetrages, der sich aus den von den Komitees der gegnerischen Seite (opposite side of the issue) eingereichten genehmigten Absichtserklärungen ergab.

Der Betrag gem. Variante (a) betrug für die Jahre 1975 bis 1978 1.159.680 \$.²⁸⁸ Die tatsächlich aufgewendeten Beträge konnten höher liegen, weil sich nur Komitees registrieren lassen mussten, die mehr als 10.000 \$ ausgeben wollten.²⁸⁹

Falls der Gesamtbetrag, der sich aus den zur Unterstützung bzw. Bekämpfung einer Vorlage eingereichten genehmigten Absichtserklärungen ergab, die gesetzlich vorgeschriebenen Begrenzungen überstieg, musste die Kommission den einzelnen Komitees, die eine Absichtserklärung eingereicht hatten, die erlaubten Ausgaben aufgrund einer streng arithmetischen Formel gerecht/gleichmäßig zuteilen (apportion the permissible expenditures among committees ... on the basis of a strictly arithmetic formula). Die Formel war durch Verordnung (regulation) festzu-

setzen.²⁹⁰ Die beantragten Ausgaben mussten also proportional (apportionally) reduziert werden.²⁹¹

4.2.2.6 Rechtsprechung

Der US-Supreme Court hat in mehreren Entscheidungen Zuwendungs- und Ausgabenbegrenzungen in Abstimmungskämpfen wegen Verstoßes gegen das Grundrecht auf freie Rede gem. des 1. Amendments zur US-Verfassung für bundesverfassungswidrig erklärt.²⁹² Aufgrund dieser Rechtsprechung erklärte auch der kalifornische Supreme Court in seiner Entscheidung *Citizens for Jobs and Energy v. Fair Political Practices Commission (FPPC)* von 1978 die kalifornischen Begrenzungsregeln für verfassungswidrig.²⁹³

Ausgangspunkt ist die in *Buckley v. Valeo*²⁹⁴ 1976 zunächst für Wahlkämpfe entwickelte Auffassung des US-Supreme Court, dass solche Beschränkungen nicht lediglich die Art und Weise der Redeaussübung, sondern die Quantität der Rede und somit die Anzahl und Gründlichkeit der Themen und die Größe des erreichbaren Publikums einschränken. Denn in der heutigen Massengesellschaft sei der Einsatz teurer Medien unerlässlich.²⁹⁵ Deshalb muss der strengste Prüfungsmaßstab (strict scrutiny) herangezogen werden. Danach ist ein Eingriff nur gerechtfertigt, wenn der Eingriff einem überragenden, zwingenden staatlichen Interesse dient. Dies ist nach Auffassung des Gerichts aber lediglich bei Spenden an Kandidaten gegeben, da hier durch Begrenzungen Korruption bzw. der Anschein von Korruption vermieden werde. Die Unterdrückung von Rede der einen zur Förderung der relativen Redeeffektivität anderer stellt jedoch kein zwingendes staatliches Interesse dar. Ausgabenbegrenzungen sind deshalb unzulässig.²⁹⁶

[290] Vgl. § 85304 Cal. Gov. Code, Fassung 1974. Vgl. für weitere Details zu den Ausgabengrenzen, insbesondere zur Zuteilung auf einzelne Komitees sowie zum Zeitpunkt der Genehmigungen Anhang 4 b.

[291] Vgl. *Diamond et al.* 1975, S. 487.

[292] Vgl. näher *Heußner* 1994, S. 332 ff.; *Stelzenmüller* 1994, S. 261 ff.

[293] Vgl. 547 P.2d 1385 (CA 1978).

[294] Vgl. 424 U.S. 1 (1976).

[295] Vgl. 424 U.S. 1, 16 ff.; *Heußner* 1994, S. 332 f.

[296] Vgl. 424 U.S. 1, 26 ff., 48 f.; *Heußner* 1994, S. 333.

[285] Vgl. § 85302 S. 3 Cal. Gov. Code, Fassung 1974.

[286] Für Details zu den Anforderungen „Ehrliche Absicht“ und „Finanzielle Fähigkeit“ vgl. Anhang 4 a.

[287] Vgl. § 85303 Cal. Gov. Code Fassung 1974.

[288] Vgl. *Diamond et al.* 1975, S. 485, Fn. 200.

[289] Vgl. *dies.* 1975, S. 485, Fn. 202.

In *First National Bank v. Bellotti*²⁹⁷ nahm der US-Supreme Court 1977 ausdrücklich zu Spenden- und Ausgabenbeschränkungen in Abstimmungskämpfen, insbesondere für wirtschaftlich tätige juristische Personen, Stellung. Danach scheide in Abstimmungskämpfen Korruption aufgrund des Einsatzes von Geld für Werbung prinzipiell aus, weil durch den Geldeinsatz keine „quid pro quo“-Beziehung, wie sie bei Spenden an Kandidaten auftreten könne, möglich sei.²⁹⁸ Auch die Rede juristischer Personen könne nicht eingeschränkt werden, weil die Redefreiheit die Diskussions- und Informationswerte, die Meinungsäußerungen an sich anhaften, schütze, unabhängig von der Art des Sprechers.²⁹⁹ Empirische Nachweise, dass wirtschaftlich tätige juristische Personen einen derart erdrückenden oder signifikanten Einfluss auf den Ausgang von Volksentscheiden ausüben, dass das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in und die Einsatzbereitschaft für die Demokratie zerstört würden, lägen nicht vor. Allein dies könnte den Eingriff in die Redefreiheit dieser juristischen Personen rechtfertigen.³⁰⁰ Die Tatsache allein, dass Geldeinsatz wirtschaftlich starker Kreise Volksentscheide beeinflusse, reiche nicht aus. Die Verfassung nehme die Gefahr, dass die Bürgerinnen und Bürger vorgetragene Informationen und Argumente nicht beurteilen könnten, in Kauf.³⁰¹

In *Citizens Against Rent Control v. City of Berkeley (CARC)* hob der US-Supreme Court 1981 in Berkeley im Rahmen kommunaler Abstimmungskämpfe für jedermann geltende Spendenbeschränkungen von maximal 250 \$ auf.³⁰² Die Spendenlimitierung überschneide sich auch mit dem Grundrecht auf Vereinigungsfreiheit. Gerade einkommensschwache Bürgerinnen und Bürger seien auf Organisationen angewiesen, da ihre einzelnen Stimmen sonst untergingen.³⁰³

4.2.2.7 Kritik an der Rechtsprechung

Die restriktive Rechtsprechung der Verfassungsgerichte ist auf heftige Kritik gestoßen.³⁰⁴ Diese lässt sich in folgenden Punkten zusammenfassen:³⁰⁵

- Spenden- und Ausgabebeschränkungen sind lediglich quantitative inhaltsneutrale Ausübungsregelungen. Solche seien auch bei unbestritten zulässigen Reglementierungen des Gebrauchs von Lautsprechern, Flugblättern und Plakaten gegeben.
- Juristische Personen sind lediglich zu einem bestimmten Zweck gegründet worden. Deshalb kann ihnen nicht das gleiche umfassende Recht auf freie Rede zustehen wie natürlichen Personen.
- Spenden an Komitees sind nicht mit Meinungsäußerungen im eigenen Namen gleichzusetzen, da die mit Spenden finanzierte Rede die Rede anderer Personen ist.
- Der Korruptionsbegriff fällt zu eng aus. Mit Aufwendungen für Volksvorlagen kann nämlich auf Politiker, die mit dieser Vorlage positiv oder negativ verhaftet sind, Einfluss genommen werden.
- Insbesondere fördern Ausgaben- und Spendenlimits die der Meinungsfreiheit zugrunde liegenden Werte mehr, als dass sie diese einschränken. Dies gilt vor allem für den demokratiefunktionalen Wert der Meinungsfreiheit. Selbstregierung beruht auf dem Kampf der Ideen um das Gemeinwohl aufgrund deren innerer Überzeugungskraft, nicht auf der Lautstärke, mit denen sie vorgetragen werden. Dies setzt voraus, dass die Bürgerinnen und Bürger alle Argumente hören können. Das Übertönen der schwächeren Seite ist zu verhindern. Dies sehen auch die Geschäftsordnungen von Bürgerversammlungen und town meetings, dem Urbild der direkten Demokratie, vor. Sie verbieten zu lange und zu laute Reden.
- Das empirische Material, das der US-Supreme Court zu wenig beachtet, beweist die Effektivität überlegener Finanzkraft. Diese droht die Bereitschaft des Durchschnittsbürgers und der Durchschnittsbürgerin zu demokratischem Engagement zu unterminieren.
- Angemessene Ausgaben- und Spendenlimits verstärken das relative Gewicht persönlicher Gespräche, wodurch die innere Überzeugungskraft bzw. -schwäche der Argumente stärker zur Geltung kommt.

[297] Vgl. 435 U.S. 765 (1977).

[298] Vgl. 435 U.S. 765, 788 f., 790; Heußner 1994, S. 333 f.

[299] Vgl. 435 U.S. 765, 775 ff., 784 ff.; Heußner 1994, S. 333 f.

[300] Vgl. 435 U.S. 765, 789 f.; Heußner 1994, S. 334.

[301] Vgl. 435 U.S. 765, 790 ff.; Heußner 1994, S. 334.

[302] Vgl. 454 U.S. 290 (1981).

[303] Vgl. 454 U.S. 290, 294 ff., 298 ff.; Heußner 1994, S. 334.

[304] Vgl. Heußner 1994, S. 334 ff. m. w. N.; Stelzenmüller 1994, 269 ff. m. w. N.

[305] Vgl. dens. 1994, S. 334 ff. m. w. N., insbesondere Wright 1976; dens. 1982; Richter White, diss. op., 435 U.S. 765, 802 ff.; dens., 454 U.S. 290, 302 ff.

4.3 NOTWENDIGKEIT UND ZULÄSSIGKEIT EINER REGELUNG

4.3.1 Notwendigkeit

Entscheidungen im Wege von Volksbegehren und Volksentscheid sind ebenso wie die Politik der Parteien und anderer Träger der politischen Willensbildung der gesellschaftlichen Ungleichheit, insbesondere in der Verteilung von Finanzmitteln, ausgesetzt. Der politische Diskussionsprozess im Vorfeld eines Volksentscheids wird sich zwar solchen Asymmetrien nicht völlig entziehen können, doch sollte zumindest eine Begrenzung angestrebt werden. Große Finanzmittel und Spenden können sowohl ungleiche Organisationsmacht fördern als auch besonders Medienressourcen in Kampagnen einsetzen.

Sie können zugunsten wirtschaftlicher Interessen, ideologischer Präferenzen oder bestimmter Machtinteressen in eine Abstimmungsauseinandersetzung eingreifen. Damit besteht die Gefahr, dass in einem Abstimmungskampf gravierende Ungleichheit zur Geltung kommt und das Ergebnis einseitig beeinflusst werden könnte (vgl. oben 2.2).

Kampagnen für Volksgesetzgebungsverfahren müssen einen möglichst großen Teil der Stimmbürgerinnen und -bürger einbeziehen und einen entsprechend hohen Informationsbedarf befriedigen. Dabei müssen auch die kontroversen Positionen gleichberechtigt und angemessen zum Ausdruck kommen. Der notwendige Aufwand wird in der Regel nicht aus den vorhandenen Mitteln der zentralen Akteure gedeckt werden können, sondern eine zusätzliche Einwerbung von Spenden erfordern. Dass Spenden oder andere Zuwendungen einen problematischen Einfluss ausüben können, wurde schon oben (vgl. 3.3.1) bei der Frage von Publizitätsregeln ausgeführt. Spendenverbote oder die Festsetzung von Obergrenzen stellen allerdings einen stärkeren Eingriff in politische Handlungsmöglichkeiten dar, der entsprechend zu begründen ist.

Spenden zugunsten von Volksabstimmungskampagnen beziehen sich auf Sachentscheidungen, während Spenden an Parteien generell eine politische Richtung unterstützen sollen. Spendenverbote für juristische Personen und Obergrenzen wirken

somit unmittelbar als Schutz der gleichen Teilhabe an der politischen Willensbildung im Abstimmungsprozess. Ein erhebliches Ungleichgewicht des Einflusses kann sich ergeben, wenn bei einem Volksbegehren ein großes Missverhältnis der Finanzmittel zwischen Befürwortern und Gegnern besteht. Bei den bundespolitisch besonders bedeutsamen Wirtschafts-, Umwelt- und Sozialthemen muss mit starkem finanziellem Engagement von Wirtschaftsverbänden und von Großunternehmen gerechnet werden. Insbesondere können Geldmittel für umfangreiche Medienwerbung wirksam eingesetzt werden.

Die Erfahrungen in den USA (Kalifornien), wo Spenden- und Ausgabenbegrenzungen für unzulässig erklärt wurden, zeigen, welche enormen Summen für Kampagnenwerbung bei Volksentscheiden ausgegeben werden (vgl. oben 2.2).

4.3.2 Zulässigkeit

4.3.2.1 Verbot von Spenden juristischer Personen

Ein Verbot von Spenden juristischer Personen impliziert einen starken Eingriff, so dass an seine Zulässigkeit hohe Anforderungen zu stellen sind. Soweit weniger eingreifende Mittel mit ähnlicher Wirksamkeit zur Verfügung stehen, sind sie vorzuziehen. Dazu kann zum Beispiel die Festlegung von Obergrenzen gehören.

Das Bundesverfassungsgericht stellte in seinem Grundsatzurteil von 1992 (BVerfGE 85, 264) fest, dass Spenden an Parteien, auch von juristischen Personen, in beliebiger Höhe zulässig sind. Dass solche Spenden freilich nicht in jeder Hinsicht als unbedenklich gesehen werden, zeigt das Votum im selben Urteil, wonach Spenden nicht steuerlich begünstigt werden dürfen (in Abkehr von früherer Rechtsprechung, BVerfGE 73, 400). In der Literatur besteht eine stärkere Neigung, ein Verbot für zulässig zu halten, da juristische Personen³⁰⁶, anders als natürliche Personen, kein aus der Volkssouveränität (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG) hergeleitetes Wahlrecht besitzen und auch nicht Parteimitglieder sein können. Auch lasse sich das Recht juristischer

[306] Der Begriff der juristischen Person bezieht sich in der Diskussion über Parteispenden meist auf Wirtschaftsunternehmen, also vor allem auf Kapitalgesellschaften (AG, GmbH). Juristische Personen sind aber auch Stiftungen, Genossenschaften, rechtsfähige Vereine, Religionsgemeinschaften und Gewerkschaften usw., die sich, bis auf Stiftungen, auf eine mitgliedschaftliche Basis stützen. Es empfiehlt sich also eine begriffliche Differenzierung.

Personen auf Parteispenden nicht, wie in den USA, aus der Meinungsfreiheit ableiten (Morlok).³⁰⁷ Zum Teil werden dabei kompromissartige Lösungen gesucht, indem die Unzulässigkeit solcher Spenden mit ihrer Größenordnung verknüpft wird. So wurde ein „Mittelweg“ für die Begrenzung von Großspenden (bei 100.000 DM = 50.000 €) für juristische und natürliche Personen vorgeschlagen (Morlok) oder eine fließende Abnahme der Zulässigkeit mit der Höhe der Spende angenommen (Volkman)³⁰⁸, weil mit der Spendenhöhe die Gefahr der Ungleichheit des politischen Einflusses steige. In der Abwägung mit der allgemeinen Handlungsfreiheit setze sich die demokratische Gleichheit der Bürgerinnen und Bürger regelmäßig durch (Morlok)³⁰⁹. Anders als beim Bundesverfassungsgericht wird also hier einerseits von der Unzulässigkeit solcher Spenden ausgegangen, die aber andererseits offenbar erst bei gewissen Größenordnungen wegen Verletzung demokratischer Gleichheitsrechte greift. Diese Verknüpfung eröffnet zugleich den Begründungsansatz für die generelle Festlegung von Obergrenzen für Spenden, die auch für juristische Personen einen milderen Eingriff darstellen würde.

Die Positionen und Begründungen zur Frage der Zulässigkeit von Spenden juristischer Personen bleiben dennoch kontrovers.³¹⁰ Eine Entscheidung darüber kann dann offen bleiben, wenn andere, eindeutig zulässige Regelungen den legitimen Zielen im Wesentlichen Rechnung tragen würden. Wird die Zulässigkeitsfrage in dieser Weise offen gehalten, ergibt sich für den Gesetzgeber auch Spielraum für pragmatische Entscheidungen. Er kann dann entscheiden, von der Möglichkeit eines Verbots von Spenden juristischer Personen keinen Gebrauch zu machen, sondern andere Regelungsformen zu suchen (z. B. die Höhe zulässiger Spenden generell zu regeln).

Für Spenden juristischer Personen bei Volksentscheiden stellt sich die Sach- und Rechtslage in modifizierter Weise dar. Hier wird unmittelbar demokratische Gesetzgebungsmacht durch die Stimmbürgerinnen und -bürger ausgeübt, die eine Vielzahl politischer Akteure zu beeinflussen suchen. Deshalb plädiert Hans Meyer dafür, strenger als bei den Parteien eine „finanzielle Unterstützung durch juristische Personen und

ähnliche Organisationen“ auszuschließen.³¹¹ Allerdings sollte nicht übersehen werden, dass nicht nur Unternehmen, sondern ein breiteres Spektrum von juristischen Personen wie rechtsfähige Vereine, Gewerkschaften, Stiftungen, Religionsgemeinschaften, Parteien usw. gerade bei Volksentscheiden eine besondere Rolle spielen kann.

4.3.2.2 Obergrenze für Spenden

Obergrenzen für Spenden hatte das Bundesverfassungsgericht für Parteispenden nicht für erforderlich gehalten, da als mildere Form die Publizitätspflicht bestehe. Demgegenüber häufen sich die Stimmen, die Obergrenzen für Spenden befürworten (vgl. oben Morlok, Volkman). Die Festlegung von Obergrenzen setzt voraus, dass Spenden nicht unbegrenzt zulässig sind. Dann können auch Obergrenzen im Sinne der Verhältnismäßigkeit als mildere Form des Eingriffs gesehen werden. Für die Größenordnung der Obergrenze wird man eine gewisse Bandbreite erwägen.

Für *Volksentscheide* stellt sich das Problem grundsätzlich in ähnlicher Weise, da auch hier eine politische Chancengleichheit der Beteiligung an der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung gegen die Gefahren einseitig verteilter Geldmittel gewahrt werden muss. Als Besonderheit des Verfahrens ist zu beachten, dass Spenden bei Volksentscheiden darauf gerichtet sind, Einfluss auf die Stimmbürgerinnen und -bürger als unmittelbare Entscheidungsträger zu einem bestimmten Gegenstand der Gesetzgebung zu gewinnen. Damit erhält die Gefahr starker Ungleichheit der einsetzbaren Geldmittel eine besondere Brisanz.

Diese Verfahrenskonstellation rückt Spenden damit in die Nähe von *Einfluss-spenden*. Im Recht der Parteienfinanzierung sind Einfluss-spenden nach geltendem Recht verboten, nämlich dann, wenn sie „in Erwartung oder als Gegenleistung eines bestimmten wirtschaftlichen oder politischen Vorteils“ gewährt werden (vgl. oben § 25 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 PartG).³¹² Eine solche Regelung kann zwar bei Volksentscheiden nicht im Wortsinn umgesetzt werden. Der Grundgedanke ist jedoch bei der Ausgestaltung von Spendenregelungen sinngemäß zu berücksichtigen.

[307] Vgl. Morlok, Deutscher Bundestag, Anhörung des Innenausschusses, 7. Juni 2010.

[308] Vgl. *ders.*, Gutachten für die Sachverständigenkommission 2001, S. 270; Volkman, Anhörung beim Innenausschuss des Bundestages, 7. Juni 2010; *Volkman* 2000, S. 541 ff.

[309] Vgl. *dens.*, Bundestagsanhörung Innenausschuss 7. Juni 2010.

[310] Vgl. *Hans H. Klein*, in: Maunz-Dürig 2013, Art. 21, Rn. 415-423 m. w. N.

[311] *Meyer* 2012, S. 545.

[312] Die Sachverst.-Kommission 2001 (S. 70/71) hatte eine Erweiterung dieses Annahmeverbots auf vorher zugesagte und nach einer Entscheidung vollzogene Spenden vorgeschlagen.

4.3.3 Grundrechtliche Grenzen

Ebenso wie bei Transparenzregeln (vgl. oben 3.3.3) kann die gesetzliche Ausgestaltung von Begrenzungsregeln verschiedene Grundrechte berühren. Wie bei den Transparenzregeln kommen u. a. die Religionsausübungsfreiheit (Art. 4 Abs. 2 GG), die Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG) und die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) in Betracht. Sofern diese Grundrechte nicht *lex specialis* sind, kann insbesondere die Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG) relevant sein. Sofern die Grundrechte ihrem Wesen nach auf die jeweils beteiligten juristischen Personen anwendbar sind, kommen auch diese als Grundrechtsträger in Frage (vgl. Art. 19 Abs. 3 GG). Ferner ist darauf zu achten, dass die konkrete Ausgestaltung der Begrenzungsregeln, die u. a. der Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit dienen, nicht ihrerseits gegen den Grundsatz der Chancengleichheit verstößt.³¹³

Wie bereits im Rahmen der Transparenzregeln ausgeführt, kann eine abschließende Beurteilung zwar nur unter Berücksichtigung des gesamten Regelungskontextes stattfinden. In grundsätzlicher Hinsicht können aber folgende Überlegungen angestellt werden.

4.3.3.1 Meinungsfreiheit, Art. 5 Abs. 1 GG

Der Schutzbereich der Meinungsfreiheit wird durch jede Anordnung der öffentlichen Gewalt beeinträchtigt, welche die Meinungsäußerung oder deren Verbreitung beeinträchtigt.³¹⁴ Dies bedeutet, dass jedenfalls Ausgabenbegrenzungen in die Meinungsfreiheit eingreifen. Bei Spenden ist dies zweifelhaft.³¹⁵ Denn Spenden an andere Personen sind nicht Meinungsäußerungen im eigenen Namen, da die mit Spenden finanzierte Rede die Rede anderer Personen ist.³¹⁶

Spenden- und Ausgabenbegrenzungen sind als Eingriffe in die Meinungsfreiheit zulässig, wenn sie sich als allgemeines Gesetz im Sinne von Art. 5 Abs. 2 GG darstellen. Eingriffe in die Meinungsfreiheit sind nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts und eines Teils der Literatur aber auch zulässig, wenn sie sich verfassungsimmanent als Schutz anderer kollidierender Verfassungsgüter rechtfertigen lassen.³¹⁷

Allgemeine Gesetze sind immer dann gegeben, wenn es sich nicht um Sonderrecht gegen eine bestimmte Meinung handelt. Sonderrecht liegt „nur vor, wenn eine inhaltsbezogene Meinungsbeschränkung nicht hinreichend offen gefasst ist und sich nicht meinungsneutral von vornherein ohne prinzipielle inhaltliche Distanz gegenüber den verschiedenen konkreten Positionen nur gegen bestimmte Überzeugungen, Haltungen oder Gesinnungen richtet“³¹⁸. Da Spenden- und Ausgabenbegrenzungen völlig offen und meinungsneutral sind, stellen sie demnach allgemeine Gesetze dar. Sie sind nicht gegen bestimmte Überzeugungen, Haltungen oder Gesinnungen gerichtet.³¹⁹

Verfassungsimmanent lassen sich Spenden- und Ausgabenbegrenzungen auf die demokratische Chancengleichheit als hochrangiges Verfassungsgut gründen.³²⁰ Bei der konkreten Ausgestaltung der Spenden- bzw. Ausgabenbegrenzungen ist selbstverständlich der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen. Diese hängt von weiteren Faktoren ab, wie bspw. der Frage, ob staatliche Kostenerstattungsmaßnahmen vorgesehen sind oder nicht. Die Verhältnismäßigkeit von Begrenzungsregeln kann deshalb nur im Zusammenhang mit der Gesamtregelung der Volksgesetzgebung beurteilt werden.

4.3.3.2 Übrige Grundrechte

Die übrigen erwähnten Grundrechte stehen unter Gesetzesvorbehalt oder können verfassungsimmanent eingeschränkt werden (vgl. oben 3.3.3).

[313] Beispiel: Das Schweizer Bundesgericht hatte eine Begrenzung der Finanzierung von Wahlkampagnen eines Kandidaten durch einen Dritten auf 50.000 CHF – ohne jegliche Ausgabenbegrenzung der Finanzierung durch eigene Mittel eines Kandidaten bzw. seitens einer Partei – als mit dem Grundsatz der Chancengleichheit für unvereinbar erklärt. Vgl. BGE 125 I 441 – Urteil vom 01.07.1999 und oben 4.2.1.1.

[314] Vgl. *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth* 2012, Art. 5, Rz. 9.

[315] Vgl. auch *Morlok*, oben 4.3.2.1

[316] Vgl. Kritik an der Rechtsprechung der US-Gerichte oben 4.2.2.7.

[317] Vgl. *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier* 2013, Art. 5 Abs. 1, 2, Rz. 152 m. w. N.

[318] Vgl. *dens.*, in: *Dreier* 2013, Art. 5 Abs. 1, 2, Rz. 142 unter Verweis auf BVerfGE 124, 300, 323 f., 325 (Rn. 57 f., 60).

[319] Vgl. auch Kritik an der Rechtsprechung der US-Gerichte, oben 4.2.2.7.

[320] S. dazu näher oben 2.1.3.

4.4 MÖGLICHE REGULATIONSANSÄTZE

In Frage kommen ein Verbot von Spenden für juristische Personen, Obergrenzen für Spenden sowie Ausgabenbegrenzungen.

4.4.1 Spendenverbot

Für ein Verbot von Spenden juristischer Personen spricht, dass diese weder ein Wahlrecht noch das Stimmrecht bei Abstimmungen besitzen. Im Kontext direktdemokratischer Verfahren von Volksbegehren und Volksentscheid kommt diesen Aspekten eine besondere Berechtigung zu. Allerdings bestehen für ein solches Spendenverbot nach wie vor kontroverse Auffassungen.

Auch wenn ein Spendenverbot für juristische Personen zulässig wäre, bedeutet das noch nicht, dass es geboten ist, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen. Dem Gesetzgeber steht offen, ob aus pragmatischen Gründen von einer gesetzlichen Umsetzung abgesehen wird. Hierzu können Umgehungsmöglichkeiten, Transparenzverlust, zu geringe Erfahrungswerte o. Ä. gehören. Solche Begründungen werden bisher verschiedentlich herangezogen, um bereits gegen die Zulässigkeit eines Verbots zu argumentieren.³²¹ Ein pragmatischer Regelungsverzicht muss jedoch keineswegs auf die verfassungsrechtliche Unzulässigkeit gestützt werden. Eventuell kann eine hinreichende Wirkung auch mit einer anderen Maßnahme erzielt werden, zum Beispiel mit einer Obergrenze für Spenden natürlicher und juristischer Personen.

4.4.2 Obergrenzen für Spenden

Obergrenzen für Spenden werden bisher in Deutschland nur für Parteispenden diskutiert (vgl. oben 4.1), sie wurden jedoch noch nicht eingeführt. Vorliegende Vorschläge für solche Obergrenzen bewegen sich in einer Bandbreite von 25.000 € bis 250.000 €. Für Volksbegehren und Volksentscheid kommt die Einführung von Obergrenzen in jedem Fall in Frage.

4.4.3 Ausgabenbegrenzungen

Für Ausgabenbegrenzungen können Anregungen aus den USA herangezogen werden. Einen interessanten Ansatz entwickelte Kalifornien durch den Political Reform Act 1974, der für Abstimmungskampagnen Ausgabengrenzen einführt, um die Bedeutung des Geldes zu mildern (vgl. oben 4.2.2). Das geplante Ausgabenniveau musste von befürwortenden und gegnerischen Komitees bei einer Aufsichtskommission angemeldet werden und wurde von dieser dann in einem ausgewogenen Verhältnis genehmigt. Dieses Konzept sowie vergleichbare Ansätze zur Begrenzung von Zuwendungen in verschiedenen US-Bundesstaaten wurden allerdings durch Entscheidungen des Supreme Court von 1977 und 1981 wegen Verletzung der Redefreiheit, auch die von juristischen Personen, für verfassungswidrig erklärt. Zahlreiche Kritikpunkte an dieser Rechtsprechung konnten sich bis heute nicht durchsetzen (vgl. oben 4.2.2.7).

4.5 EIGENER VORSCHLAG

4.5.1 Spendenverbot

Aus den oben (4.4.1) genannten Gründen wird hier von einer Empfehlung abgesehen, *Spenden juristischer Personen* gesetzlich zu verbieten. Die Gründe für ein solches Verbot wiegen zwar bei Spenden bei Volksbegehren und Volksentscheid schwerer als bei Parteispenden. Praktische Erwägungen zu einer effektiven Durchführung und die Möglichkeit, Obergrenzen für Spenden zu normieren, führen jedoch dazu, von einer solchen Empfehlung Abstand zu nehmen.

Verbote von *Spenden spezifischer Herkunft* im Parteiengesetz sind jedoch grundsätzlich aufzugreifen. Auf der Hand liegen mehrere Kategorien, die im Parteiengesetz (§ 25 Abs. 2) einem Annahmeverbot unterliegen: Spenden von öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Parlamentsfraktionen und -gruppen sowie von Fraktionen und Gruppen von kommunalen Vertretungen (Ziff. 1); Spenden von außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes (Ziff. 3); Spenden von Unternehmen, die ganz oder teilweise im Eigentum der öffentlichen Hand stehen oder von ihr verwaltet werden (Ziff. 5). Diese Spendenverbote sollen eine primär verdeckte politische oder staatliche Einwirkung auf Parteien verhindern, können aber analog

[321] Vgl. die Urteile des Bundesverfassungsgerichts wie auch die Sachverständigen-Kommissionen zur Parteienfinanzierung (1994, 2001).

übernommen werden. Über Berufsverbände weitergeleitete Spenden (Ziff. 4) sowie Einflussspenden (Ziff. 7) sind der Intention nach einschlägig, jedoch im Verfahren von Volksbegehren und Volksentscheid weniger eindeutig fassbar. Eine zusätzliche Problematik ergibt sich bei Spenden von Parteien, die ja im Parteiengesetz selbst logischerweise nicht aufgeführt werden können. Dies kann nur im Kontext der umfassenderen Frage diskutiert werden, inwieweit Parteien bei Volksbegehren und Volksentscheid irgendwelchen Beschränkungen unterliegen und welche Mittel sie dabei einsetzen dürfen. Immerhin erhalten sie nach dem Parteiengesetz staatliche Zuwendungen zur Teilfinanzierung ihrer allgemeinen Tätigkeit und hätten bereits hierdurch einen finanziellen Wettbewerbsvorteil bei der Werbung für Volksbegehren und Volksentscheid. Für die Zulässigkeit der Spenden von Parteien spricht allerdings, dass diese gem. Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG an der politischen Willensbildung mitwirken. Im parlamentarischen System der Bundesrepublik bilden die politischen Parteien wichtige potenzielle Akteure der Volksgesetzgebung. Oppositionsparteien erhalten die Möglichkeit, sich im Bündnis mit anderen Kräften fallweise gegen die Regierung durchzusetzen und dem Mehrheitswillen in der Bevölkerung zum Durchbruch zu verhelfen.³²² Die allgemeine Parteienfinanzierung dient auch diesem Zweck.³²³

Offene Fragen wirft die Ziff. 2 von § 25 Abs. 2 PartG auf, die Spenden politischer Stiftungen, Körperschaften, Personenvereinigungen und Vermögensmassen mit ausschließlich und unmittelbar gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zwecken betrifft. Während politische Stiftungen zweifellos zu den unzulässigen Quellen gehören, ist der Fall anderer gemeinnütziger Organisationen weniger klar. Hierzu können viele Personenvereinigungen gehören, die im zivilgesellschaftlichen Bereich gemeinnützigen Zielen dienen und diese in ihrem Arbeitsbereich im Einzelfall auch für oder gegen ein bestimmtes Volksbegehren politisch verfolgen können. Sie könnten durch ein Spendenverbot in ihrer politischen Artikulationsfähigkeit beeinträchtigt werden. Die Klärung solcher Fälle muss hier offen bleiben.

4.5.2 Obergrenzen für Spenden

Die Festlegung von Obergrenzen für Spenden juristischer und natürlicher Personen wird als zulässig angesehen. Sie ist geeignet, wesentlich zur Wahrung der Gleichheit der Beteiligungschancen an der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung beizutragen, und wird daher dringend empfohlen.

Eine Obergrenze bezieht sich auf die Einzelspende und muss den Gesamtkontext der Regelungen für bundesweite Volksbegehren und Volksentscheide berücksichtigen. Sie muss erlauben, dass eine Initiative genügend Mittel zur Verfügung hat, um angemessen informieren und für ihr Anliegen werben zu können. Auch die Gegenseite muss in der Lage sein, ihre Kritik in einer vergleichbaren Größenordnung öffentlich artikulieren zu können. Im Vergleich zu Parteien, die zahlreiche Interessen bündeln und entsprechende Spenden erhalten können, dürfte die Zentrierung von Volksbegehren/Volksentscheiden auf das jeweilige Entscheidungsthema die Fähigkeit oder Bereitschaft für Spenden erheblich beschränken. Andererseits zielt das Verfahren des Volksentscheids unmittelbar auf verbindliche Entscheidungen des Volksgesetzgebers und ermöglicht somit bei einer stark ungleichen Mittelverteilung eine durchschlagende Wirkung.

Zu berücksichtigen ist weiterhin, ob eine Kostenerstattung für Initiativen zu einem Volksbegehren vorgesehen ist und welche nichtkommerziellen, freien Zugangsmöglichkeiten für Rundfunk und Fernsehen bestehen. Auch die Bereitstellung einer amtlichen Information mit fairer Darlegung der Argumente der Initiative wäre relevant. Im Übrigen kann eine Obergrenze selbstverständlich nur sinnvoll sein, wenn sie erheblich oberhalb der Größenordnung von Transparenzregeln liegt.

Angesichts der verschiedenen, zum Teil noch nicht absehbaren Aspekte wird hier eine Größenordnung befürwortet, die etwas über den für Parteien angemessenen Werten liegt: 50.000 € bis 100.000 €.

4.5.3 Ausgabenbegrenzungen

Denkbar wäre auch, die zulässigen *Ausgaben* bei Kampagnen für Volksentscheide zu begrenzen. Das frühere Modell Kaliforniens bietet hierfür Anregungen (vgl. oben

[322] Vgl. Heußner 2013b, S. 35.

98 [323] Vgl. zur Rolle der Parteien auch unten 5.4.

4.2.2). Allerdings liegen für eine Regelung auf der Bundesebene in Deutschland keinerlei Erfahrungswerte über Größenordnungen vor. Um zu einer Ausbalancierung der Ausgabenniveaus der beiden konkurrierenden Seiten bei einem Volksentscheid zu kommen, wäre sicher ein kompliziertes Verfahren erforderlich. Es scheint angemessen, nach der Einführung einer Volksgesetzgebung auf Bundesebene zunächst erste Erfahrungen darüber zu sammeln, inwieweit ein Bedarf für eine solche Regelung besteht (vgl. auch unten 5.3). Eine pragmatische Möglichkeit bestände darin, die bisherigen Erfahrungen der Bundesländer mit einer Volksgesetzgebung auszuwerten und auf deren Basis Ausgabenbegrenzungen auf Länderebene einzuführen. Die daraus resultierenden Erfahrungen könnten für die Bundesregelung nutzbar gemacht werden.

4.5.4 Verwaltungsaspekte

Die Verwaltung von Obergrenzen für Spenden und von spezifischen Spendenverboten obliegt, wie bei den Transparenzregeln, der Abstimmungsleitung (vgl. oben 3.5.3). Vertrauensleute und Unterstützungskomitees der Befürworter und Komitees bzw. Personen der Gegenseite haben zu gewährleisten, dass die Grenzwerte eingehalten werden.

Besondere Bedeutung erfährt hier das Verbot, Spenden zu stückeln, um Grenzwerte zu umgehen. Ebenso ist sicherzustellen, dass Spenden relevanter Größe nicht durch Sammelorganisationen abgeschirmt werden, sondern auf den ursprünglichen (Groß-)Spender zurückverfolgt werden können.

4.6 ARGUMENTARIUM

Die folgende Zusammenstellung von Argumenten folgt dem Schema „Frage – Antwort“ (vgl. auch vorne 3.6)

FRAGE	ANTWORT
1. Sind Abstimmungsergebnisse käuflich?	Verschiedene Studien legen die Vermutung nahe, dass der Finanzeinsatz unter bestimmten Voraussetzungen die Wahrscheinlichkeit von Sieg oder Niederlage erheblich steigern kann (vgl. vorne 3.6, Antwort auf Frage 1).
2. Wozu braucht es Spendenbegrenzungsregeln?	Der Hauptzweck der Begrenzung von Einzelspenden liegt darin, ein großes finanzielles Ungleichgewicht zwischen verschiedenen privaten Akteuren im Vorfeld einer Volksabstimmung zu vermeiden und damit die Chancengleichheit sicherzustellen. Als Nebenzweck soll die Spendenbegrenzung übermäßigen Einfluss einzelner Spender unterbinden und damit zur Wahrung der Abstimmungsfreiheit beitragen.
3. Sind Spendenbegrenzungsregeln verfassungskonform?	Ja. Spendenbegrenzungsregeln sind grundsätzlich durch die verfassungsrechtliche Zielsetzung der Herstellung von Chancengleichheit und Wahrung der Abstimmungsfreiheit gerechtfertigt. Transparenzvorgaben sind ebenfalls auf Wahrung der Abstimmungsfreiheit gerichtet, können die Chancengleichheit aber nur ungenügend sichern: Allein die Bekanntgabe von Spenden kompensiert die tlw. großen Diskrepanzen in der Verteilung der finanziellen Ressourcen nicht. Spendenbegrenzungsregeln können diese Lücke – jedenfalls teilweise – schließen. Alternativ oder zusätzlich dazu kann dieses Ziel auch durch staatliche Kostenerstattungsmaßnahmen verfolgt werden. Die Verhältnismäßigkeit von Spendenbegrenzungsregeln kann nur im Zusammenhang mit der Gesamtregelung der Volksgesetzgebung beurteilt werden. Unter Umständen stellen staatliche Kostenerstattungsmaßnahmen ein milderes Mittel zur Herstellung der Chancengleichheit dar.
4. Sind Spendenverbote notwendig?	Ein generelles Spendenverbot steht nicht zur Debatte. Ein solches würde nicht nur den für die direkte Demokratie notwendigen Diskurs und Informationsfluss verhindern (vgl. Antwort auf Frage 6). Vereinzelt wird der Ausschluss von Spenden juristischer Personen im Bereich der Volksgesetzgebung gefordert. Zur Herstellung von Transparenz und Chancengleichheit ist ein solches Verbot aber nicht notwendig. Offenlegungsbestimmungen und Begrenzungsregeln zielen in dieselbe Richtung und sind als weniger eingreifende Mittel vorzuziehen.

4 BEGRENZUNGSREGELN

FRAGE	ANTWORT
5. Sind Spendenverbote für juristische Personen zulässig?	<p>Ein Verbot von Spenden juristischer Personen stellt einen starken Eingriff dar, so dass an seine Zulässigkeit hohe Anforderungen zu stellen sind.</p> <p>Die Frage wird kontrovers behandelt.</p> <p>Auch wenn die Zulässigkeit eines Verbots bejaht wird, ist der Gesetzgeber nicht gehalten, eine Verbotregelung zu treffen. Es bleibt Raum für pragmatische Erwägungen.</p>
6. Wird durch Spendenbegrenzungsregeln nicht die direkte Demokratie insgesamt geschwächt?	<p>Die direkte Demokratie kann nicht allein von staatlicher Finanzierung leben. Diskurs- und Informationsvermittlungsprozesse sind auf Geld von privater Seite angewiesen. Spenden spielen dabei eine wichtige Rolle (vgl. vorne 3.6, Antwort auf Frage 5). Die Begrenzung von Spenden darf nicht derart ausgestaltet sein, dass die Informationsvermittlung beeinträchtigt wird. Die Obergrenze ist so anzusetzen, dass auch bei nur wenigen Einzelspenden eine bundesweite Abstimmungskampagne noch möglich ist.</p> <p>Vorgeschlagene Obergrenze: 50.000 € bis 100.000 €.</p>
7. Wie hängen Spendenbegrenzungs- und Transparenzregeln zusammen?	<p>Grundsätzlich können Transparenz- und Spendenbegrenzungsregeln unabhängig voneinander eingeführt werden. Die Durchsetzung der Begrenzungsregeln hängt nicht von der Offenlegung der Spenden ab. Eine Anzeigepflicht von Spenden gegenüber der Abstimmungsleitung wäre aber notwendig.</p> <p>Während die Offenlegung von Spenden hauptsächlich der Sicherung der Abstimmungsfreiheit dient (indem transparent gemacht wird, wer hinter einer Kampagne steht), sind Begrenzungsregeln in erster Linie auf Herstellung von Chancengleichheit ausgerichtet. (vgl. auch Antwort auf Frage 3).</p>
8. Ist eine Ausgabenbegrenzung sinnvoll?	<p>Eine Ausgabenbegrenzung verfolgt ebenfalls das Ziel der Herstellung von Chancengleichheit. Im Gegensatz zur Spendenbegrenzung werden von der Ausgabenbegrenzung auch Organisationen erfasst, die nicht auf Spenden angewiesen sind (z. B. ein Unternehmen, das sich in einer Abstimmungskampagne selbst engagiert). Aus pragmatischen Gründen (es liegen keine Erfahrungswerte zu den für eine bundesweite Abstimmungskampagne notwendigen Ausgaben vor) ist zum jetzigen Zeitpunkt der Kombination aus Offenlegungs- und Spendenbegrenzungsregeln der Vorzug zu geben.</p>
9. Ist eine Ausgabenbegrenzung zulässig?	<p>Es sind keine verfassungsrechtlichen Argumente ersichtlich, die gegen eine realitätsnahe und für alle beteiligten Akteure geltende Ausgabenobergrenze sprechen würden.</p>



5 ABSCHLIESSENDE ÜBERLEGUNGEN

5.1 ZIELE UND AUSGANGSPUNKTE

Dieses Gutachten beruht auf der Prämisse, dass in Deutschland Verfahren der direkten Demokratie durch Änderung des Grundgesetzes auf Bundesebene eingeführt werden. Diese neuen Verfahren von Volksinitiative, Volksbegehren, Referendumsbegehren und Volksentscheid sollen den Bürgerinnen und Bürgern weitere politische Ausdrucksmöglichkeiten und demokratische Entscheidungsrechte eröffnen. Die verfassungsrechtliche Ausgestaltung einzelner Verfahrenselemente und ihre Einbettung in die institutionelle Ordnung sind zwar noch offen, doch muss insgesamt sichergestellt werden, dass zentrale Grundsätze demokratischer Willensbildung und Entscheidungsprozesse gewahrt bleiben. Diesen Zielen dienen auch die ergänzenden Regelungen zu den Fragen der Finanzierung direktdemokratischer Verfahren, insbesondere von Volksentscheiden, die hier im Vordergrund stehen. Diese sind nicht darauf gerichtet, die Verfahren einzuschränken, sondern orientieren sich an Anwendungsfreundlichkeit und an demokratischen Grundsätzen. Dazu gehört primär die Beachtung der persönlichen und demokratischen Grundrechte, insbesondere der informationellen Selbstbestimmung, der Meinungsfreiheit, der Koalitionsfreiheit und der Abstimmungsfreiheit. Diese Grundfreiheiten müssen nach dem Prinzip der demokratischen Gleichheit für alle Bürgerinnen und Bürger gelten und politische Chancengleichheit und gleiche politische Teilhabe an den Entscheidungsprozessen sicherstellen.

5.2 PROBLEM: GESELLSCHAFTLICH UNGLEICHE

VERTEILUNG DER FINANZMITTEL

In Demokratien zeigt sich für viele Prozesse der Willensbildung (Wahlen, Parteien, organisierte Lobbys, Medienzugang usw.), dass gesellschaftliche Ungleichheiten der Finanzmittel den demokratischen Anforderungen zuwiderlaufen. Mit diesem Problem ist realistischlicherweise auch bei Verfahren direkter Demokratie zu

rechnen. In US-Bundesstaaten, z. B. Kalifornien, und in der Schweiz ergeben Forschungen, dass solche finanziellen Ungleichgewichte durchaus relevante Einflüsse auf Abstimmungsergebnisse haben können. Es empfiehlt sich daher, bei Einführung der Verfahren dieser Thematik von vornherein die notwendige Aufmerksamkeit zu widmen.

5.3 REGELUNGSVORSCHLÄGE UND ERGÄNZUNGEN

Um mögliche Auswirkungen der ungleichen Verteilung von Finanzmitteln zwischen Personen und gesellschaftlichen Gruppen einzudämmen und Abstimmungsfreiheit und Chancengleichheit zu sichern, soll der Einsatz von Finanzmitteln bei Volksbegehren und Volksentscheid dem Transparenzprinzip unterliegen und mit Obergrenzen versehen werden. Diese Regelungsvorschläge werden vorrangig auf Spenden für oder gegen einen Abstimmungsgegenstand angewandt. Für die Gesamtsummen der Ausgaben sollte ebenfalls das Transparenzgebot gelten.

Obergrenzen für Ausgaben werden hingegen nur tentativ erörtert und insoweit noch kein definitiver Vorschlag entwickelt. Da bisher auf Bundesebene keine einschlägigen Erfahrungen zum Mitteleinsatz vorliegen, sollten hierzu erst noch weitere Entwicklungen abgewartet werden. Einzuführende Ausgabenbegrenzungen auf Bundesländerebene könnten ebenfalls Erfahrungen liefern.

Die vorgeschlagenen Regelungen können im Wesentlichen im Anschluss an entsprechende Grundgesetzbestimmungen in einem Ausführungsgesetz über Volksinitiativen, Volksbegehren, Referendumsbegehren und Volksentscheid niedergelegt werden. Einer spezifischen Vorschrift auf Verfassungsebene über die anzuwendenden Grundsätze bedarf es nicht, da im Rahmen der langjährigen Verfassungsauslegung zur Parteienfinanzierung die Bedeutung der politischen Chancengleichheit und der gleichen demokratischen Teilhabe aller an der demokratischen Willensbildung bereits umfassend verankert sind. Zudem ist der in Art. 38 Abs. 1 GG festgehaltene Grundsatz der Wahlfreiheit als ungeschriebenes demokratisches Verfassungsrecht auf Volksabstimmungen anwendbar (Abstimmungsfreiheit). Allenfalls könnte in einem Artikel in dem allgemeineren Auftrag zu einem Ausführungsgesetz zur Klärstellung eingefügt werden, dass die Grundsätze der Abstimmungsfreiheit und der

politischen Chancengleichheit durch geeignete Maßnahmen zu sichern sind.

Für eine Reihe von Fragen der Verfahrensausgestaltung wird es wichtig sein, Erfahrungen der Praxis auszuwerten. Ein Ausführungsgesetz sollte eine Regelung darüber enthalten, dass innerhalb von fünf Jahren die Praxiserfahrungen einer Evaluation unterzogen und ggf. Regelungen ergänzt werden sollten.

5.4 OFFENE UND WEITERREICHENDE FRAGEN

Eine Reihe von Fragen konnte im Rahmen dieser Untersuchung nicht oder nur ansatzweise erörtert werden. Diese betreffen ebenfalls den Aspekt der Chancengleichheit und den breiteren Rahmen des Gesamtsystems der Demokratie, insbesondere der Parteiendemokratie.

Kostenerstattung: Für Initiatoren einer Volksinitiative, eines Volksbegehrens und ggf. eines Volksentscheids stellt sich die Frage materieller Ressourcen in vielfältiger Weise. In der Regel wird eine dauerhafte Organisation nicht vorhanden sein. Ohne ein Mindestmaß an Organisation und Finanzmitteln können Bürgerinnen und Bürger jedoch nicht angesprochen und um ihre Unterstützung gebeten werden. Damit verbindet sich ein gravierendes Problem politischer Chancengleichheit. Für Verfahren auf Landesebene kennt die Mehrzahl der Bundesländer daher in begrenztem Umfang Kostenerstattungen für die Gewinnung erforderlicher Unterstützungsunterschriften und/oder für erreichte Stimmen im Volksentscheid. Für die Bundesebene stellt sich dieses Problem in noch größerem Maße. Somit wird sich hier eine ähnliche Lösung empfehlen. Andernfalls werden nur starke Organisationen oder finanzstarke soziale Gruppen in der Lage sein, von direktdemokratischen Verfahren Gebrauch machen zu können.

Kontext Parteiendemokratie: Für das demokratische System der Bundesrepublik Deutschland spielt die Parteiendemokratie eine wesentliche Rolle. Verfahren direkter Demokratie treten zu den Willensbildungsprozessen der Parteien in Konkurrenz, werden aber auch von Parteien mit beeinflusst. Damit stellt sich ein spezifisches Problem politischer Chancengleichheit. Denn nach dem Parteiengesetz und seinen Finanzierungsregeln sind Parteien privilegiert, da sie in erheblichem Umfang öffentliche Mittel für ihre allgemeine politische Tätigkeit in Anspruch nehmen können.

Schon daraus ergibt sich ein wichtiges Argument, auch Initiativen für Volksbegehren usw. eine Kostenerstattung bzw. öffentliche Zuwendungen zu gewähren. Weiter stellt sich die Frage, inwieweit Parteien selbst als führende Akteure bei Volksbegehren und Volksentscheiden tätig werden können. Soweit sie es tun, kommt ihnen wiederum ihre teilweise öffentliche Finanzierung privilegierend zugute. Diese Fragestellungen können hier nur angerissen, jedoch nicht umfassend diskutiert werden.

Kontext Informationsprozesse: Bei direktdemokratischer Willensbildung kommt Informations- und Diskussionsprozessen sowie Werbekampagnen eine entscheidende Bedeutung zu. Hieran werden sich alle an einem Thema interessierten politischen Akteure von Interessenverbänden und zivilgesellschaftlichen Organisationen über Parteien und staatlichen Amtsträgern bis zu einzelnen Experten und den Medien beteiligen. In den Bahnen politischer Öffentlichkeitsarbeit und Publizistik sind die üblichen heterogenen und asymmetrischen Strukturen bei wechselnden Koalitionen zu erwarten. Insbesondere an staatliche Amtsträger, auch Regierungen, sind strengere Erwartungen an die Zurückhaltung mit Bezug auf die Bereitstellung von Informationen, Sachlichkeit und Ausgewogenheit zu richten. Für alle Akteure einschließlich der expliziten Befürworter und Gegner einer Vorlage muss gelten, dass analog zu Wahlen bezahlte Fernsehwerbung nicht genutzt werden darf (vgl. das Vorbild der Schweiz). Das setzt umgekehrt voraus, dass kostenfreie Sendezeiten im öffentlich-rechtlichen Rundfunk und Fernsehen in angemessenem Umfang mit gleichem Zugangsrecht zur Verfügung gestellt werden. Eine weitere Vertiefung der Probleme der Chancengleichheit in diesen Informationsprozessen ist wünschenswert.

Zu einem Gesamtbild dieser breiteren Zusammenhänge können die Auswertung von Erfahrungen und vertiefende Forschungen in weiteren Ländern sowie auf Landesebene in der Bundesrepublik beitragen.



QUELLENVERZEICHNIS

1. LITERATUR

- Allswang, John A.*, The Initiative and Referendum in California 1898 – 1998, 2000.
- Balmelli, Tiziano*, Le financement des partis politiques et des campagnes électorales, Freiburg 2001.
- Bernhard, Laurent*, Campaign Strategy in Direct Democracy, 2012.
- Besson, Michel*, Die behördliche Information vor Volksabstimmungen, Bern 2003, S. 200 – 208.
- Bowler, Shaun/Donovan, Todd*, Demanding Choices. Opinion, Voting, and Direct Democracy, 1998.
- Braun, Nadja*, Stimmgeheimnis. Eine rechtsvergleichende und rechtshistorische Untersuchung unter Einbezug des geltenden Rechts, Bern 2005.
- Braun Binder, Nadja*, Staatliche Informationstätigkeit vor Volksentscheiden, in: Mörschel, Tobias/Efler, Michael (Hrsg.), Direkte Demokratie auf Bundesebene, Baden-Baden 2013, S. 161 – 181.
- Braun Binder, Nadja*, Finanzfragen und direkte Demokratie in den Kommunen, in: Neumann, Peter/Renger, Denise (Hrsg.), Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2012/2013, Baden-Baden 2014b (i. E.).
- Braun Binder, Nadja*, Direkte Demokratie nach dem Vertrag von Lissabon?, in: Kübler, Daniel/Stojanovic, Nenad, Demokratie in der Europäischen Union, Zürich/Basel/Genf 2014a, S. 129-140.
- Bröhmer, Jürgen*, Transparenz als Verfassungsprinzip, Tübingen 2004.
- Caroni, Martina*, Geld und Politik – Die Finanzierung politischer Kampagnen im Spannungsfeld von Verfassung, Demokratie und politischem Willen, Bern 2009.
- Caroni, Martina*, Herausforderung Demokratie, ZSR 2013 II, S. 5 – 93.
- Decurtins, Gion-Andri*, Die rechtliche Stellung der Behörde im Abstimmungskampf, Freiburg 1992.
- Diamond, R. J./di Donato, P. R./Manley, P. J./Tubert, P. V.*, California's Political Reform Act: Greater Access to the Initiative Process, in: 7 Southwestern University Law Review 453 – 595 (1975).
- Donovan, Todd/Mooney, Christopher Z./ Smith, Daniel A.*, State and Local Politics. Institutions and Reform, 2009.
- Dreier, Horst* (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, Bd. 1, 3. Aufl., Tübingen 2013.
- Dubois, Philip/Feeney, Floyd*, Lawmaking by Initiative. Issues, Options and Comparisons, 1998.
- Erler, Gisela/Braun Binder, Nadja*, Die Information der Landesregierung vor der Volksabstimmung über das S21-Kündigungsgesetz in Baden-Württemberg, in: Mörschel, Tobias/Efler, Michael (Hrsg.), Direkte Demokratie auf Bundesebene, Baden-Baden 2013, S. 183 – 201.
- Feld, Lars P./Kirchgässner, Gebhard*, Wirkungen direkter Demokratie, in: Heußner, Hermann K./Jung, Otmer, Mehr direkte Demokratie wagen, 2. Aufl. München 2009, S. 417 – 430.
- Garret, Elizabeth/Gerber, Elisabeth R.*, Money in the Initiative and Referendum Process: Evidence of its Effects and Prospects for Reform, in: M. Dane Waters (Ed.): The Battle Over Citizen Lawmaking, 2001, S. 73 – 95.
- Garret, Elizabeth/Smith, Daniel A.*, Veiled Political Actors and Campaign Disclosure Laws in Direct Democracy, in: 4 Elections Law Journal 2005, S. 295 – 328.

Geiser, Jean-Christophe, Le financement des partis politiques et des campagnes électorales, Rapport de droit comparé, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, 10. Juni 2011, <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/pressemitteilung/2011/2011-07-14/studie-partefinanzierung-f.pdf> (abgerufen am 01.12.2013).

Gerber, Elizabeth, The Populist Paradox. Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation, 1999.

Gilland Lutz, Karin, Referendums and Spending in Ireland, in: dies./Hug, Simon (Hrsg.): Financing Referendum Campaigns, 2010, S. 116 – 130.

Häner, Isabelle, Der private Verfassungsentwurf Kölz/Müller – seine Wirkungen, in: dies. (Hrsg.), Nachdenken über den demokratischen Staat und seine Geschichte. Beiträge für Alfred Kölz, Zürich/Basel/Genf 2003, S. 215 – 237.

Hangartner, Yvo/Kley, Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000.

Hartmann, Bernd J., Volksgesetzgebung und Grundrechte, Berlin 2005.

Hermann, Michael/Nowak, Mario, Das politische Profil des Geldes, Wahl- und Abstimmungswerbung in der Schweiz, Bern 2012.

Hermann, Michael, Elite und Basis im Spannungsfeld, in: Heike Scholten/Klaus Kamps (Hrsg.), Abstimmungskampagnen, Wiesbaden 2014, S. 123 – 137.

Hertig, Hans Peter, Sind Abstimmungserfolge käuflich?, in: Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaften, Bd. 22, 1982, S. 35 – 57.

Hertig, Hans Peter, Elemente der Meinungsbildung, in: Gruner, Erich/Hertig, Hans Peter (Hrsg.), Der Stimmbürger und die „neue“ Politik, Bern/Stuttgart 1983, S. 112 – 137.

Heußner, Hermann K., Zur Integration von Volksgesetzgebung in das politische System Deutschlands, in: Mörschel, Tobias/Efler, Michael (Hrsg.), Direkte Demokratie auf Bundesebene, Baden-Baden 2013b, S. 21 – 39.

Heußner, Hermann K., Direkte Demokratie in den US-Gliedstaaten in den Jahren 2010 und 2011 – Ein Überblick, in: Feld, Lars P./Huber, Peter M./Jung, Otmar/Lauth, Hans-Joachim/Wittreck, Fabian (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2012, Baden-Baden 2013a, S. 181 – 228.

Heußner, Hermann K., Die Krise Kaliforniens – Die Schuld der direkten Demokratie?, in: Feld, Lars P./Huber, Peter M./Jung, Otmar/Lauth, Hans-Joachim/Wittreck, Fabian (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2011, Baden-Baden 2012, S. 175 – 233.

Heußner, Hermann K., Wahlen allein genügen nicht. Zur Notwendigkeit und Ausgestaltung direkter Demokratie auf Bundesebene, in: von Arnim, Hans Herbert (Hrsg.), Systemmängel in Demokratie und Marktwirtschaft, Berlin 2011b, S. 27 – 63.

Heußner, Hermann K., Direkte Demokratie in den US-Gliedstaaten im Jahr 2009 – Ein Überblick, in: Feld, Lars P./Huber, Peter M./Jung, Otmar/Welzel, Christian/Wittreck, Fabian (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2010, Baden-Baden 2011a, S. 159 – 168.

Heußner, Hermann K., Direkte Demokratie in den US-Gliedstaaten im Jahr 2008, in: Feld, Lars P./Huber, Peter M./Jung, Otmar/Welzel, Christian/Wittreck, Fabian (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, Baden-Baden 2010, S. 165 – 204.

Heußner, Hermann K., Mehr als ein Jahrhundert Volksgesetzgebung in den USA, in: Heußner, Hermann K./Jung, Otmar, Mehr direkte Demokratie wagen, 2. Aufl. München 2009, S. 135 – 156.

Heußner, Hermann K., Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland. Ein Vergleich der Normen, Funktionen, Probleme und Erfahrungen, 1994.

Heußner, Hermann/Jung, Otmar, Die direkte Demokratie in der Schweiz, in: Heußner, Hermann/Jung, Otmar (Hrsg.), Mehr direkte Demokratie wagen, 2. Aufl. München 2009, S. 115 – 133.

Holzheid, Hildegund, Maßgebliche Verfassungsgrundsätze bei Wahlen und bei Volksbegehren, München 1995.

Iken, Matthias, Was Wellingsbüttel von St. Pauli trennt, in: Hamburger Abendblatt v. 24.09.2013, S. 8.

Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 12. Aufl., München 2012.

Jung, Otmar, Direkte Demokratie in Berlin. Der Fall „Pro Reli“ 2007 – 2009, Berlin 2011.

Jung, Otmar, Thesen ‚Welche Regeln empfehlen sich bei der Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundesebene?‘, in: Stiftung Mitarbeit (Hrsg.), „Direkte Demokratie“ Vorschläge für eine Volksgesetzgebung, Brennpunkt-Dokumentation Nr. 5, Bonn 1990, S. 16 – 43.

Kaufmann, Bruno, Direkte Demokratie auf der transnationalen Ebene. Zur Entstehungsgeschichte der Europäischen Bürgerinitiative, in: Feld, Lars P./Huber, Peter M./Jung, Otmar/Welzel, Christian/Wittreck, Fabian (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2010, Baden-Baden 2011, S. 201 – 222.

Kaufmann, Bruno/Büchi, Rolf/Braun, Nadja: Guidebook to direct democracy in Switzerland and Beyond, Marburg 2010.

Kirchgässner, Gebhard/Feld, Lars P./Savioz, Marcel R., Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, Basel/Genf/München 1999.

Kirchgässner, Gebhard/Schulz, Tobias, Was treibt die Stimmbürger an die Urne?, in: Swiss Political Science Review 2005, S. 1 – 56.

Klein, Hans H., Art. 21 GG, in: Maunz-Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 69. Erg. Lieferung, München 2013.

Klinger, Remo, Neutrale Regierungen in der direkten Demokratie? – Abstimmungswerbung von Regierungen bei direktdemokratischen Gesetzgebungsinitiativen, LKV 2010, S. 164 – 167.

Kloepfer, Michael/Schärdel, Florian, Die Perspektiven der Volksgesetzgebung am Beispiel Berlins, DVBl 2008, S. 1333 – 1340.

Kölz, Alfred, Bewahrung und Neubelebung der schweizerischen Demokratie durch institutionelle Reformen, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, Bern 1991, S. 271 – 286.

Kölz, Alfred/Müller, Jörg Paul, Entwurf für eine neue Bundesverfassung vom 16. Mai 1984, Bern 1984.

Kölz, Alfred/Müller, Jörg Paul, Entwurf für eine neue Bundesverfassung vom 16. Mai 1984, 2. Aufl., Basel/Frankfurt a. M. 1990.

Kölz, Alfred/Müller, Jörg Paul, Entwurf für eine neue Bundesverfassung vom 16. Mai 1984, 3. Aufl., Bern 1995.

Kolbe, Andreas/Hönigsberger, Herbert/Osterberg, Sven, Marktordnung für Lobbyisten – Wie Politik den Lobbyeinfluss regulieren kann. Studie der Otto-Brenner-Stiftung, OBS-Arbeitsheft 70 (2011), Frankfurt am Main.

Kriesi, Hanspeter, Sind Abstimmungsergebnisse käuflich?, in: Vatter, Adrian/Varone, Frédéric/Sager, Fritz (Hrsg.), Demokratie als Leidenschaft. FS Linder, Bern, Stuttgart, Wien 2009, S. 83 – 106.

Landfried, Christine, Parteifinanz und politische Macht, Baden-Baden 1994, 2. Aufl.

- Longchamp, Claude*, Prädispositionen und Kampagnen bei Schweizer Volksabstimmungen, in: Schiller, Theo/Mittendorf, Volker (Hrsg.), *Direkte Demokratie*, Wiesbaden 2002, S. 88 – 303.
- Longchamp, Claude*, Herausgeforderte demokratische Öffentlichkeit, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, Bern 1991, S. 303 – 326.
- Lowenstein, Daniel H.*, Campaign Spending and Ballot Propositions: Recent Experience, Public Choice Theory and the First Amendment, in: 29 *UCLA Law Review* 505 – 641 (1982).
- Mäder, Philipp*, Das Verbot politischer Werbung. Medienwirkung als Rechtfertigung für Grundrechtseinschränkungen? Zürich 2007.
- Magleby, David B.*, *Direct Legislation: Voting on Ballot Propositions in the United States*, 1984.
- Meyer, Hans*: Volksabstimmungen im Bund: Verfassungslage nach Zeitgeist?, in: *Juristenzeitung (JZ)* 2012, S. 538 – 546.
- Meyer-Wellmann, Jens*, Die Lehren aus dem Netz-Volksentscheid, in: *Die Welt* v. 28.09.2013, <http://www.welt.de/regionales/hamburg/article120463206/Die-Lehren-aus-dem-Netze-Volksentscheid.html?config=print#> (abgerufen am 01.12.2013).
- Möckli, Silvano*, *Direkte Demokratie. Ein internationaler Vergleich*, Bern/Stuttgart/Wien 1994.
- Möckli, Silvano*, Abstimmungsbudget und Abstimmungserfolg – Erfahrungen und Forschungsergebnisse aus den USA und aus der Schweiz, St. Gallen 1989.
- Morlok, Martin/Voss, Volker P.*, Grenzen der staatlichen Informationstätigkeit bei Volksentscheiden. Zur Entscheidung des BayVerfGH vom 19.1.1994, in: *BayVBl.* 1995, S. 513 – 519.
- Müller, Georg*, Die Behörden im Abstimmungskampf: vom Neutralitätsgebot zur Teilnahmepflicht, in: Zen-Ruffinen, Piermarco/Auer, Andreas (Hrsg.), *De la Constitution*, Basel 1996, S. 255 – 265.
- Müller, Jörg Paul*, *Grundrechte in der Schweiz*, 3. Aufl., Bern 1999.
- Müller, Jörg Paul*, *Demokratische Gerechtigkeit*, München 1993.
- Nowak, John E./Rotunda, Ronald D.*, *Constitutional Law*, 8. Aufl., 2010.
- Oebbecke, Janbernd*, Die rechtlichen Grenzen amtlicher Einflussnahme auf Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, in: *BayVBl.* 1998, S. 641 – 645.
- Owens, John R./Wade, Larry L.*, Campaign Spending on California Ballot Propositions 1924 – 1984: Trends and Voting Effects, in: 39 *Western Political Quarterly*, 1986, 675 – 689.
- Rux, Johannes*, *Direkte Demokratie in Deutschland*, Baden-Baden 2008.
- Schaub, Lukas*, Die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskämpfen – Ein Beitrag zum demokratischen Diskurs und zur politischen Chancengleichheit, Zürich/St. Gallen 2012.
- Scheuner, Ulrich*, Verantwortung und Kontrolle in der demokratischen Verfassungsordnung, in: Ritterspach, Theodor (Hrsg.), *Festschrift für Gebhard Müller*, Tübingen 1970, S. 379 – 402.
- Schiller, Theo*, Finanzierungsregeln: Offenlegungspflichten, Spendenbegrenzung, Kostenerstattung, in: Mörschel, Tobias/Efler, Michael (Hrsg.), *Direkte Demokratie auf Bundesebene*, Baden-Baden 2013, S. 131 – 145.
- Schmidt, David D.*, *Citizen Lawmakers, The Ballot Initiative Revolution*, Philadelphia 1989.
- Scholten, Heike*, Policy Campaigning – Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie, in: Scholten, Heike/Kamps, Klaus (Hrsg.), *Abstimmungskampagnen*, Wiesbaden 2014a, S. 227 – 259.
- Scholten, Heike*, Europapolitik und europapolitische Kampagnen in der Schweiz, in: Scholten, Heike/Kamps, Klaus (Hrsg.), *Abstimmungskampagnen*, Wiesbaden 2014b, S. 395 – 417.
- Schommer, Guido*, Die schweizerischen Parteien als Akteure der Referendumsdemokratie, in: Scholten, Heike/Kamps, Klaus (Hrsg.), *Abstimmungskampagnen*, Wiesbaden 2014, S. 155 – 164.
- Schreiber, Wolfgang*, *Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag*, 7. Aufl., Köln 2000.
- Serdült, Uwe*, Referendum Campaign Regulations in Switzerland, in: Gilland Lutz, Karin/Hug, Simon (Hrsg.): *Financing Referendum Campaigns*, 2010, S. 165 – 179.
- Smith Daniel A.*, US States, in: Gilland Lutz, Karin/Hug, Simon (Hrsg.): *Financing Referendum Campaigns*, 2010, S. 39 – 61.
- Sodan, Helge*, Lobbyregister als Verfassungsproblem, *LKV* 2012, S. 193 – 202.
- Stelzenmüller, Constanze*, *Direkte Demokratie in den Vereinigten Staaten von Amerika*, 1994.
- Stratmann, Thomas*, Campaign Spending and Ballot Measures, in: Gilland Lutz, Karin/Hug, Simon (Hrsg.): *Financing Referendum Campaigns*, 2010, S. 9 – 22.
- Stratmann, Thomas*, Is Spending More Potent For or Against a Proposition? Evidence from Ballot Measures, in: *American Journal of Political Science*, Vol. 50, 2006, S. 788 – 801.
- Stratmann, Thomas*, The Effectiveness Of Money in Ballot Measure Campaigns, in: *Southern California Law Review*, Vol. 78, 2005b, 1041 – 1064.
- Stratmann, Thomas*, Some talk: Money in politics. A (partial) review of the literature, in: *Public Choice*, 2005a, S. 135 – 156.
- Strelen, Karl-Ludwig*, § 1, in: Schreiber Wolfgang (Hrsg.), *BWahlG – Bundeswahlgesetz. Kommentar*, 9. Aufl., Köln 2013, S. 131 – 205 (Rn. 1 – 117).
- Tornay, Bénédicte*, *La démocratie directe saisie par le juge*, Genf/Zürich/Basel 2008.
- Tschannen, Pierre*, *Stimmrecht und politische Verständigung*, Basel/Frankfurt a. M. 1995.
- Volkman, Uwe*, Parteispenden als Verfassungsproblem, in: *Juristenzeitung (JZ)* 2000, S. 539 – 545.
- Weber, Edward*, Geld in der direkten Demokratie. Eine Analyse des Einflusses der Werbeausgaben auf die Veränderung der Zustimmung in 65 eidgenössischen Vorlagen zwischen 1998 und 2011, *Lizentiatsarbeit*, Zürich 2012.
- Weixner, Bärbel M.*: Nichttraucherschutz in Bayern – der Weg eines erfolgreichen Volksbegehrens und Volksentscheids in Bayern. In: Lars Feld u. a. (Hrsg.): *Jahrbuch für direkte Demokratie* 2010, Baden-Baden 2011, S. 255 – 294.
- Widmer, Stephan*, *Wahl- und Abstimmungsfreiheit*, Zürich 1989.
- Wright, Skelly J.*, Politics and Constitution: Is Money Speech?, in: 85 *Yale Law Journal* 1001, 1976.
- Wright, Skelly J.*, Money and the Problem of Politics: Is the First Amendment an Obstacle to Political Equality?, in: 82 *Columbia Law Review* 609, 1982.
- Zisk, Betty*, *Money, media, and the grass roots*, 1986.

2. MATERIALIEN

a) Deutschland

Bundespräsidialamt (Hrsg.), Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, Baden-Baden 1994.

Bundespräsidialamt (Hrsg.), Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung. Empfehlungen für Änderungen im Recht der Parteienfinanzierung. Mit Gutachten, Baden-Baden 2001 (Gutachten von Hans H. Klein und Martin Morlok).

Deutscher Bundestag, Anhörung des Innenausschusses am 07.06.2010, Ausschussdrucksachen Hans M. Heinig 17(4)57 A, Hans H. Klein 17(4)57 B, Martin Morlok 17(4)57 C, Uwe Volkmann (17(4)57 E).

Vorschlag zur Ergänzung des Grundgesetzes durch Vorschriften über Volksantrag, Volksbegehren und Volksentscheid und Entwurf eines Gesetzes über das unmittelbare Gesetzgebungsrecht des Volkes, „Hofgeismarer Entwurf“, in: Stiftung Mitarbeit (Hrsg.), Direkte Demokratie in Deutschland. Handreichungen zur Verfassungsdiskussion in Bund und Ländern, Brennpunkt-Dok. Nr. 5, Bonn 1991, S. 61 – 79.

Mehr Demokratie e.V., Gesetzentwurf zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid sowie fakultativen und obligatorischen Referenden auf Bundesebene, Berlin 2013, http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/MD-Gesetzentwurf_Volksentscheid.pdf (abgerufen am 01.12.2013).

b) USA – Kalifornien

California Voters Pamphlet, June 4, 1974, http://librarysource.uchastings.edu/ballot_pdf/1974p.pdf (abgerufen am 01.12.2013).

Campaign Disclosure Project, Grading State Disclosure 2008, <http://campaigndisclosure.org/gradings-tate/GS08.pdf> (abgerufen am 01.12.2013).

Center for Governmental Studies, Democracy by Initiative: Shaping California's Fourth Branch of Government, 2. Aufl., 2008.

c) Kalifornien, Fair Political Practices Commission

California Form 410, Statement of Organization Recipient Committee, <http://www.fppc.ca.gov/forms/410.pdf> (abgerufen am 01.12.2013).

California Form 460, Recipient Committee Campaign Statement, <http://www.fppc.ca.gov/forms/460.pdf> (abgerufen am 01.12.2013).

California Form 461, Major Donor and Independent Expenditure Committee Campaign Statement, <http://www.fppc.ca.gov/forms/461.pdf> (abgerufen am 01.12.2013).

California Form 465, Supplemental Independent Expenditure Report, <http://www.fppc.ca.gov/forms/465.pdf> (abgerufen am 01.12.2013).

California Form 496, Late independent Expenditure Report, <http://www.fppc.ca.gov/forms/496.pdf> (abgerufen am 01.12.2013).

California Form 497, Late Contribution Report, <http://www.fppc.ca.gov/forms/497.pdf> (abgerufen am 01.12.2013).

California Form 511, Paid Spokesperson Report, <http://www.fppc.ca.gov/forms/511.pdf> (abgerufen am 01.12.2013).

Campaign Disclosure Manual 3, Information for Committees Primarily Formed to Support or Oppose Ballot Measures, <http://www.fppc.ca.gov/index.php?id=496> (abgerufen am 01.12.2013).

Campaign Disclosure Manual 5, Information for Major Donor Committees, http://www.fppc.ca.gov/manuals/Manual5_0208.pdf (abgerufen am 01.12.2013).

Campaign Disclosure Manual 6 – Information für Independent Expenditure Committees, http://www.fppc.ca.gov/manuals/Manual6_10_08.pdf (abgerufen am 01.12.2013).

Donor Disclosure for Multi-Purpose Organizations Spending in California Elections (Including Nonprofit, Federal, and Out-of-State PACs), <http://www.fppc.ca.gov/factsheets/041-072012MultiPurposeOrg.pdf> (abgerufen am 01.12.2013).

FAQ , Major Donor Committees, <http://fppc.ca.gov/faq/006-082010 MD Comm Q&A.pdf> (abgerufen am 01.12.2013).

Political Reform Act, 2013, http://www.fppc.ca.gov/Act/2013_Act_Final.pdf (abgerufen am 01.12.2013).

Political Advertising Disclaimers, <http://www.fppc.ca.gov/charts/PoliticalAdvertisingDisclaimers.pdf> (abgerufen am 01.12.2013).

Political Advertising Disclaimers, 3. Ballot Measures Ads, <http://www.fppc.ca.gov/charts/Disclaimers3.pdf> (abgerufen am 01.12.2013).

Political Advertising Disclaimers, 4. Independent Expenditures Ads on Ballot Measures, <http://www.fppc.ca.gov/charts/Disclaimers4.pdf> (abgerufen am 01.12.2013).

Where to File Campaign Reports, General Purpose Committees (such as PACs & Major Donors), <http://fppc.ca.gov/faq/WhereToFileCampaignReports.pdf> (abgerufen am 01.12.2013).

ANHÄNGE

ANHANG 1: GESETZENTWÜRFE IM BUNDESTAG

Der Bundestag hat sich in den letzten Jahrzehnten mehrmals mit Gesetzentwürfen zur Einführung bundesweiter Volksentscheide befasst:³²⁴

DRUCK-SACHEN-NUMMER	DATUM	URHEBER	TITEL	REGELUNGSSTUFE	
				GRUND-GESETZ	BUNDES-GESETZ
17/13873	11.06.2013	SPD	Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes um Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid und Referendum	X	
17/13874	11.06.2013	SPD	Entwurf eines Gesetzes über Abstimmungen des Bundesvolkes (Bundesabstimmungsgesetz)		X
17/1199	24.03.2010	Abg., DIE LINKE	Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Einführung der dreistufigen Volksgesetzgebung in das Grundgesetz)	X	
16/1411	09.05.2006	Abg., DIE LINKE	Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der dreistufigen Volksgesetzgebung in das Grundgesetz	X	
16/680	15.02.2006	Abg., BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid)	X	
16/474	25.01.2006	Abg., FDP	Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid in das Grundgesetz	X	

DRUCK-SACHEN-NUMMER	DATUM	URHEBER	TITEL	REGELUNGSSTUFE	
				GRUND-GESETZ	BUNDES-GESETZ
14/8503	13.03.2002	Abg., SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid in das Grundgesetz	X	
14/1129	09.06.1999	Abg., PDS	Entwurf eines Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (dreistufige Volksgesetzgebung)	X	X
13/10261	24.03.1998	Abg., BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Volksantrag, Volksbegehren und Volksabstimmung im Grundgesetz	X	X
13/9280	27.11.1997	Abg., PDS	Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung der parlamentarischen Demokratie durch unmittelbare Demokratie	X	X
12/6323	01.12.1993	SPD	Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes	X	
12/3826	25.11.1992	Abg., BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid im Grundgesetz	X	X

Die meisten Entwürfe sehen in einer Grundgesetzänderung vor, dass konkrete Ausführungsbestimmungen zur Regelung der Information und Kostenerstattung auf Gesetzesstufe zu schaffen sind. Einzelne Entwürfe intendieren konkrete Vorschläge zur Regelung der Information und Kostenerstattung. Drei Entwürfe enthalten konkrete Vorschläge zur Regelung der Rechenschaftslegung und von privaten Spenden. Im Entwurf der Grünen vom 24.03.1998 (BT-Drs. 13/10261) ist eine Ausgabenbegrenzung für die Informationstätigkeit der Behörden vorgesehen.³²⁵

[324] Die Untersuchung beschränkt sich auf den Zeitraum ab dem 3. Oktober 1990 und umfasst ausschließlich Gesetzentwürfe (keine Anträge o. Ä.), die auf die generelle Einführung direktdemokratischer Instrumente auf Bundesebene abzielen. Entwürfe, die auf die Durchführung spezifischer Volksentscheide (bspw. über die Verlegung des Sitzes von Bundesregierung und Parlament von Bonn nach Berlin) oder auf Einführung von Volksentscheiden für einen sachlich eng begrenzten Themenkreis (bspw. Volksentscheide über die Änderungen der vertraglichen Grundlagen der EU) gerichtet sind, werden nicht berücksichtigt.

[325] Vgl. § 11 Abs. 3 des Gesetzentwurfs.

ENTWURF (DRS.-NR., DATUM, URHEBER)	INHALTE VA = Verweis auf Ausführungsbestimmungen; KR = Konkrete Regelungsvorschläge			
	INFORMATION	KOSTEN- ERSTATTUNG	RECHEN- SCHAFTS- LEGUNG	SPENDEN
17/13873, 11.06.2013, SPD	VA	VA		
17/13874, 11.06.2013, SPD	KR	KR	KR	KR
17/1199, 24.03.2010, Abg., DIE LINKE	VA	VA		
16/1411, 09.05.2006, Abg., DIE LINKE	VA	VA		
16/680, 15.02.2006, Abg., BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	VA	VA		
16/474, 25.01.2006, Abg., FDP	VA	VA		
14/8503, 13.03.2002, Abg., SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	VA	VA		
14/1129, 09.06.1999, Abg., PDS	KR	KR		
13/10261, 24.03.1998, Abg., BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	KR	KR	KR	KR
13/9280, 27.11.1997, Abg., PDS	KR	KR		
12/6323, 01.12.1993, SPD	VA	VA		
12/3826, 25.11.1992, Abg., BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	KR	KR	KR	

Die einzelnen Entwürfe werden im Folgenden nach der Urheberschaft geordnet zusammengefasst. Das Hauptaugenmerk gilt dabei den Bestimmungen zur Kostenerstattung, Information, Rechenschaftslegung und Regelung privater Spenden.

a) Entwürfe der SPD

Die beiden Gesetzentwürfe vom 11.06.2013 der Fraktion der SPD (BT-Drs. 17/13873 und 17/13874)³²⁶ gehören zusammen. Der erste Entwurf zielt auf eine Grundgesetzänderung zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid und Referendum ab; der zweite Entwurf enthält die Vorschläge für das entsprechende Ausführungsgesetz. Im Grundgesetz soll die Gewährleistung einer ausgewogenen Information der Öffentlichkeit über den Inhalt von Volksbegehren, Volksentscheiden und Referenden verankert werden.³²⁷ Näheres zur Information und Kostenerstattung soll ein Bundesgesetz regeln.³²⁸ Der Entwurf für das entsprechende Bundesgesetz sieht detaillierte Bestimmungen zur Information, Kostenerstattung und Rechenschaftslegung vor. Für die Regelung privater Spenden wird auf das Parteigesetz verwiesen:

„§ 19 (Bekanntmachung des Volksentscheids, Information der Öffentlichkeit):

(1) Das Bundesministerium des Innern macht spätestens drei Wochen vor Beginn der Versendung der Abstimmungsbenachrichtigungen Tag und Gegenstand des Volksentscheids öffentlich bekannt. Sofern die Vertrauenspersonen ein überarbeitetes Vorhaben oder der Bundestag ein eigenes Vorhaben oder beide ein gemeinsames Vorhaben zum Gegenstand des Volksentscheides vorlegen, sind diese mit Begründung in die Bekanntmachung aufzunehmen.

(2) Jede abstimmungsberechtigte Person erhält mit der Abstimmungsbenachrichtigung den Wortlaut des Vorhabens des Volksbegehrens und gegebenenfalls den Wortlaut des Vorhabens des Bundestages sowie ein Informationsheft, welches allgemeine Hinweise enthält und in dem die Vertrauenspersonen des Volksbegehrens und der Bundestag auf jeweils bis zu acht Seiten Stellung nehmen können. Der Bundestag nimmt als Ganzer oder nach Fraktionen getrennt Stellung. Der Anteil der Stellungnahmen an der gesamten Stellungnahme des Bundestages entspricht der Sitzverteilung. Für den Wortlaut des Vorhabens des Volksbegehrens und ihrer Stellungnahme tragen die Vertrauenspersonen die Verantwortung, der Bundestag ist für sein Vorhaben und für seine Stellungnahme verantwortlich.“

„§ 38 (Rechenschaftslegung)

(1) Die Vertrauenspersonen haben die Pflicht, innerhalb von zwei Monaten nach Stellung des Antrags auf Durchführung des Volksbegehrens oder des Volksentscheids über die Herkunft und drei Monate nach Zustellung des jeweiligen Ergebnisses über die Herkunft und Verwendung der Mittel, die ihnen zum Zweck der Durchführung der Volksinitiative, des Volksbegehrens und des Volksentscheids zugeflossen sind oder zur Verfügung standen, gegenüber der Bundesabstimmungsleitung Rechenschaft zu legen. § 25 Absatz 2 Nummer 1 und 6 des Parteiengesetzes gilt entsprechend. Eine unzulässig angenommene Spende ist spätestens bei Abgabe der Rechenschaftslegung an die zuständige Behörde weiterzuleiten.

(2) Die Vertrauenspersonen eines Referendumsbegehrens haben innerhalb von drei Monaten nach dem Abstimmungstag des Referendums gegenüber der Bundesabstimmungsleitung Rechenschaft über die Herkunft und die Verwendung der Mittel zu legen, die ihnen zum Zweck der Durchführung des Referendumsbegehrens und des Referendums zugeflossen sind. Absatz 1 Satz 2 und 3 ist entsprechend anzuwenden. Findet auf Grund der Aufhebung eines Ände-

[326] Über die Entwürfe wurde nicht abgestimmt. Sie gelten gem. § 125 GO BT am Ende der Wahlperiode als erledigt.

[327] Vgl. Art. 78 Abs. 8 des Entwurfs einer Grundgesetzänderung, BT-Drs. 17/13873.

[328] Vgl. Art. 78 Abs. 9 des Entwurfs einer Grundgesetzänderung bzw. Begründung, BT-Drs. 17/13873, S. 5. 121

rungsgesetzes oder Änderungsbeschlusses ein Referendum nicht statt, gilt für die Rechenschaftslegung abweichend von Satz 1 eine Frist von drei Monaten nach Verkündung des Aufhebungsgesetzes oder des Aufhebungsbeschlusses.

(3) Die Bundesabstimmungsleitung erstattet der Präsidentin oder dem Präsidenten des Bundestages unverzüglich über die Angaben nach den Absätzen 1 und 2 Bericht. Der Bericht wird als Bundestagsdrucksache verteilt.“

„§ 39 (Kostenerstattung)

(1) Findet ein Volksbegehren oder Volksentscheid statt, so haben die Vertrauenspersonen der Volksinitiative Anspruch auf Erstattung der nachgewiesenen Kosten einer angemessenen Information der Öffentlichkeit über die Ziele des Volksbegehrens und für einen angemessenen Abstimmungskampf. Die Volksinitiative wird von den Mitgliedern des Initiativkreises auf eigene Kosten durchgeführt.

(2) Die Höhe der Erstattung beträgt 0,30 Euro für jede gültige Ja-Stimme.

(3) Der Anspruch nach Absatz 1 ist ausgeschlossen, wenn die Vertrauenspersonen der Volksinitiative der Pflicht zur Rechenschaftslegung nach § 38 Absatz 1 nicht nachgekommen sind.

(4) Die Vertrauenspersonen des Referendumsbegehrens haben nach Durchführung eines Referendums Anspruch auf Erstattung der nachgewiesenen Kosten einer angemessenen Information der Öffentlichkeit und eines sachlichen Abstimmungskampfes. Absätze 2 und 3 gelten entsprechend.

(5) Findet auf Grund der Aufhebung eines Änderungsgesetzes oder Änderungsbeschlusses ein Referendum nicht statt, haben die Vertrauenspersonen eines zustande gekommenen Referendumsbegehrens Anspruch auf Erstattung der nachgewiesenen Kosten einer angemessenen Information der Öffentlichkeit und eines sachlichen Abstimmungskampfes. Absatz 4 Satz 2 ist entsprechend anzuwenden.“

„§ 41 (Angemessene Information der Öffentlichkeit)

(1) Die Auffassungen von Bundesregierung, Bundestag sowie Bundesrat und der Vertrauenspersonen zu dem Gegenstand direktdemokratischer Verfahren dürfen in Veröffentlichungen des Bundes und seiner Organe und Behörden nur in gleichem Umfang dargestellt werden.

(2) Vor einer Abstimmung des Bundesvolkes ist den Vertrauenspersonen sowie den Parteien angemessene Sendezeit einzuräumen; § 42 Absatz 2 des Rundfunkstaatsvertrags gilt entsprechend.

(3) Die Vertrauenspersonen sind bei der Inanspruchnahme öffentlichen Grundes zum Zwecke der Information der Öffentlichkeit über das Anliegen direktdemokratischer Verfahren gegenüber Parteien wegerechtlich gleich zu behandeln.“

Der Bundesgesetzentwurf orientiert sich an den „derzeit modernsten landesrechtlichen Regelungen in der Freien und Hansestadt Hamburg, bezieht aber im Wege des wertenden Verfassungsvergleichs auch Erfahrungen der übrigen Bundesländer sowie ausländischer Rechtsordnungen ein“³²⁹.

Begründung zu den Bestimmungen über Rechenschaftslegung und Finanzierung:

„Der zehnte Abschnitt greift die bislang nur vereinzelt geregelte Frage der öffentlichen Finanzierung von

Instrumenten der direkten Demokratie auf. Eingedenk der Maxime der Gleichbehandlung mit Wahlen sieht der Entwurf im Falle eines zustande gekommenen Volksbegehrens eine Erstattung der Kosten der Vertrauenspersonen in Höhe von 0,30 Euro vor (§ 39 Absatz 1). Er verknüpft dies mit ihrerseits an das Parteienrecht angelehnten Rechenschaftspflichten der Vertrauenspersonen, die sowohl über die Verwendung öffentlicher Gelder als auch über etwaige organisierte Interessen im Hintergrund Aufschluss verschaffen sollen.“³³⁰

Der Gesetzesentwurf vom 01.12.1993 der Fraktion der SPD (BT-Drs. 12/6323) sieht eine Grundgesetzänderung vor, wobei Näheres in einem Bundesgesetz geregelt werden soll. In der Begründung wird präzisiert, dass die Regelung im Bundesgesetz auch Fragen der Öffentlichkeitsarbeit und der Kostenerstattung umfassen solle.³³¹

b) Entwürfe von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Der Gesetzesentwurf vom 15.02.2006 einzelner Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 16/680) enthält eine Grundgesetzänderung zur Einführung direktdemokratischer Instrumente. Die Einzelheiten des Verfahrens, darunter die Information der Wahlberechtigten über Inhalte und Gründe der Gesetzesentwürfe, sollen in einem Bundesgesetz geregelt werden.³³² In diesem Gesetz sind auch Kostenerstattungsregeln vorzusehen.³³³

Der Gesetzesentwurf vom 24.03.1998 einzelner Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 13/10261)³³⁴ unterscheidet sich bezüglich der amtlichen Information und Kostenerstattung wesentlich vom Entwurf aus dem Jahr 1992. Während im 1992er-Entwurf eine amtliche Stellungnahme explizit ausgeschlossen wird, sieht der 1998er-Entwurf folgende Ergänzung des Grundgesetzes vor: „Der Bundestag unterrichtet die einzelnen Stimmberechtigten vor der Volksabstimmung durch eine besondere Bekanntmachung über die Abstimmungsvorlage und in jeweils gleichem Umfang über die Stellungnahme des Bundestages und des Bundesrates. Die antragstellende Initiative hat ein Recht auf Gegenäußerung in angemessenem Umfang.“³³⁵

Für die nähere Regelung wird ein Bundesabstimmungsgesetz vorgeschlagen:

„§ 11 (Information der Stimmberechtigten)

(1) Jeder Stimmberechtigte erhält vor der Volksabstimmung zusammen mit der Abstimmungsbenachrichtigung von der Gemeindebehörde eine besondere Bekanntmachung über die Abstimmungsvorlage und in gleichem Umfang über die Stellungnahmen von Deutschem Bundestag, Bundesrat sowie über die Gegenäußerung der Initiative. Die sind kurz und sachlich zu halten und dürfen keine falschen Tatsachenbehauptungen und diskriminierende Äußerungen enthalten.

[330] Begründung, BT-Drs. 17/13874, S. 12.

[331] Vgl. Art. 82a Abs. 5 des Entwurfs einer Grundgesetzänderung bzw. Begründung, BT-Drs. 12/6323, S. 29. Der Gesetzesentwurf wurde am 30.06.1994 in namentlicher Abstimmung abgelehnt, BT-PIPr 12/238, S. 21032B.

[332] Vgl. Art. 78d des Entwurfs einer Grundgesetzänderung, BT-Drs. 16/680.

[333] Vgl. Begründung, BT-Drs. 16/680, S. 7. Der Gesetzesentwurf wurde am 23.04.2009 abgelehnt, BT-PIPr 16/217, S. 23584D.

[334] Der Gesetzesentwurf wurde am 24.06.1998 abgelehnt, BT-PIPr 13/244, S. 22740A-B.

[335] Art. 82a Abs. 5 des Entwurfs einer Grundgesetzänderung, BT-Drs. 13/10261. Was den Umfang der Äußerungen der Verfassungsorgane und der Initiative angeht, ist auf ein ausgewogenes Verhältnis der jeweiligen Texte zu achten, um ein Übergewicht der einen oder anderen Seite zu vermeiden, vgl. Begründung, BT-Drs. 13/10261, S. 14.

...

(3) Die finanziellen Aufwendungen von Behörden und anderen öffentlichen Stellen des Bundes und der Länder für Informationsarbeit im Zusammenhang mit der Durchführung des Volksbegehrens und des Volksentscheids dürfen die Höhe der finanziellen Zuwendungen für die am Volksabstimmungsverfahren beteiligten Initiativen nicht übersteigen.“

„§ 13 (Rechtsstellung und Finanzierung der Initiative)

(1) Die Initiative, die das Volksabstimmungsverfahren über alle drei Verfahrensebenen betreibt, gibt sich eine Satzung und bestimmt mindestens drei Vertreter. Sie bestimmt ihre innere Ordnung selbst. Diese muß demokratischen Grundsätzen entsprechen.

...

(3) Die Initiative ist verpflichtet, über Herkunft und Verwendung der ihr zugeflossenen Mittel sowie über ihr Vermögen zum Ende jedes Kalenderjahres öffentlich Rechenschaft abzulegen. § 23 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 des Parteiengesetzes wird entsprechend angewendet.

(4) Die Initiative informiert die Öffentlichkeit über die Ziele des Volksbegehrens sowie der von ihr vorgelegten Gesetzesvorlage zur Volksabstimmung. Sie hat Anspruch auf die durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes festzulegenden notwendigen Kosten einer angemessenen Informationsarbeit.

(5) Für die Annahme von Spenden an die Initiative wird § 25 Abs. 1 des Parteiengesetzes entsprechend angewendet. Spenden, deren Gesamtwert im Jahr 20.000 DM übersteigt, sind unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders sowie der Gesamthöhe der Spende im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen.“

Begründung zu § 11 Abs. 1:

„Jeder Stimmberechtigte erhält vor der Volksabstimmung zusammen mit der Abstimmungsbenachrichtigung von der Gemeindebehörde eine besondere Bekanntmachung über die Abstimmungsvorlage und in gleichem Umfang über die Stellungnahmen von Deutschem Bundestag, Bundesrat sowie über die Gegenäußerung der Initiative. Die sind kurz und sachlich zu halten und dürfen keine falschen Tatsachenbehauptungen und diskriminierenden Äußerungen enthalten.“³³⁶

Begründung zu § 11 Abs. 3:

„Die Verfassungsorgane von Bund und Ländern dürfen aus eigenen Haushaltsmitteln nur so viel für eigene Informationsarbeit im Zusammenhang mit der Durchführung des Volksbegehrens und des Volksentscheids verwenden, wie sie den an den Verfahren beteiligten Initiativen zur Verfügung stehen. Diese Fairneßklausel hat sich in Bayern bewährt und sollte auch auf Bundesebene Anwendung finden.“³³⁷

Begründung zu § 13:

„Die Initiativen, die das Volksgesetzgebungsverfahren betreiben, tragen eine hohe Verantwortung für die Demokratie. An ihre Struktur sind daher bestimmte Anforderungen zu stellen, die aber nicht zu staatlicher Gängelung und bürokratischer Bevormundung führen dürfen. Die Initiativen müssen sich während des gesamten dreistufigen Verfahrens rechtsverbindlich äußern. Die öffentlichen Stellen, die für ein ordnungsgemäßes Verfahren zuständig sind, brauchen zudem verlässliche und entscheidungsfähige Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner. Die Initiativen bekommen nicht unerhebliche öffent-

liche Zuwendungen, über deren Verwendung sind sie daher gegenüber den Unterzeichnern des Volksbegehrens und gegenüber den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern rechenschaftspflichtig.

Es ist notwendig, gewisse gesetzliche Standards und Mindestanforderungen an diese Initiativen gesetzlich festzulegen. Diese Regelungen sollen indes den Handlungsspielraum der Initiativen und ihre Arbeit so wenig wie möglich einengen. Die Öffentlichkeit, die Unterstützer, aber auch die Mitglieder der Initiative haben aber einen Anspruch auf demokratische Transparenz der Entscheidungsprozesse. Das betrifft die Offenlegung der Entscheidungsprozesse innerhalb der Initiative ebenso wie die Verpflichtung, über die Vermögensverhältnisse und die Verwendung öffentlicher Mittel und privater – steuerlich absetzbarer – Spenden öffentlich darzulegen.

Erforderlich ist es auch, den rechtlichen Rahmen für finanzielle Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln so zu gestalten, daß die Initiative ihre Aufgaben wahrnehmen kann. Zur Vermeidung von Mißbrauch sind die Zuwendungen aber streng an die erforderlichen Zwecke zu binden.

Die Initiative bestimmt wenigstens drei bevollmächtigte Vertreterinnen oder Vertreter, die ermächtigt sind, im Namen der Initiative zu handeln und rechtsverbindliche Erklärungen abzugeben.“³³⁸

Der Gesetzentwurf vom 25.11.1992 einzelner Abgeordneter und der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 12/3826)³³⁹ sieht eine Ergänzung des Grundgesetzes vor, die u. a. die Kostenerstattung für Volksinitiativen und Volksbegehren umfasst. Ein neuer Artikel 82a soll in Absatz 4 lauten: „Vor der Durchführung eines Volksbegehrens und vor der Durchführung einer Volksentscheides hat das Präsidium des Deutschen Bundestages den mit Gründen versehenen Gesetzentwurf ohne eigene Stellungnahme in angemessener Form zu veröffentlichen und seine Verbreitung zu gewährleisten. Wenn eine Volksinitiative oder ein Volksbegehren zustande gekommen ist, haben deren Vertreterinnen oder Vertreter Anspruch auf Erstattung der Kosten einer angemessenen Information der Öffentlichkeit über die Ziele des Volksbegehrens oder Volksentscheides.“³⁴⁰

Weitere Regelungen sind auf Gesetzesstufe (Bundesabstimmungsgesetz) vorgesehen:

„§ 8 (Die Initiative)

(1) Die Initiative gibt sich eine Satzung und bestimmt ihre Bevollmächtigten.

(2) Die Initiative hat das Recht, ihre innere Ordnung selbst zu bestimmen. Diese muß demokratischen Grundsätzen entsprechen. Die Initiative muß über ihr Vermögen und die Verwendung ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft ablegen.“

„§ 9 (Amtliche Bekanntmachung, Medienklausel)

(1) Das Präsidium des Deutschen Bundestages macht den oder die zur Abstimmung stehenden Gesetzentwürfe einschließlich der Begründung amtlich in den allgemein für die Bekanntmachungen vorgesehenen Amtsblättern und Zeitungen bekannt. Die Veröffentlichung erfolgt in angemessener Form und ohne eigene Stellungnahme.

(2) Die Initiative informiert die Öffentlichkeit über die Ziele des Volksbegehrens und des Volksentscheids. Sie hat Anspruch auf finanzielle Erstattung der notwendigen Kosten einer angemessenen Informationsarbeit.

[338] BT-Drs. 13/10261, S. 17.

[339] Der Gesetzentwurf wurde am 30.06.1994 abgelehnt, BT-PIPr 12/238, S. 21034B.

[340] BT-Drs. 12/3826.

[336] BT-Drs. 13/10261, S. 17.

[337] BT-Drs. 13/10261, S. 17.

(3) Die Initiative ist den Parteien bei der Vorstellung ihrer Ziele in den öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fersehanstalten gleichgestellt.“

Aus der Begründung (Allgemeiner Teil):

„Der Gesetzentwurf sieht bereits auf der Ebene der Verfassung eine angemessene Rechtsstellung und eine ausreichende finanzielle Ausstattung der Initiative vor. Zweifellos können Wirtschaftsverbände und Medienkonzerne Einfluß auf das Abstimmungsverfahren nehmen. Eine solche Einflußnahme lässt sich nicht verhindern. Ein Verzicht auf den Mediengriff für die Initiativen würde jedoch ein derartiges Übergewicht finanzstarker Kreise und großer Verleger festschreiben, daß der demokratische Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß ernsthaft gefährdet wäre. Daher ist es wichtig, daß die Öffentlichkeit über eigene Schriften und Zeitungsannoncen der Initiative selbst informiert wird, ebenso über deren Gesetzentwurf, der als amtliche Bekanntmachung zu veröffentlichen ist. Die Initiativen sollen in den öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fersehanstalten die gleichen Rechte wie Parteien im Wahlkampf erhalten.

Eine solche strenge gesetzliche Regelung ist deshalb erforderlich, um ein bestimmtes Anliegen öffentlich bekanntzumachen. Information ist die Voraussetzung für Demokratie. Wer daher Demokratie will, muß sich um den Informationsfluß Gedanken machen und die dazu erforderlichen Regelungen treffen. Ansonsten hinge der Erfolg oder Mißerfolg der Initiativen ausschließlich vom Wohlwollen der Regierungen, der Medien oder der finanzstarken Interessenverbände ab. Das Volksgesetzgebungsverfahren ist aber konstituiert als ein offizieller Akt der politischen Willensbildung. Er bedarf einer entsprechenden rechtlichen Ausgestaltung, die den nicht zu leugnenden Manipulationsproblemen so wirkungsvoll wie möglich begegnet.“³⁴¹

Erläuterung zu Artikel 82a Absatz 4: „Der Absatz regelt die verfassungsmäßigen Grundvoraussetzungen für die Arbeit der Initiative, deren finanzielle Ausstattung und ihren Anspruch auf öffentliche Bekanntgabe ihres Gesetzentwurfs. Das Präsidium des Deutschen Bundestages wird verpflichtet, den Entwurf und seine Begründung ohne eigene Stellungnahme amtlich bekanntzumachen. Diese Bekanntmachung geschieht herkömmlicherweise in Amtsblättern und Zeitungen. Die Regelung orientiert sich an den Regularien der Bekanntgabe der Kreiswahlvorschläge.

Darüber hinaus haben die Initiativen einen unmittelbar aus der Verfassung abgeleiteten Anspruch auf die finanzielle Erstattung ihrer für die Öffentlichkeitsarbeit erforderlichen Kosten. Die Möglichkeit, die Öffentlichkeit umfassend zu informieren, ist ein tragender Bestandteil des demokratischen Entscheidungsprozesses. Es ist die Aufgabe des Gesetzgebers, die entsprechenden rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen zu schaffen.“³⁴²

Begründung zu § 8 des Bundesabstimmungsgesetzentwurfs: „Die Initiativen, die ein Volksgesetzgebungsverfahren betreiben, tragen eine hohe Verantwortung für die demokratische Auseinandersetzung. Sie müssen sich vor und während der einzelnen Verfahrensstufen rechtsverbindlich äußern; sie haben unmittelbar aus der Verfassung abgeleitete Rechte und damit sogar entsprechende Möglichkeiten einer Klage beim Bundesverfassungsgericht. Die Initiativen verfügen über nicht unbedeutende öffentliche Mittel, deren Verwendung gegenüber den Unterzeichnern des Volksgesetzes, aber auch gegenüber den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern rechenschaftspflichtig zu sein hat.

Es ist daher unumgänglich, gewisse gesetzliche Voraussetzungen für diese Initiativen festzulegen, die aber ihren Handlungsspielraum so wenig wie möglich einengen sollen. Dazu gehört die demokratische

Transparenz der Entscheidungsprozesse ebenso wie die öffentliche Darlegung der Vermögensverhältnisse und der Verwendung öffentlicher Mittel und privater Spenden.“³⁴³

Begründung zu § 9 Abs. 2: „(...) Die immer wieder als Gegenargument zur Direkten Demokratie angeführte angebliche Manipulierbarkeit der Bevölkerung ist zwar häufig eine vordemokratische Ausrede – sie läßt sich auch gegen demokratische Wahlen vorbringen –, hat aber einen ernstzunehmenden Kern. Die privatrechtlich organisierte Medienlandschaft, aber auch die parteipolitisch dominierten öffentlich-rechtlichen Medien, bieten nicht von vornherein die Gewähr einer fairen und umfassenden Information der Öffentlichkeit. Andererseits wäre es auch verfehlt, mit Hilfe dieses Gesetzes den Versuch zu unternehmen, die strukturellen Probleme der deutschen Medien lösen zu wollen. Diese sind ohnehin zum größten Teil landesrechtlich oder staatsvertraglich geregelt.

Der Entwurf orientiert sich daher an den bestehenden Regelungen des Wahlkampfes und seinen finanziellen und rechtlichen Garantien für die öffentlichen Bekanntmachungen, die finanzielle Ausstattung und die Verpflichtungen der öffentlich-rechtlichen Medien. Deren Grundzüge sind bereits in Artikel 82a Abs. 4 festgeschrieben. Auf die Begründung kann insofern verwiesen werden.

Darüber hinaus ist anzustreben, auf der Ebene der Länder oder durch Staatsvertrag eine Klarstellung der Verpflichtung für die privaten Fersehanstalten, über die Diskussion über die Volksbegehren und Volksentscheide angemessen zu berichten, festzuschreiben. Die Landesgesetzgeber sollten prüfen, in ihren Landespressegetzen die Verpflichtungen der Presse wiederaufzunehmen, amtliche Bekanntmachungen abzudrucken. Auf diese Weise könnte ein nicht unerheblicher Teil der publizistischen Verbreitung von Informationen über Inhalte und Ziele der Volksgesetzgebungsverfahren geleistet werden.“³⁴⁴

c) Gemeinsamer Entwurf von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Der Gesetzentwurf vom 13. März 2002 einzelner Abgeordneter und der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 14/8503)³⁴⁵ sieht eine Grundgesetzänderung zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid vor. Zu den Einzelheiten des Verfahrens äußert sich der Entwurf nur insoweit, als er auf weiterführende Bestimmungen, insbesondere Regelungen zur Information und Kostenerstattung, in einem zu schaffenden Bundesgesetz verweist.³⁴⁶

d) Entwürfe von PDS bzw. DIE LINKE

Der Gesetzentwurf vom 24.3.2010 einzelner Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE (BT-Drs. 17/1199) sieht, vergleichbar mit dem Entwurf aus dem Jahr 2006, eine Grundgesetzänderung zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid vor und verweist auf ein zu schaffendes Ausführungsgesetz. Im Unterschied zum 2006er-Entwurf der Linken soll in diesem Ausführungsgesetz neben der Information und Kostenerstattung u. a. auch die juristische Beratung geregelt werden.³⁴⁷

[343] BT-Drs. 12/3826, S. 14.

[344] BT-Drs. 12/3826, S. 15.

[345] Der Gesetzentwurf wurde in namentlicher Abstimmung am 7. Juni 2002 abgelehnt, BT-PIPr 14/240, S. 2432 C.

[346] Vgl. Art. 82d des Entwurfs einer Grundgesetzänderung bzw. Begründung, BT-Drs. 14/8503, S. 6.

[347] Vgl. Art. 82d des Entwurfs einer Grundgesetzänderung, BT-Drs. 17/1199. Der Gesetzentwurf wurde am 12.11.2010 in namentlicher Abstimmung abgelehnt, BT-PIPr 17/72, S. 7905C.

[341] BT-Drs. 12/3826, S. 10.

[342] BT-Drs. 12/3826, S. 12.

Der **Gesetzentwurf vom 09.05.2006 einzelner Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE (BT-Drs. 16/1411)** sieht eine Grundgesetzänderung zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid vor. Das Nähere soll in einem Bundesgesetz geregelt werden. Dazu gehören die Information der Wahlberechtigten über Inhalt und Gründe der Gegenstände der Abstimmung sowie die Kostenerstattung.³⁴⁸

Der **Gesetzentwurf vom 09.06.1999 einzelner Abgeordneter und der Fraktion der PDS (BT-Drs. 14/1129)³⁴⁹** und der **Gesetzentwurf vom 27.11.1997 einzelner Abgeordneter und der Gruppe der PDS (BT-Drs. 13/9280)³⁵⁰** sind sehr ähnlich. Neben einer Grundgesetzänderung zur Einführung direktdemokratischer Verfahren werden auf Gesetzesstufe konkrete Verfahrensfragen geregelt. Für Volksinitiativen und Volksbegehren sind jeweils Kostenerstattungsregelungen vorgesehen. Eine erfolgreiche Volksinitiative soll 50 DM je 100 gültige Unterschriften erhalten; ein erfolgreiches Volksbegehren hat Anspruch auf 150 DM pro 100 gültige Unterschriften.³⁵¹ Die Träger einer erfolgreichen Volksinitiative haben Anspruch auf Erstattung der Kosten „einer angemessenen Information über die Ziele der Volksinitiative“. ³⁵² Die Kostenerstattung umfasst auch Volksbegehren, da es gerade in diesem Stadium einer dreistufigen Volksgesetzgebung notwendig sei, ein Begehren nicht bereits aus Kostengründen scheitern zu lassen.³⁵³ Für Volksentscheide wird für die Antragsteller eine Erstattung der „notwendigen Kosten eines angemessenen Abstimmungskampfes“ geregelt. Diese soll 20 DM je 100 gültige Ja-Stimmen für den Gesetzentwurf oder Beschlussentwurf der Antragsteller betragen.³⁵⁴ Dieser Beitrag wird als angemessen betrachtet, um einen Großteil der Kosten eines angemessenen Abstimmungskampfes zu begleichen.³⁵⁵ Eine Rechenschaftslegung sehen die beiden Entwürfe nicht vor.

e) Entwurf der FDP

Der **Gesetzentwurf vom 25.01.2006 einzelner Abgeordneter und der Fraktion der FDP (BT-Drs. 16/474)** sieht eine Grundgesetzänderung vor, wobei das nähere Verfahren, inklusive Informationen der Wahlberechtigten über Inhalt und Gründe der abzustimmenden Entwürfe sowie Fragen der Kostenerstattung in einem Bundesgesetz, geregelt werden soll.³⁵⁶

[348] Vgl. Art. 82d des Entwurfs einer Grundgesetzänderung, BT-Drs. 16/1411. Der Gesetzentwurf wurde am 23.04.2009 abgelehnt, BT-PIPr 16/217, S. 23584D.

[349] Der Gesetzentwurf wurde am 17. Februar 2000 abgelehnt, BT-PIPr 14/87, S. 8134 C.

[350] Über den Gesetzentwurf wurde nicht abgestimmt. Er gilt gem. § 125 GO BT am Ende der Wahlperiode als erledigt.

[351] Vgl. § 2 Abs. 8 und § 3 Abs. 8 des Entwurfs vom 09.06.1999 (BT-Drs. 14/1129) bzw. § 2 Abs. 8 und § 3 Abs. 9 des Entwurfs vom 27.11.1997 (13/9280).

[352] Begründung zu § 2 Abs. 8 des Entwurfs vom 09.06.1999, BT-Drs. 14/1129, S. 7 bzw. Begründung zu § 2 Abs. 8 des Entwurfs vom 27.11.1997, BT-Drs. 13/9280, S. 14.

[353] Vgl. Begründung zu § 3 Abs. 8 des Entwurfs vom 09.06.1999, BT-Drs. 14/1129, S. 8 bzw. Begründung zu § 3 Abs. 10 [gemeint wohl: Abs. 9] des Entwurfs vom 27.11.1997, BT-Drs. 13/9280, S. 15.

[354] Vgl. § 4 Abs. 9 des Entwurfs vom 09.06.1999, BT-Drs. 14/1129 bzw. § 4 Abs. 9 des Entwurfs vom 27.11.1997, BT-Drs. 13/9280.

[355] Vgl. Begründung zu § 4 Abs. 9 des Entwurfs vom 09.06.1999, BT-Drs. 14/1129, S. 8 bzw. des Entwurfs vom 27.11.1997, BT-Drs. 13/9280, S. 15.

[356] Art. 78d des Entwurfs einer Grundgesetzänderung, BT-Drs. 16/474 bzw. Begründung, BT-Drs. 16/474, S. 7. Der Gesetzentwurf wurde am 23.04.2009 abgelehnt, BT-PIPr 16/217, S. 23584D.

ANHANG 2: LANDESRECHTLICHE BESTIMMUNGEN

Im Folgenden werden die Bestimmungen zur Transparenz und Spendenbegrenzung (a), zur Information (b) und zur Kostenerstattung (c) bezüglich der direktdemokratischen Instrumente auf Landesebene angeführt. Unberücksichtigt bleiben die Verfahrensbestimmungen für die kommunale Ebene.

a) Zur Offenlegung und zu Spenden

BUNDESLAND	RECHTLICHE GRUNDLAGEN AUF STUFE LANDESVERFASSUNG UND GESETZ
Baden-Württemberg	—
Bayern	—
Berlin	<p>§ 40b Abstimmungsgesetz</p> <p>(1) Geld- oder Sachspenden, die in ihrem Gesamtwert die Höhe von 5 000 Euro übersteigen, sind der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders und der Gesamthöhe der Spenden unverzüglich anzuzeigen. Für Sachspenden ist der marktübliche Preis maßgebend.</p> <p>(2) Die Vertrauenspersonen versichern mit dem Antrag auf Behandlung einer Volksinitiative nach § 4, dem Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens nach § 14, dem Verlangen der Durchführung eines Volksbegehrens nach § 18 sowie 15 Tage vor dem Abstimmungstermin eines Volksentscheids an Eides statt, dass der Anzeigepflicht vollständig und richtig nachgekommen worden ist.</p> <p>(3) Die Geldspenden sind von der Trägerin gesondert auf einem Konto unter Angabe des Spenders und des gespendeten Betrages zu verwalten. Sachspenden sind in einem schriftlichen Protokoll zu verzeichnen, in dem der Spender, der Gegenstand der Sachspende und der marktübliche Wert ausgewiesen werden. Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung kann bei Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte für eine unvollständige Anzeige nach Absatz 1 anordnen, dass die Trägerin Unterlagen über Spenden vorlegt und ihr kontoführendes Geldinstitut ermächtigt, der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung Auskunft über die Einzelspenden sowie Name und Anschrift der Spender zu erteilen. Die Anordnung kann im Wege der Verwaltungsvollstreckung durchgesetzt werden.</p> <p>(4) Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung veröffentlicht die Angaben nach Absatz 1 fortlaufend im Amtsblatt für Berlin und übermittelt sie dem Landesabstimmungsleiter, der die Angaben zusätzlich im Internet veröffentlicht.</p> <p>§ 40c Abstimmungsgesetz</p> <p>(1) Eine Trägerin einer Volksinitiative oder eines Volksbegehrens darf keine Geld- oder Sachspenden annehmen von</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fraktionen und Gruppen der Parlamente, kommunalen Vertretungen und Bezirksverordnetenversammlungen, 2. Unternehmen, die ganz oder teilweise im Eigentum der öffentlichen Hand stehen oder die von ihr verwaltet oder betrieben werden, sofern die direkte Beteiligung der öffentlichen Hand 25 Prozent übersteigt. <p>(2) Ist eine Partei Trägerin einer Volksinitiative oder eines Volksbegehrens, so gilt für die Trägerin § 25 Absatz 2 des Parteiengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (BGBl. I S. 149), das zuletzt durch Artikel 5a des Gesetzes vom 24. September 2009 (BGBl. I S. 3145) geändert worden ist, entsprechend.</p>

Brandenburg	—
Bremen	—
Hamburg	<p>§ 30 Volksabstimmungsgesetz</p> <p>(1) Die Initiatoren haben die Pflicht, innerhalb von zwei Monaten nach Stellung des Antrags auf Durchführung des Volksentscheids (§ 18 Absatz 1) über die Herkunft und drei Monate nach Zustellung des Ergebnisses des Volksentscheids (§ 23 Absatz 6) über die Herkunft und Verwendung der Mittel, die ihnen zum Zweck der Durchführung der Volksinitiative, des Volksbegehrens und des Volksentscheids zugeflossen sind, gegenüber der Landesabstimmungsleitung Rechenschaft zu legen. § 25 Absatz 2 Nummern 1 und 6 des Parteiengesetzes in der Fassung vom 31. Januar 1994 (BGBl. I S. 150), zuletzt geändert am 23. August 2011 (BGBl. I S. 1748), gilt entsprechend. Eine unzulässig angenommene Spende ist spätestens bei Abgabe der Rechenschaftslegung an die zuständige Behörde weiterzuleiten.</p> <p>(2) Die Initiatoren eines Referendumsbegehrens haben innerhalb von drei Monaten nach dem Abstimmungstag des Referendums gegenüber der Landesabstimmungsleitung Rechenschaft über die Herkunft und die Verwendung der Mittel zu legen, die ihnen zum Zweck der Durchführung des Referendumsbegehrens und des Referendums zugeflossen sind. Absatz 1 Sätze 2 und 3 ist entsprechend anzuwenden. Findet auf Grund der Aufhebung eines Änderungsgesetzes oder Änderungsbeschlusses ein Referendum nicht statt, gilt für die Rechenschaftslegung abweichend von Satz 1 eine Frist von drei Monaten nach Verkündung des Aufhebungsgesetzes oder des Aufhebungsbeschlusses.</p> <p>(3) Die Landesabstimmungsleitung erstattet der Präsidentin oder dem Präsidenten der Bürgerschaft unverzüglich über die Angaben nach den Absätzen 1 und 2 Bericht. Der Bericht wird als Bürgerschaftsdrucksache verteilt</p>
Hessen	—
Mecklenburg-Vorpommern	—
Niedersachsen	—
Nordrhein-Westfalen	<p>§ 31a Gesetz über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid</p> <p>(1) Antragstellerinnen, Antragsteller oder Vertrauenspersonen dürfen im Zusammenhang mit einer Volksinitiative, einem Volksbegehren oder einem Volksentscheid keine Geld- oder Sachspenden annehmen von</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fraktionen und Gruppen der Parlamente, kommunalen Vertretungen und Bezirksvertretungen 2. Unternehmen, die ganz oder teilweise im Eigentum der öffentlichen Hand stehen oder die von ihr verwaltet oder betrieben werden, sofern die direkte Beteiligung der öffentlichen Hand 25 Prozent übersteigt <p>(2) Geldspenden sind von den Vertrauenspersonen gesondert auf einem Konto unter Angabe des Spenders und des gespendeten Betrages zu verwalten. Sachspenden sind in einem schriftlichen Protokoll zu verzeichnen, in dem der Spender, der Gegenstand der Sachspende und der marktübliche Wert ausgewiesen werden.</p>

weiter: Nordrhein-Westfalen	<p>(3) Geld- oder Sachspenden im Zusammenhang mit einer Volksinitiative, einem Volksbegehren oder einem Volksentscheid, die in ihrem Gesamtwert die Höhe von 5 000 Euro übersteigen, sind von den jeweiligen Vertrauenspersonen dem für Inneres zuständigen Ministerium unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders und der Gesamthöhe der Spenden unverzüglich anzuzeigen. Für Sachspenden ist der marktübliche Preis maßgebend. Das für Inneres zuständige Ministerium kann bei Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte für eine unvollständige Anzeige anordnen, dass die Vertrauenspersonen Unterlagen über Spenden vorlegen und ihr kontoführendes Geldinstitut ermächtigen, dem für Inneres zuständigen Ministerium Auskunft über die Einzelspenden sowie Name und Anschrift der Spender zu erteilen. Die Anordnung kann im Wege der Verwaltungsvollstreckung durchgesetzt werden.</p> <p>(4) Die Angaben gemäß Absatz 3 Satz 1 und 2 sind von den Vertrauenspersonen unverzüglich im Internet zu veröffentlichen. In der Anzeige an das für Inneres zuständige Ministerium gemäß Absatz 3 Satz 1 ist die Fundstelle der Internet-Veröffentlichung anzugeben.</p> <p>(5) Die Vertrauenspersonen versichern an Eides statt, dass sie der Anzeigepflicht gemäß Absatz 3 und der Veröffentlichungspflicht gemäß Absatz 4 vollständig und richtig nachgekommen sind. Die eidesstattliche Versicherung ist abzugeben:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. mit dem Antrag auf Behandlung einer Volksinitiative im Landtag (§ 1 Absatz 2) gegenüber der Präsidentin oder dem Präsidenten des Landtags, 2. zum Zeitpunkt der Übersendung von Unterschriften für ein Volksbegehren sowie der Eintragungslisten (§ 18 a Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2) gegenüber dem für Inneres zuständigen Ministerium, 3. fünfzehn Tage vor dem Abstimmungstermin eines Volksentscheids (§ 25 Absatz 1 Satz 1) gegenüber dem für Inneres zuständigen Ministerium.
Rheinland-Pfalz	—
Saarland	—
Sachsen	—
Sachsen-Anhalt	—
Schleswig-Holstein	—
Thüringen	—

b) Zur Information vor Volksentscheiden

BUNDESLAND	RECHTLICHE GRUNDLAGEN AUF STUFE LANDESVERFASSUNG UND GESETZ
Baden-Württemberg	—
Bayern	<p>Art. 74 Abs. 7 Landesverfassung</p> <p>Jeder dem Volk zur Entscheidung vorgelegte Gesetzentwurf ist mit einer Weisung der Staatsregierung zu begleiten, die bündig und sachlich sowohl die Begründung der Antragsteller wie die Auffassung der Staatsregierung über den Gegenstand darlegen soll.</p> <p>Art. 75 Abs. 2 Nr. 3 Landeswahlgesetz</p> <p>Die Bekanntmachung hat zu enthalten: (...)</p> <p>3. eine Erläuterung der Staatsregierung (Art. 74 Abs. 7 der Verfassung), die bündig und sachlich sowohl die Begründung der Antragsteller wie die Auffassung der Staatsregierung und des Landtags einschließlich des Abstimmungsergebnisses im Landtag über den Gegenstand darlegen soll.</p>
Berlin	<p>§ 32 Abs. 4 Abstimmungsgesetz</p> <p>Jede stimmberechtigte Person erhält eine Information in Form einer amtlichen Mitteilung, in der neben dem Wortlaut des Volksentscheids und des Gesetzentwurfs oder des sonstigen Beschlusses die Argumente jeweils im gleichen Umfang der Trägerin einerseits sowie des Senats und des Abgeordnetenhauses andererseits darzulegen sind und in der auf weitere Informationsmöglichkeiten hingewiesen wird.</p>
Brandenburg	<p>Art. 78 Abs. 1 Landesverfassung</p> <p>(1) Entspricht der Landtag nicht binnen zwei Monaten dem Volksbegehren, so findet innerhalb von weiteren drei Monaten ein Volksentscheid statt. Der Landtag kann einen konkurrierenden Gesetzentwurf oder eine sonstige Vorlage nach Artikel 76 mit zur Abstimmung stellen. Der Landtagspräsident hat die mit Gründen versehenen Gesetzentwürfe oder die anderen zur Abstimmung stehenden Vorlagen in angemessener Form zu veröffentlichen.</p> <p>§ 36 Volksabstimmungsgesetz</p> <p>(1) Spätestens sechs Wochen vor dem Abstimmungstag veröffentlicht der Präsident des Landtages auf der Internetseite des Landtages den Wortlaut des Gesetzentwurfes oder der anderen Vorlage nach § 5 dieses Gesetzes, gegebenenfalls mit Begründung. Ein vom Landtag zur Abstimmung gestellter konkurrierender Gesetzentwurf oder eine konkurrierende andere Vorlage nach § 26 Absatz 4 wird in gleicher Weise veröffentlicht.</p> <p>(2) Der Präsident des Landtages gibt den Vertretern der Volksinitiative, der Landesregierung und dem Landtag Gelegenheit, im jeweils gleichen Umfang zum Gegenstand des Volksentscheides Stellung zu nehmen und ihre wesentlichen Argumente darzulegen. Der Präsident legt den Rahmen für den Umfang und die Art der Darstellung fest. Der Landtag hat in seiner Stellungnahme auch die Auffassung der Minderheit wiederzugeben.</p> <p>(3) Jede stimmberechtigte Person erhält zusammen mit der Benachrichtigung gemäß § 37 Absatz 2 eine Mitteilung des Präsidenten über den Volksentscheid. Sie enthält die Informationen nach Absatz 1 und die Stellungnahmen nach Absatz 2.</p>

Bremen	<p>Art. 70 Abs. 1 Bst. d Satz 3 Landesverfassung:</p> <p>Der begehrte Gesetzentwurf ist vom Senat unter Darlegung seiner Stellungnahme der Bürgerschaft zu unterbreiten.</p> <p>§ 2 Abs. 3 Volksentscheidsgesetz:</p> <p>Die Stimmberechtigten erhalten von der Gemeindebehörde vor der Abstimmung ein von der Bürgerschaft erstelltes Informationsheft, in dem die Bürgerschaft und die Initiatoren des Volksbegehrens in gleichem Umfang Stellung nehmen. Die Bürgerschaft nimmt als Ganze oder nach Fraktionen getrennt Stellung. Der Anteil der Stellungnahmen der Fraktionen an der gesamten Stellungnahme der Bürgerschaft entspricht der Sitzverteilung der Fraktionen in der Bürgerschaft.</p>
Hamburg	<p>§ 19 Abs. 2 Volksabstimmungsgesetz:</p> <p>(2) Jede wahlberechtigte Person erhält mit der Abstimmungsbenachrichtigung den Wortlaut der Vorlage (Gesetzentwurf oder andere Vorlage) der Volksinitiative und gegebenenfalls den Wortlaut der Vorlage (Gesetzentwurf oder andere Vorlage) der Bürgerschaft sowie ein Informationsheft, welches allgemeine Hinweise enthält und in dem die Initiatoren der Volksinitiative und die Bürgerschaft auf jeweils bis zu acht Seiten Stellung nehmen können. Die Bürgerschaft nimmt als Ganze oder nach Fraktionen getrennt Stellung. Der Anteil der Stellungnahmen der Fraktionen an der gesamten Stellungnahme der Bürgerschaft entspricht der Sitzverteilung der Fraktionen in der Bürgerschaft. Für den Wortlaut der Vorlage der Volksinitiative und ihrer Stellungnahme tragen die Initiatoren die Verantwortung, die Bürgerschaft ist für ihre Vorlage und für ihre Stellungnahme verantwortlich. Das Hamburgische Pressegesetz vom 29. Januar 1965 (HmbGVBl. S. 15), zuletzt geändert am 15. Dezember 2009 (HmbGVBl. S. 444, 447), in der jeweils geltenden Fassung findet auf das Informationsheft keine Anwendung.</p> <p>§ 31 Volksabstimmungsgesetz</p> <p>(1) Die Auffassung der Bürgerschaft und der Initiatoren zu dem Gegenstand des Volksentscheides und des Referendums dürfen in Veröffentlichungen des Senats und seiner Behörden nur in gleichem Umfang dargestellt werden.</p> <p>(2) Die Initiatoren sind bei der Inanspruchnahme öffentlichen Grundes zum Zwecke der Information der Öffentlichkeit über das Anliegen der Volksinitiative, des Volksbegehrens, des Volksentscheides sowie des Referendumsbegehrens und des Referendums gegenüber Parteien wegerechtlich gleich zu behandeln.</p>
Hessen	—
Mecklenburg-Vorpommern	<p>§ 19 Abs. 1 Satz 2 Volksabstimmungsgesetz</p> <p>Mit der Bekanntmachung können die Landesregierung und der Landtag in bündiger und sachlicher Form ihre Auffassung zu dem Gesetzentwurf darlegen.</p>
Niedersachsen	<p>§ 25 Satz 2 Volksabstimmungsgesetz</p> <p>Die Bekanntmachung kann auch eine Stellungnahme der Landesregierung enthalten.</p>
Nordrhein-Westfalen	—
Rheinland-Pfalz	<p>§ 78 Abs. 1 Satz 2 Landeswahlgesetz</p> <p>Der Veröffentlichung ist eine Erläuterung der Landesregierung beizugeben, die bündig und sachlich sowohl die Begründung der Antragsteller wie die Auffassung des Landtags und der Landesregierung über den Gegenstand des Volksentscheids darlegen soll.</p>

Saarland	— [vgl. aber Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Landesverfassung Zwischen einem erfolgreich abgeschlossenen Volksbegehren und dem Volksentscheid muß eine Frist von mindestens drei und höchstens sechs Monaten liegen, die der öffentlichen Information und Diskussion über den Gegenstand des Volksentscheides dient.]
Sachsen	— [vgl. aber Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Landesverfassung Zwischen einem erfolgreich abgeschlossenen Volksbegehren und dem Volksentscheid muß eine Frist von mindestens drei und höchstens sechs Monaten liegen, die der öffentlichen Information und Diskussion über den Gegenstand des Volksentscheides dient.]
Sachsen-Anhalt	§ 20 Abs. 4 Volksabstimmungsgesetz Der Landtag kann einen konkurrierenden Gesetzentwurf zum selben Gegenstand mit zur Abstimmung stellen. Die Vertrauenspersonen des Volksbegehrens haben das Recht, der Begründung des konkurrierenden Gesetzentwurfes eine Stellungnahme anzufügen. § 22 Volksabstimmungsgesetz Das Ministerium des Innern macht die zur Abstimmung stehenden Entwürfe samt Begründung und Ablehnungsbegründung, den Abstimmungstag und die Abstimmungszeit im Ministerialblatt für das Land Sachsen-Anhalt bekannt.
Schleswig-Holstein	Art. 42 Abs. 3 Satz 1 Landesverfassung Vor der Abstimmung über ein Volksbegehren oder vor der Durchführung eines Volksentscheides hat die Landesregierung den mit Gründen versehenen Gesetzentwurf oder die andere Vorlage ohne Stellungnahme in angemessener Form zu veröffentlichen. § 21a Volksabstimmungsgesetz Vor der Durchführung eines Volksentscheides ist dem Landtag und der Volksinitiative Gelegenheit zu geben, die jeweils vertretenen Auffassungen den Bürgerinnen und Bürgern in geeigneter Form darzustellen.
Thüringen	§ 20 Abs. 3 Gesetz über das Verfahren bei Bürgerantrag, Volksbegehren und Volksentscheid Der Präsident des Landtags hat allen Haushalten spätestens zwei Wochen vor dem Volksentscheid eine Abstimmungsbroschüre zu übermitteln, die alle begründeten Gesetzentwürfe enthält.

c) Zur Kostenerstattung

Es werden nur diejenigen Bestimmungen berücksichtigt, die eine Kostenerstattung zugunsten der Antragsteller vorsehen. Vorschriften bezüglich der Kostenerstattung des Landes an die Landkreise und Gemeinden für die Organisation einer Volksabstimmung sind nicht enthalten.

BUNDESLAND	RECHTLICHE GRUNDLAGEN AUF STUFE LANDESVERFASSUNG UND GESETZ
Baden-Württemberg	§ 39 Abs. 2 Volksabstimmungsgesetz Führt die Volksabstimmung zur Auflösung des Landtags, so sind den Antragstellern die Kosten des Zulassungsantrags sowie die Kosten der Eintragungslisten und ihrer Versendung vom Land zu erstatten.
Bayern	—
Berlin	—
Brandenburg	—
Bremen	—
Hamburg	§ 30a Volksabstimmungsgesetz (1) Findet ein Volksentscheid statt (§ 18), so haben die Initiatoren der Volksinitiative Anspruch auf Erstattung der nachgewiesenen Kosten einer angemessenen Information der Öffentlichkeit über die Ziele von Volksbegehren und Volksentscheid. Die Volksinitiative wird von den Initiatoren auf eigene Kosten durchgeführt. (2) Die Höhe der Erstattung ist auf 0,10 Euro für jede gültige Ja-Stimme begrenzt; es werden höchstens 400 000 Stimmen berücksichtigt. (3) Der Anspruch nach Absatz 1 ist ausgeschlossen, wenn die Initiatoren der Volksinitiative der Pflicht zur Rechenschaftslegung nach § 30 Absatz 1 nicht nachgekommen sind. (4) Die Initiatoren des Referendumsbegehrens haben nach Durchführung eines Referendums Anspruch auf Erstattung der nachgewiesenen Kosten einer angemessenen Information der Öffentlichkeit. Absätze 2 und 3 sind mit der Maßgabe entsprechend anzuwenden, dass anstelle von Ja-Stimmen die gültigen Nein-Stimmen heranzuziehen sind. Stellen die Vertrauenspersonen mehrerer angezeigter Unterschriftensammlungen einen Kostenerstattungsantrag, reduziert sich der Erstattungshöchstbetrag für jede der Initiativen entsprechend zu dem Verhältnis der jeweils von den einzelnen Initiativen eingereichten Unterstützungsunterschriften zum Referendumsbegehren. (5) Findet auf Grund der Aufhebung eines Änderungsgesetzes oder Änderungsbeschlusses ein Referendum nicht statt, haben die Initiatoren eines zustande gekommenen Referendumsbegehrens Anspruch auf Erstattung der nachgewiesenen Kosten einer angemessenen Information der Öffentlichkeit in Höhe von bis zu 20.000 Euro. Absatz 3 und Absatz 4 Satz 2 sind entsprechend anzuwenden.
Hessen	—
Mecklenburg-Vorpommern	§ 15 Volksabstimmungsgesetz (1) Ein laufendes Volksbegehren kann vom Landeswahlausschuß für erledigt erklärt werden, wenn durch ein im Landtag anhängiges oder von ihm beschlossenes Gesetz die Vorlage des Begehrens überholt ist und die Vertreter die Erledigung des Volksbegehrens erklären. (2) Bei einer Erledigung nach Absatz 1 sind den Antragstellern die notwendigen Kosten zu erstatten, wenn sie die Erledigung nicht zu vertreten haben.

Niedersachsen	<p>Art. 50 Abs. 1 Landesverfassung</p> <p>(1) Ist ein Volksbegehren zustande gekommen, haben die Vertreterinnen und Vertreter des Volksbegehrens Anspruch auf Erstattung der notwendigen Kosten einer angemessenen Information der Öffentlichkeit über die Ziele des Volksbegehrens.</p> <p>§ 39 Abs. 1 Volksabstimmungsgesetz</p> <p>(1) Ist ein Volksbegehren zustande gekommen, so haben die Vertreterinnen und Vertreter des Volksbegehrens Anspruch auf Erstattung der notwendigen Kosten einer angemessenen Information der Öffentlichkeit über die Ziele des Volksbegehrens (Artikel 50 Abs. 1 der Niedersächsischen Verfassung).</p>
Nordrhein-Westfalen	<p>§ 31 Abs. 1 Gesetz über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid</p> <p>Die Kosten der Herstellung der Eintragungslisten für die amtliche Listenauslegung und ihrer Versendung an die Gemeindebehörden und gegebenenfalls die Kosten der Herstellung der Unterschriftsbögen für die parallele freie Unterschriftensammlung sowie die Kosten für den Versand der Eintragungs- und gegebenenfalls freien Unterschriftenlisten an die Landeswahlleiterin oder den Landeswahlleiter fallen den Antragstellerinnen und Antragstellern zur Last. Diese Kosten sind den Antragstellerinnen und Antragstellern zu erstatten, wenn einem rechtswirksamen Volksbegehren vom Landtag oder durch Volksentscheid entsprochen worden ist.</p>
Rheinland-Pfalz	<p>§ 76 Abs. 3 Landeswahlgesetz</p> <p>Kommt im Fall des § 61 Abs. 1 Nr. 3 das Volksbegehren zustande oder entfällt der Volksentscheid nach § 74 Abs. 2 Satz 1 oder Abs. 3 Satz 1, sind den Antragstellern auf Antrag die erforderlichen Kosten der Herstellung der Eintragungslisten und ihrer Versendung an die Gemeindeverwaltungen zu erstatten. Das Gleiche gilt, wenn das durch Volksbegehren unterbreitete Gesetz im Wege des Volksentscheids nach § 81 Abs. 1 angenommen oder der Landtag durch Volksentscheid nach § 81 Abs. 2 aufgelöst wird.</p>
Saarland	—
Sachsen	<p>Art. 73 Abs. 3 Landesverfassung</p> <p>Das Nähere über Volksantrag, Volksbegehren und Volksentscheid bestimmt ein Gesetz, in dem auch der Anspruch auf Erstattung der notwendigen Kosten für die Organisation des Volksbegehrens und eines angemessenen Abstimmungskampfes geregelt wird.</p> <p>§ 24 Gesetz über Volksantrag, Volksbegehren und Volksentscheid</p> <p>(1) Den Antragstellern werden die notwendigen Kosten für die Organisation des Volksbegehrens erstattet.</p> <p>(2) Die Erstattung wird mit 0,51 € je zehn Stimmberechtigten, die das Volksbegehren durch ihre Unterschrift rechtswirksam unterstützt haben, pauschaliert; dabei werden höchstens 450 000 Stimmberechtigte berücksichtigt.</p> <p>(3) Die Erstattung kann nur innerhalb von zwei Monaten nach der Feststellung gemäß § 22 beim Landtagspräsidenten schriftlich beantragt werden.</p> <p>(4) Der Erstattungsbetrag wird vom Landtagspräsidenten festgesetzt.</p> <p>(5) Den Antragstellern wird auf Antrag der Vertrauensperson oder der stellvertretenden Vertrauensperson eine Abschlagszahlung bis zum Höchstbetrag von 2 000 € gewährt. Der Antrag ist schriftlich beim Landtagspräsidenten einzureichen. Abschlagszahlungen sind nach Ablauf der Unterstützungsfrist zurückzuzahlen, soweit sie den Erstattungsbetrag übersteigen oder wenn ein Erstattungsanspruch nicht entstanden ist.</p> <p>§ 47 Gesetz über Volksantrag, Volksbegehren und Volksentscheid</p> <p>(1) Den Antragstellern werden die notwendigen Kosten eines angemessenen Abstimmungskampfes erstattet.</p>

weiter: Sachsen	<p>(2) Die Erstattung wird mit 1,02 € je 100 Stimmberechtigten, die bei dem Volksentscheid bei dem Gesetzentwurf der Antragsteller in gültiger Weise mit „Ja“ gestimmt haben, pauschaliert.</p> <p>(3) Im übrigen finden § 24 Abs. 3 bis 5 entsprechende Anwendung. Dabei ist maßgeblicher Zeitpunkt im Sinne des Absatzes 3 die öffentliche Bekanntmachung des Abstimmungsergebnisses gemäß § 41, im Sinne des Absatzes 5 Satz 3 der Abstimmungstag. Eine Abschlagszahlung wird bis zum Höchstbetrag von 4 500 € gewährt.</p>
Sachsen-Anhalt	<p>§ 31 Abs. 1 bis 5 Volksabstimmungsgesetz</p> <p>(1) Den Antragstellern eines gemäß § 11 angenommenen Volksbegehrens werden die notwendigen Kosten einer angemessenen Werbung für das Volksbegehren mit einem Pauschalbetrag von 0,26 Euro je gültiger Eintragung für das Volksbegehren erstattet. Eintragungen, die über die erforderliche Unterschriftenzahl hinaus erfolgen, bleiben unberücksichtigt. Die Festsetzung und die Auszahlung des Erstattungsbetrages sind von den Vertrauenspersonen innerhalb von zwei Monaten nach der Entscheidung der Landesregierung über die Zulässigkeit des Volksbegehrens bei der Präsidentin oder dem Präsidenten des Landtages schriftlich zu beantragen. Gleichzeitig ist der Nachweis gemäß Absatz 3 zu führen.</p> <p>(2) Bei einem Volksentscheid werden den Antragstellern des begehrten Gesetzentwurfes die notwendigen Kosten einer angemessenen Werbung für den Volksentscheid mit einem Pauschalbetrag von 0,26 Euro je gültiger Ja-Stimme erstattet. Ja-Stimmen, die über die Zahl von 25 vom Hundert der Beteiligungsberechtigten hinausgehen, bleiben unberücksichtigt. Die Festsetzung und die Auszahlung des Erstattungsbetrages sind innerhalb von zwei Monaten nach der Feststellung des Ergebnisses bei der Präsidentin oder dem Präsidenten des Landtages schriftlich zu beantragen. Gleichzeitig ist der Nachweis gemäß Absatz 3 zu führen.</p> <p>(3) Der nach den Absätzen 1 oder 2 zu erstattende Betrag darf den von den Antragstellern nachgewiesenen Gesamtbetrag für Werbungsaufwendungen nicht übersteigen.</p> <p>(4) Der Erstattungsbetrag wird von der Präsidentin oder dem Präsidenten des Landtages festgesetzt und an die Vertrauenspersonen ausgezahlt. Zur Empfangnahme ist jede der Vertrauenspersonen befugt.</p> <p>(5) Der Landesrechnungshof prüft, ob die Kostenerstattung entsprechend den Vorschriften dieses Gesetzes vorgenommen worden ist.</p>
Schleswig-Holstein	<p>Art. 42 Abs. 3 Satz 2 Landesverfassung</p> <p>Wenn das Volksbegehren zustande gekommen ist, haben die Vertreterinnen und Vertreter der Initiative Anspruch auf Erstattung der notwendigen Kosten einer angemessenen Werbung für den Volksentscheid.</p> <p>§ 27 Abs. 2 Volksabstimmungsgesetz</p> <p>Wenn das Volksbegehren zustande gekommen ist, werden den Vertrauenspersonen die notwendigen Kosten einer angemessenen Werbung für den Volksentscheid mit einem Pauschalbetrag von 0,28 Euro für jede Ja-Stimme vom Land erstattet. Der Erstattungsbetrag darf den von den Vertrauenspersonen nachgewiesenen Gesamtbetrag für Werbungskosten nicht übersteigen. Die Festsetzung und die Auszahlung des Erstattungsbetrages sind innerhalb von sechs Monaten nach Bekanntmachung des Ergebnisses des Volksentscheides nach § 25 Abs. 2 Satz 2 schriftlich bei der Landtagspräsidentin oder dem Landtagspräsidenten zu beantragen. Die Landtagspräsidentin oder der Landtagspräsident setzt den Erstattungsbetrag fest und zahlt ihn aus. Sie oder er gewährt den Vertrauenspersonen auf Antrag eine Abschlagszahlung in Höhe von 5000 Euro.</p>

Thüringen	<p>§ 29 Abs. 2 und 3 Gesetz über das Verfahren bei Bürgerantrag, Volksbegehren und Volksentscheid</p> <p>(2) Den Antragstellern werden die notwendigen und nachgewiesenen Kosten für die Organisation eines zu Stande gekommenen Volksbegehrens erstattet. Für jeden Stimmberechtigten, der ein Volksbegehren durch seine Unterschrift rechtswirksam unterstützt hat, erhalten die Antragsteller 0,15 Euro. Dabei werden nur so viele Unterschriften berücksichtigt, wie für das Zustandekommen des Volksbegehrens erforderlich waren. Die Kostenerstattung ist innerhalb von sechs Monaten nach der Feststellung nach § 17 Abs. 2 durch die Vertrauensperson beim Präsidenten des Landtags schriftlich zu beantragen.</p> <p>(3) Den Antragstellern werden die notwendigen und nachgewiesenen Kosten eines angemessenen Abstimmungskampfes bei Volksentscheiden erstattet. Für jeden Stimmberechtigten, der bei einem erfolgreichen Volksentscheid für den Gesetzentwurf der Antragsteller in gültiger Weise mit „Ja“ gestimmt hat, erhalten die Antragsteller 0,075 Euro. Dabei werden nur so viele Ja-Stimmen berücksichtigt, wie für den Erfolg des Volksentscheids erforderlich waren. Die Kostenerstattung ist innerhalb von sechs Monaten nach der Bekanntmachung nach § 24 Abs. 3 Satz 3 durch die Vertrauensperson beim Präsidenten des Landtags schriftlich zu beantragen.</p>
-----------	--

ANHANG 3: TRANSPARENZREGELN IN KALIFORNIEN – ERGÄNZENDE EINZELHEITEN

a) Rechtsgrundlagen – Details

Die Rechtsgrundlagen finden sich im sog. *Political Reform Act*. Der Political Reform Act ist *Title 9* des *Government Code* (§§ 81000 – 91015).³⁵⁷ Neben Allgemeinem (Chapter 1.) und Definitionen (Chapter 2.) ist insbesondere Chapter 4. *Campaign Disclosure* (§§ 84100 – 84511) und Chapter 4.6. *Online Disclosure* (§§ 84600 – 84.615) einschlägig.³⁵⁸ Die Fair Political Practices Commission (FPPC) administriert die Normen (Chapter 3.). Sanktionsvorschriften finden sich in Chapter 11. *Enforcement* (§§ 91000 – 91015). *Commission Regulations* der FPPC finden sich im California Code of Regulations, Title 2, Division 6 (§§ 18109 – 18997).³⁵⁹

Die FPPC gibt u. a. Formulare heraus und eine Reihe praktischer Hilfestellungen. Dazu zählen verschiedene Handbücher, so das Campaign Disclosure Manual 3 – Information für Committees Primarily Formed to Support or Oppose Ballot Measures,³⁶⁰ das Campaign Disclosure Manual 5 – Information für Major Donor Committees³⁶¹ und das Manual 6 – Information für Independent Expenditure Committees.³⁶²

[357] Vgl. http://www.leginfo.ca.gov/html/gov_table_of_contents.html (abgerufen am 01.12.2013). In diesem Gutachten wird die von der FPPC für den internen Gebrauch erstellte Version verwendet, die jeweils Angaben zur Normengeschichte und Verweise auf Commission Regulations der FPPC enthält, http://www.fppc.ca.gov/Act/2013_Act_Final.pdf (abgerufen am 01.12.2013).

[358] Das Gesetz regelt nicht nur das Volksgesetzgebungsverfahren sondern u. a. auch das Verfahren bei Wahlen und Lobbyismus.

[359] Vgl. <http://www.fppc.ca.gov/index.php?id=496> (abgerufen am 01.12.2013).

[360] Vgl. <http://www.fppc.ca.gov/index.php?id=496> (abgerufen am 01.12.2013).

[361] Vgl. http://www.fppc.ca.gov/manuals/Manual5_0208.pdf (abgerufen am 01.12.2013).

[362] Vgl. http://www.fppc.ca.gov/manuals/Manual6_10_08.pdf (abgerufen am 01.12.2013).

b) Adressaten und Inhalte der Offenlegungspflichten – Details

(1) Empfänger-Komitees

Jedes Komitee, das gem. § 82013 (a) Cal. Gov. Code 1.000 \$ und mehr als Zuwendungen pro Kalenderjahr erhält, ist ein *Empfänger-Komitee* (Recipient Committee).³⁶³

Zuwendungen (contributions) sind u. a. Zahlungen (payments),³⁶⁴ worunter alle geldwerten Vorteile zu verstehen sein dürften („anything ... of value, whether tangible or intangible“).³⁶⁵ Unbeschadet sonstiger Vorschriften sind ehrenamtliche persönliche Tätigkeiten (volunteer personal services) keine Zuwendungen. Dasselbe gilt für Zahlungen eines Individuums für eigene Reisen (own travel expenses), wenn die Zahlung freiwillig erfolgt und ohne irgendein Einverständnis oder irgendeine Vereinbarung (any understanding or agreement), dass die Kosten direkt oder indirekt zurückgezahlt werden sollen.³⁶⁶

Nur bestimmte Zuwendungen sind zulässig bzw. dürfen lediglich in bestimmter Form vorgenommen bzw. empfangen werden. Bestimmte Zuwendungen sind verboten. Die *wahre Quelle* der Zuwendung muss genannt werden. Die Identität des wahren Zuwendenden darf nicht verschleiert werden.³⁶⁷

(a) Organisationserklärung

Empfänger-Komitees müssen eine *Organisationserklärung* (statement of organization) beim Innenminister (Secretary of State) abgeben.³⁶⁸ Dafür ist das *California Form 410* zu verwenden.³⁶⁹ Die Erklärung ist innerhalb von zehn Tagen, nachdem das Komitee 1.000 \$ oder mehr erhalten hat, einzureichen.³⁷⁰ Die Pflicht, Zuwendungen zu zählen, beginnt, sobald für eine Vorlage Unterschriften gesammelt werden.³⁷¹

Die Organisationserklärung muss u. a. Namen und Adresse des Komitees und Namen und Adresse des *Schatzmeisters* und anderer *führender Funktionäre* enthalten.³⁷²

Im Falle eines Komitees, das hauptsächlich existiert oder gegründet wurde (Primarily formed Committee), um eine Volksvorlage zu unterstützen oder zu bekämpfen (*Ballot Measure Committee*),³⁷³ muss der Komitename die offizielle Nummer der Vorlage enthalten und deutlich machen, ob die Vorlage unter-

[363] Vgl. FPPC Form 410 (Dec/2012), S. 1, 3.

[364] Vgl. näher § 82044 Cal Gov. Code.

[365] Vgl. näher § 82015 Cal. Gov. Code; Manual 3, S. 3-1 f., 3-6 bis 3-10. Vgl. auch California Form 460, S. 7 ff.; und Manual 3, S. 7-9 ff.: Schedule A: Monetary Contributions, Schedule B: Loans, Schedule C: Nonmonetary Contributions.

[366] Vgl. § 82015 (g) Cal. Gov. Code; näher Manual 3, S. 3-2 mit weiteren Ausnahmen und Bsp.

[367] Zu Einzelheiten s. §§ 84300 – 84309 Cal. Gov. Code und näher Manual 3, S. 3-2 bis 3-6: Restrictions on Contributions; S. 7-6 f.; S. 10-1 ff.: Restrictions.

[368] Vgl. § 84101 Cal. Gov. Code.

[369] Vgl. Manual 3, S. 1-5, 5-1 bis 5-7. – Zu bestimmten Finanz- und Buchhaltungspflichten vgl. Manual 3, S. 2-1 bis 2-7.

[370] Vgl. § 84101 (a) Cal. Gov. Code; vgl. FPPC Form 410 (Dec/2012), S. 1. Zum Teil sind die Fristen kürzer, vgl. ebenda.

[371] Vgl. Manual 3, S. 1-5.

[372] Vgl. § 84102 (a) Cal. Gov. Code; vgl. FPPC Form 410 (Dec/2012), S. 2 f.

[373] Zur Definition eines „Primarily formed Committees“ s. FPPC Regulation 18247.5; vgl. FPPC Form 410 (Dec/2012), S. 5; Manual 3, S. 1-2 mit Bsp.

stützt oder bekämpft wird.³⁷⁴ Außerdem muss das Komitee sich so benennen und identifizieren, dass dabei ein Name oder eine Umschreibung (phrase) genutzt wird, die klar das wirtschaftliche oder sonstige spezielle Interesse seiner größten Spender (donor) mit 50.000 \$ und mehr benennt (identifies). Falls die größten Spender einen gemeinsamen Arbeitgeber haben, ist dessen Identität ebenfalls bekannt zu geben.³⁷⁵ Die Aufzählung der wahren Interessen darf nicht mit Formulierungen wie „betroffene Bürger“ oder „betroffene Konsumenten“ unterbrochen werden.³⁷⁶

Im Falle eines „Sponsored Committee“ muss der Name des Komitees den vollen Namen des Sponsors enthalten. Falls es mehr als einen Sponsoren hat und die Sponsoren Mitglieder derselben Industrie oder einer anderen identifizierbaren Gruppe sind, muss der Name einen Begriff enthalten, der die Industrie oder Gruppe identifiziert.³⁷⁷ Außerdem müssen der Name und die Adresse jedes Sponsors in der Erklärung angegeben werden.³⁷⁸ Ähnliches gilt für „Controlled Committees“.³⁷⁹ Ein gesponsertes Komitee ist ein Komitee, das von ein oder mehr Personen kontrolliert wird. Eine Person kontrolliert ein Komitee, wenn das Komitee 80 % oder mehr der Zuwendungen von dieser Person oder ihren Mitgliedern, Beschäftigten oder Anteilseignern erhält.³⁸⁰

Komitees, die nicht gegründet wurden, um spezielle Volksvorlagen bei einem Abstimmungstermin zu unterstützen, sind „General Purpose Committees“.³⁸¹

(b) Kampagnenerklärungen

Empfängerkomitees müssen Kampagnenerklärungen abgeben. Kampagnenerklärungen sind jedes Halbjahr einzureichen (*Semi-Annual Statements*),³⁸² Ballot Measure Committees müssen vierteljährliche Erklärungen abgeben.³⁸³ Zusätzlich sind „Pre-election Statements“³⁸⁴ einen Monat bzw. zwei Wochen vor der Abstimmung einzureichen.³⁸⁵ Daneben gibt es „Special Campaign Statements“,³⁸⁶ und zwar zusätzliche Pre-election Erklärungen („Supplemental Pre-election Statements“)³⁸⁷ und Reporte über späte Zuwendungen („Late contribution reports“).³⁸⁸ Späte Zuwendungen, die 1.000 \$ und mehr be-

tragen und innerhalb von 90 Tagen vor der Abstimmung vorgenommen bzw. erhalten worden sind,³⁸⁹ müssen innerhalb von 24 Stunden gemeldet werden.³⁹⁰

Die notwendigen Inhalte der Kampagnenerklärung finden sich vor allem in § 842111 Cal. Gov. Code (contents of campaign statement). Die Kampagnenerklärung ist auf dem Formular *California Form 460* abzugeben. Danach muss jede Kampagnenerklärung gem. §§ 842000 – 84225 Cal. Gov. Code insbesondere enthalten:³⁹¹

- Summe der erhaltenen Zuwendungen, insgesamt und in Erklärungsperiode (a)
- Summe der Ausgaben, insgesamt und in Erklärungsperiode (b)
- Summe der in Erklärungsperiode erhaltenen Zuwendungen von Personen, die einen kumulierten Betrag von 100 \$ und mehr gegeben haben (c)
- Summe der in Erklärungsperiode erhaltenen Zuwendungen von Personen, die einen kumulierten Betrag von weniger als 100 \$ gegeben haben (d)
- Bei Personen, die in Erklärungsperiode kumulativ mehr als 100 \$ gegeben haben (f):
 1. Voller Name
 2. Straßenadresse
 3. Beruf
 4. Name des Arbeitgebers bzw. Geschäft (business), falls selbständig
 5. Datum und Höhe des erhaltenen Betrags bzw. Darlehens einschließlich Zinssatz
 6. Der kumulative Betrag
- Summe der in Erklärungsperiode vorgenommenen Ausgaben an Personen, die 100 \$ und mehr erhalten haben (i)
- Summe der in Erklärungsperiode vorgenommenen Ausgaben an Personen, die weniger als 100 \$ erhalten haben (j)
- Bei jeder Person, die in der Erklärungsperiode mehr als 100 \$ erhalten hat (k)
 1. Voller Name
 2. Straßenadresse
 3. Der Betrag jeder Ausgabe
 4. Eine kurze Beschreibung der Bestimmung (consideration), für die jede Ausgabe gemacht wurde

Wenn ein Komitee 5.000 \$ oder mehr einer Person bezahlt, damit diese für einen Auftritt in Werbung oder sonst für oder gegen eine Volksvorlage Stellung bezieht, so ist dies zehn Tage nach dem Versprechen bzw. der Zahlung anzuzeigen (*Paid Spokesperson Report*).³⁹²

[374] Vgl. § 84107 Cal. Gov. Code.

[375] Vgl. § 84504 (a), (b) Cal. Gov. Code; vgl. FPPC Form 410 (Dec/2012), S. 3 f.

[376] Vgl. FPPC Form 410 (Dec/2012), S. 3.

[377] Vgl. § 82102 (a) Cal. Gov. Code; vgl. FPPC Form 410 (Dec/2012), S. 2 f.; Manual 3, S. 1-3.

[378] Vgl. § 84102 (b) Cal. Gov. Code.; FPPC Form 410 (Dec/2012), S. 6 f.

[379] Vgl. § 84102 (e) Cal. Gov. Code; vgl. FPPC Form 410 (Dec/2012), S. 3 f. Zur Definition s. § 82016 Cal. Gov. Code; FPPC Form 410 (Dec/2012), S. 5; Manual 3, S. 1-3.

[380] Vgl. § 82048.7 Cal. Gov. Code mit weiteren Bsp.; vgl. FPPC Form 410 (Dec/2012), S. 7.

[381] Vgl. § 82027.5 Cal. Gov. Code; vgl. California Form 410 (Dec/2012), S. 6 f.; California Form 460, S. 1; Manual 3, S. 1-2. Vgl. auch Where to File Campaign Reports, General Purpose Committees (such as PACs & Major Donors).

[382] Vgl. näher § 84200 (a) Cal. Gov. Code. Vgl. Manual 3, S. 6-2.

[383] Vgl. näher § 84202.3 Cal. Gov. Code.

[384] Vgl. § 84200.5 Cal. Gov. Code.

[385] Vgl. näher insbes. § 84200.7 (b).

[386] Vgl. § 84200.6 Cal. Gov. Code.

[387] Vgl. § 84202.5 Cal. Gov. Code.

[388] Vgl. § 84203 Cal. Gov. Code.

[389] Vgl. § 84036 Cal. Gov. Code.

[390] Vgl. § 84203 (b); Manual 3, S. 8-2; California Form 497, S. 1 ff.

[391] Vgl. näher auch *Diamond et al.* 1975, S. 512 f.

[392] Vgl. § 84511 (a); Manual 3, S. 8-5 f.; California Form 511.

Weitere Einzelheiten finden sich in § 84211 (g), (h), (k) (5), (6), (l)-(t) und sonstigen Vorschriften von Art. 2 des Chapter 4 des Political Reform Act.³⁹³

Ausgaben sind Zahlungen,³⁹⁴ der Erlass eines Darlehens, die Zahlung eines Darlehens durch eine dritte Person oder ein durchsetzbares Versprechen einer dritten Person, eine Zahlung vorzunehmen. Dies gilt nicht, wenn aufgrund der Umstände klar ist, dass es nicht für politische Zwecke geschehen ist.³⁹⁵

Ein Komitee, das kumulativ insgesamt 25.000 \$ und mehr offenzulegende Zuwendungen bzw. Ausgaben tätigt, hat – neben der Papierversion³⁹⁶ – seine *Offenlegungen elektronisch* oder online vorzunehmen.³⁹⁷ Zusätzlich müssen solche Komitees *immer* dann, wenn sie 5.000 \$ und mehr Zuwendungen oder unabhängige Ausgaben vornehmen, diese online oder elektronisch offenlegen.³⁹⁸

Wenn ein Komitee von einer Person Zuwendungen in Höhe von 5.000 \$ oder mehr erhält, hat es den Zuwendenden innerhalb von zwei Wochen darüber zu informieren, dass er verpflichtet sein könnte, *Kampagnenreporte* abzugeben.³⁹⁹

(2) Unabhängige Ausgaben

Ein Komitee, das unabhängige Ausgaben (*Independent Expenditures*) vornimmt, § 82013 (b) Cal. Gov. Code, muss ebenfalls Kampagnenerklärungen abgeben.

Ein Komitee nimmt unabhängige Ausgaben vor, wenn sie im Zusammenhang mit einer Kommunikation erfolgen, die ausdrücklich oder aufgrund der Gesamtumstände und des Kontextes eindeutig den Sieg oder die Niederlage einer Volksvorlage unterstützen und nicht auf Geheiß bzw. in Koordination mit dem Komitee der betreffenden Vorlage getätigt werden.⁴⁰⁰ Ein Independent Expenditure Committee erhält keine Zuwendungen, um Ausgaben zur Unterstützung oder Bekämpfung einer Volksvorlage vorzunehmen. Anderenfalls ist es ein Empfängerkomitee.⁴⁰¹

Die Kampagnenerklärungen sind jedes Halbjahr einzureichen (*Semi-Annual Statements*).⁴⁰² Für die Kampagnenerklärungen ist *California Form 461* zu verwenden.⁴⁰³

Zusätzlich muss jedes Komitee *für jede einzelne Volksvorlage* gesondert angeben (*California Form 465*), welche Ausgaben es vornimmt (*Supplemental Independent Expenditure Report*). Die notwendigen

[393] Vgl. näher California Form 460, S. 7 ff.; Manual 3, S. 7-4 ff.; s. auch *Diamond et al.* 1975, S. 512 ff.

[394] Vgl. näher § 82044 Cal. Gov. Code.

[395] Vgl. § 82025 Cal. Gov. Code.

[396] Vgl. aber § 84605 (f) Cal. Gov. Code.

[397] Vgl. § 84605 Cal. Gov. Code.

[398] Vgl. näher § 84204.5 Cal. Gov. Code. Vgl. Manual 3, S. 6-1 f., 3-6, 7-6.

[399] Vgl. § 84105 Cal. Gov. Code. Vgl. Manual 5, S. 1-3 f.

[400] Vgl. § 82031 Cal. Gov. Code; Manual 6, S. 1-1 ff.

[401] Vgl. Manual 6, S. 1-1. Zu Einzelheiten der Abgrenzung von abhängigen und unabhängigen Ausgaben vgl. näher Manual 6, S. 1-1 ff. Zur Frage, wie Multipurpose Organizations (Nonprofit-Organisationen oder Political Action Committees etc.) einzuordnen sind, vgl. Manual 6, S. 1-3 f. S. auch Donor Disclosure for Multi-Purpose Organizations Spending in California Elections.

[402] Vgl. näher § 84200 (b) Cal. Gov. Code. Vgl. Manual 3, S. 6-2.

[403] Vgl. Manual 3, S. 7-1 bis 7-31. – Werden nur gelegentlich für Veranstaltungen Aufwendungen von Nonprofit-Organisationen in Anspruch genommen, gelten spezielle Vorschriften, vgl. näher Manual 6, S. 4-1 ff.

Inhalte des Reports finden sich in § 84203.5 (b) Cal. Gov. Code.⁴⁰⁴ Danach muss der Report insbesondere enthalten:

- Name und Adresse des Komitees, das die Ausgaben macht, und des Schatzmeisters (1)
- Die Nummer der Volksvorlage (2)
- Summe der Ausgaben in Bezug auf die Volksvorlage in Erklärungsperiode an Personen, die weniger als 100 \$ erhalten haben (3)
- Summe der Ausgaben in Bezug auf die Volksvorlage in Erklärungsperiode an Personen, die 100 \$ und mehr erhalten haben (4)
- U. a. bei jeder Person, die in Erklärungsperiode kumulativ mehr als 100 \$ Ausgaben erhalten hat (5):
 - (A) Voller Name
 - (B) Straßenadresse
 - (C) Falls die Person ein Komitee ist: Name und Nummer bzw. Schatzmeister
 - (D) Datum der Ausgabe
 - (E) Betrag der Ausgabe
 - (F) Kurze Beschreibung der Bestimmung für jede Ausgabe
 - (G) Gesamtbetrag für die Person

Späte Ausgaben, die 1.000 \$ und mehr betragen und innerhalb von 90 Tagen vor der Abstimmung vorgenommen bzw. erhalten worden sind, müssen innerhalb von 24 Stunden mit Hilfe von *California Form 496*⁴⁰⁵ gemeldet werden (*Late independent expenditure Reports*).⁴⁰⁶ Ebenfalls sind späte Zuwendungen, die an das Ballot Measure Committee erfolgten, innerhalb von 24 Stunden offenzulegen.⁴⁰⁷ Auch ein *Paid Spokesperson Report* ist ggf. abzugeben.⁴⁰⁸

(3) Großspendekomitees

Großspendekomitees (*Major Donor Committees*) sind Komitees gem. § 82013 (c) Cal. Gov. Code. Sie vollziehen eine oder mehrere Zuwendungen aus eigenen Mitteln an Ballot Measure Committees oder andere Komitees in Höhe von 10.000 \$ und mehr pro Jahr. Ein solches Komitee darf keine Zuwendungen von dritter Seite als eigene Zuwendungen weiterleiten. Sobald ein Komitee selbst Zuwendungen erhält, liegt ein Empfängerkomitee vor.⁴⁰⁹

Großspendekomitees müssen *Halbjahreskampagnenerklärungen* abgeben.⁴¹⁰ Die notwendigen *Inhalte* der Kampagnenerklärung finden sich vor allem in § 842111 Cal. Gov. Code (contents of campaign statement).⁴¹¹ Einschlägig ist *California Form 461*. Ebenfalls müssen *späte Zuwendungen* 90 Tage vor

[404] Vgl. Manual 6, S. 3-8 ff. bis 3-12; California Form 465.

[405] Vgl. <http://www.fppc.ca.gov/forms/496.pdf> (abgerufen am 01.12.2013).

[406] Vgl. § 84204 Cal. Gov. Code; Manual 6, S. 3-12 bis 3-314.

[407] Vgl. § 84203 Cal. Gov. Code; Manual 6, S. 3-16 ff.

[408] Vgl. Manual 6, S. 3-18 f.

[409] Vgl. näher Manual 5, S. 1-1 ff. auch in Bezug auf „Multi-Purpose-Organizations“. S. auch FAQ „Major Donor Committees“.

[410] Vgl. § 84200 (b) Cal. Gov. Code. Näher Manual 5.

[411] Vgl. auch Manual 5, S. 3-1 bis 3-7; California Form 461.

der Abstimmung mit Hilfe von *California Form 497* innerhalb von 24 Stunden offengelegt werden.⁴¹² Major Donor Committees müssen auch *Spokesperson Reports* abgeben.⁴¹³

c) Offenlegung in Werbung selbst – Details

(1) Werbung für/gegen Vorlage

Jede Werbung für oder gegen eine Vorlage (ballot measure ad) muss eine Offenlegungserklärung (disclosure statement) enthalten, die jede Person identifiziert, deren kumulierte Zuwendungen 50.000 \$ oder mehr betragen (disclaimer, ballot measure ads).⁴¹⁴

Falls es zwei Spender von 50.000 \$ oder mehr gibt, ist das Komitee nur verpflichtet, die höchsten und zweithöchsten Spender – in dieser Reihenfolge – offenzulegen.⁴¹⁵

(2) Name des Abstimmungskomitees

Immer dann, wenn das Gesetz die Benennung fordert, muss jedes Komitee, das eine oder mehrere Volksvorlagen unterstützt oder bekämpft (ballot measure committee), sich so benennen und identifizieren, dass dabei ein Name oder eine Umschreibung benutzt wird, die klar das wirtschaftliche oder sonstige spezielle Interesse seiner größten Spender mit 50.000 \$ und mehr benennt, § 84504 (a) Cal. Gov. Code.⁴¹⁶

Falls die größten Spender einen gemeinsamen Arbeitgeber haben, ist dessen Identität ebenfalls offenzulegen.⁴¹⁷

Jedes Komitee, das eine Vorlage unterstützt oder bekämpft, muss in jeder Werbung seinen Namen als Teil der Werbung oder anderer bezahlter öffentlicher Stellungnahmen drucken oder senden, und zwar so, wie in § 84504 vorgeschrieben.⁴¹⁸

Die Vermeidung der Offenlegung ist in § 84505 (Avoidance of Disclosure) thematisiert.

[412] Vgl. § 84203 Cal. Gov. Code; Manual 5, S. 4-9 f.

[413] Vgl. California Form 511; Manual 5, S. 4-11 f.

[414] Vgl. § 84503 Cal. Gov. Code. Die Vorschrift lautet in Englisch wörtlich: "84503. (a) Any advertisement for or against any ballot measure shall include a disclosure statement identifying any person whose cumulative contributions are fifty thousand dollars (\$50,000) or more.

(b) If there are more than two donors of fifty thousand dollars (\$50,000) or more, the committee is only required to disclose the highest and second highest in that order. In the event that more than two donors meet this disclosure threshold at identical contribution levels, the highest and second highest shall be selected according to chronological sequence."

[415] Vgl. § 84503 (b) Cal. Gov. Code.

[416] Vgl. § 84504 (a) Cal. Gov. Code.

[417] Vgl. § 84504 (b) Cal. Gov. Code.

[418] Vgl. § 84504 (c) Cal. Gov. Code.

(3) Unabhängige Ausgaben

Eine Werbung, die eine Vorlage unterstützt oder bekämpft und die durch eine unabhängige Ausgabe (Independent Expenditure) bezahlt wird, hat eine Offenlegungsmitteilung zu enthalten, die folgende Angaben enthält:⁴¹⁹

- den Namen des Komitees, das die unabhängige Ausgabe macht, und
- die Namen der Personen, von denen das Komitee, das die unabhängige Ausgabe macht, die beiden höchsten kumulativen Zuwendungen (cumulative contributions) von 50.000 \$ oder mehr während der 12-Monatsperiode vor der Ausgabe erhalten hat.

(4) Lesbarkeit und Hörbarkeit

Das Gesetz bzw. die Regulierungen der FPPC schreiben genau vor, in welcher Form gute Lesbarkeit und Hörbarkeit der Offenlegung sicherzustellen sind.

Jede in Art. 5 (§§ 84501 – 84511 Cal. Gov. Code) verlangte Offenlegungsmitteilung muss klar und lesbar und mindestens in 10-Punkte-Typen (10-point-type) und in sichtbarer Weise, so wie von der Kommission definiert, gedruckt werden. Falls die Kommunikation gesendet wird, muss die Offenlegungsmitteilung so gesprochen werden, dass sie für das beabsichtigte Publikum klar hörbar und verständlich ist (clearly audible and understood) (vgl. § 84507).

Die Regulierungen der FPPC verlangen:

Wenn in Werbung selbst Offenlegung verlangt ist, muss diese in klarer und sichtbarer Weise erfolgen, so dass der Leser, Zuschauer (observer) oder Zuhörer angemessen Notiz nehmen kann von der Identität der Personen oder des Komitees, welche die Kommunikation bezahlt haben, Reg. § 18450.4 (b) (3). Die Anforderung für die einzelnen Kommunikationsformen bzw. Träger finden sich in Reg. § 18450.4 (b) (3) (A) bis (G). Beispielsweise gilt für:

- *Printmedien*: gedrucktes Material, das dazu bestimmt ist, persönlich oder per Post verteilt zu werden: Offenlegung (disclosure statement) gedruckt mindestens in 10-Punkte-Typen (10-point-type) mit Kontrastfarbe gegenüber dem Hintergrund, auf dem sie erscheint (C);
- *Großdrucke* (over size print media): gedrucktes Material, das größer ist als das zur individuellen Verteilung bestimmte (z. B. Plakate): Offenlegung mindestens 5 % der Höhe der Werbung in Kontrastfarbe (D);
- *Elektronische Medien*: Offenlegung zu präsentieren in klarer und sichtbarer Weise. Dies ist nicht gegeben, wenn die Offenlegung schwer zu lesen oder zu hören ist oder wenn die Platzierung (placement) leicht übersehen wird. Als klar und sichtbar gilt bei (G):

Videowerbung (video electronic media advertisement): in elektronischer Videowerbung, die auch Ton hat (includes audio), muss die Offenlegung sowohl geschrieben als auch gesprochen entweder am Anfang oder am Ende der Kommunikation stehen. Die geschriebene Offenlegung muss einen vernünftigen (reasonable) Grad an Farbkontrast zwischen Hintergrund und Text aufweisen, muss hinreichend groß sein, um für einen Durchschnittszuschauer leicht lesbar zu sein, und mindestens vier Sekunden dauern. (3.)

[419] Vgl. näher § 84506 (a) (1), (2) Cal. Gov. Code.

(5) Sanktionen

Zusätzlich zu den in Chapter 11 vorgesehenen Sanktionen haftet jede Person, welche die Vorschriften des Art. 5 (Werbung) verletzt, in einem Zivil- oder Verwaltungsverfahren (civil or administrative action), das von der Kommission oder einer Person geführt wird (brought by the commission or any person) mit einer Buße (fine) in Höhe des bis zu Dreifachen der Kosten der Werbung einschließlich der Kosten für die Platzierung (including placement costs).⁴²⁰

Die in § 84510 (a) Cal. Gov. Code vorgesehenen Sanktionen gelten auch für Personen, die absichtlich (purposely) eine andere Person veranlassen (causes), eine Vorschrift von Art. 5 (Werbung) zu verletzen, oder die einer anderen Person dazu Beihilfe leistet oder sie dazu anstiftet (abet).⁴²¹

(6) Sonstiges

Zu Offenlegungsmitteilungen in kleiner Werbung (small ad) vgl. § 84508 Cal. Gov. Code.

Zur Offenlegung bei bezahlten öffentlichen Stellungnahmen (paid spokesperson disclosure) vgl. § 85411.

Ein FAQ zu den praktischen Einzelheiten der Offenlegungspflichten in der Werbung findet sich in Hinweisen der FPPC „Political Advertising Disclaimers“ und den „Political Advertising Disclaimers, 3. Ballot Measures Ads“ bzw. „Political Advertising Disclaimers, 4. Independent Expenditures Ads on Ballot Measures“.

(7) Zulässigkeit – Rechtsprechung

Die bundesverfassungsrechtliche Zulässigkeit von Vorschriften, die Offenlegung in der Werbung selbst anordnen, ist im Jahre 1995 durch die Entscheidung des US-Supreme Courts in *McIntyre v. Ohio Elections Commission*⁴²² in die Diskussion gekommen. Das Gericht entschied, dass Anonymität vom Schutzbereich des Grundrechts auf Redefreiheit umfasst sei. Der Fall betraf *Mary McIntyre*, eine Bürgerin Ohios, die ein selbst verfasstes Flugblatt, das 14 Zeilen Text beinhaltete, gegen eine lokale Schulsteuer verteilte, ohne im Flugblatt ihren wahren Namen und ihre Adresse anzugeben, wie es das Wahlgesetz Ohios verlangte. Stattdessen war das Flugblatt mit „Concerned Parents and Taxpayers“ unterzeichnet. Der Supreme Court entschied, dass das Gesetz zu weit gehe. Das Gesetz greife in den Kernbereich politischer Rede ein. Hier gilt der „strict scrutiny test“. Der Eingriff ist nur gerechtfertigt, wenn er eng gefasst ist und einem überragenden staatlichen Interesse dient.⁴²³ Der Eingriff in die Redefreiheit sei nicht gerechtfertigt, denn „(i)m Fall eines Handzettels, den ein privater Bürger geschrieben hat und welcher der Öffentlichkeit nicht bekannt ist, trägt der Name und die Adresse des Autors wenig oder gar nichts zur Fähigkeit des Lesers bei, die Botschaft des Dokuments einzuschätzen“⁴²⁴.

Der Entscheidung lässt sich somit entnehmen, dass der Staat Individuen, die persönlich Kampagnenflugblätter herstellen und verteilen und dabei keine großen Summen einsetzen, nicht dazu verpflichtet darf, sich im Handzettel selbst zu identifizieren.⁴²⁵ Danach sind die kalifornischen Vorschriften nicht bundesverfassungswidrig, denn hier sind nur Aufwendungen ab 50.000 \$ relevant.

Fraglich könnte jedoch sein, ob sich die Entscheidung in *McIntyre* nur auf individuelle Flugblattverteiler, dazu noch auf kommunaler Ebene, bezieht oder auch auf den Einsatz größerer finanzieller Mittel.⁴²⁶ So führt das Gericht aus: „The simple interest in providing voters with additional relevant information does not justify a state requirement that a writer make statements or disclosures she would otherwise omit.“⁴²⁷

Soweit ersichtlich, geht die Literatur jedoch davon aus, dass die Entscheidung eine solche weite Interpretation nicht verlangt.⁴²⁸ Gegen eine derartige Interpretation spricht insbesondere, dass der Supreme Court in *First National Bank of Boston v. Bellotti*⁴²⁹ bereits 1978 darauf hinwies, dass die Identifikation der Quelle einer Werbung als eine Art der Offenlegung erfordert sein könnte, damit die Bürgerinnen und Bürger in der Lage sind, die Argumente zu bewerten, denen sie ausgesetzt sind.⁴³⁰ Auch unter Bezugnahme auf *Buckley v. Valeo*⁴³¹ schloss das Gericht nicht aus, dass Buckley ein enger gefasstes Gesetz erlauben könne, nicht jedoch das völlig grenzenlose Gesetz Ohios.⁴³² Dementsprechend hat 2003 der United States Court of Appeals for the Ninth Circuit in seiner Entscheidung *California Pro-Life Council v. Getman* die besondere Bedeutung der Kenntnis der wahren Identität der finanzielle Quellen für die Fähigkeit der Bürgerinnen und Bürger, die Argumente richtig einschätzen zu können, betont. Angesichts der für Bürgerinnen und Bürger verwirrenden Texte und der häufig unbekanntem Langzeitwirkungen von Volksvorlagen vermittelt die Information, wer eine Vorlage unterstützt oder bekämpft, einen recht guten Eindruck, wer von der Vorlage profitiert. So wie die Abgeordneten ein berechtigtes Interesse daran haben, zu wissen, von wem Eingaben stammen, um aus der Vielzahl von Einflussnahmen richtig auswählen zu können, so haben erst Recht die Wähler ein berechtigtes Interesse, die Quelle der Gelder zu kennen, die für Werbung eingesetzt werden. Kalifornien rüstet damit „(...) its voters with a useful shorthand for evaluating the speaker behind the sound bite“ aus.⁴³³

Dasselbe Gericht hob jedoch unter Verweis auf *McIntyre* 2004 in *American Civil Liberties Union of Nevada v. Heller* ein Gesetz Nevadas auf, wonach auf sämtlichem Material, das in Bezug auf Wahlen oder Abstimmungen publiziert wird, der Name des Finanzierers erscheinen muss. Dabei stützte sich das Gericht auch auf die Argumentation in *McIntyre*, wonach das einfache Interesse, die Wähler mit zusätzlicher relevanter Information zu versorgen, ein staatliches Gebot nicht rechtfertigt, dass ein Schreiber Bemerkungen oder Offenlegungen vornimmt, die er anderenfalls wegließe.⁴³⁴ Offenlegungspflichten gegenüber Behörden und der Öffentlichkeit, also nicht in der Werbung selbst, seien jedoch gerechtfertigt.⁴³⁵ Danach wäre es nicht völlig ausgeschlossen, dass die kalifornischen Vorschriften bundesver-

[426] Vgl. *Garret/Smith* 2005, S. 301 m. w. N. 514 U.S. 334, 348 f. (1995).

[427] 514 U.S. 334, 348.

[428] Vgl. ausführlich *Dubois/Feeney* 1998, S. 194 ff.; *Garret/Smith*, S. 301 ff.

[429] Vgl. 435 U.S. 765 (1978).

[430] Vgl. 435 U.S. 735, 791 f., Fn. 32. Diese Passage trifft auf eine Kommunikation wie bei *Mary McIntyre* jedoch nicht zu, 514 U.S. 334, 353 f. Vgl. *Garret/Smith* 2005, S. 301, Fn. 39.

[431] Vgl. 424 U.S. 1 (1976).

[432] Vgl. 514 U.S. 334, 356 (1995); s. auch S. 351 f. Vgl. *Garret/Smith* 2005, S. 301, Fn. 39.

[433] *California Pro-Life Council v. Getman*, 328 F.3d 1088, 1106 (9th Cir. 2003). Vgl. *Garret/Smith* 2005, S. 300.

[434] Vgl. 378 F.3d 979 (9th Cir. 2004); hier zit. nach *Casetext*, PDF-Version, S. 10, <http://casetext.com/case/american-civil-liberties-union-nv-v-heller/> (abgerufen am 01.12.2013). Vgl. *Garret/Smith* 2005, S. 301.

[435] Vgl. 378 F.3d 979 (9th Cir. 2004); hier zit. nach *Casetext*, PDF-Version, S. 10, <http://casetext.com/case/american-civil-liberties-union-nv-v-heller/> (abgerufen am 01.12.2013). Diese Unterscheidung habe das Gericht

[420] Vgl. § 84510 (a) Cal. Gov. Code.

[421] Vgl. § 84510 (b) Cal. Gov. Code.

[422] Vgl. 514 U.S. 334 (1995).

[423] Vgl. 514 U.S. 334, 346 f. mit Verweis auf *Bellotti*, 435 U.S. 765, 786.

[424] 514 U.S. 334, 348 (1995).

[425] Vgl. *Dubois/Feeney*, S. 194 f. Vgl. *Nowak/Rotunda* 2010, S. 1467 f.

fassungswidrig sind. Allerdings hebt auch *Heller* hervor, dass das Gesetz Nevadas jeden Sprecher erfasse, auch solche, die lediglich Flugblätter verteilen.⁴³⁶

ANHANG 4: BEGRENZUNGSREGELN IN KALIFORNIEN – ERGÄNZENDE EINZELHEITEN

a) Genehmigung – Details

(1) Ehrliche Absicht

Der Zweck, ehrliche Absicht nachweisen zu müssen, lag darin, „Strohmann-Komitees“ („front“ organizations) daran zu hindern, politische Ansichten zu verbreiten, welche die Wähler irreführen, und die Komitees, die in ehrlicher Absicht handelten, vor der Reduzierung ihrer genehmigten Ausgaben zu schützen, falls die Begrenzung aufgrund missbräuchlicher Aktionen anderer Komitees überschritten würde. Es sollte vermieden werden, dass ein Komitee der gegnerischen Seite ein falsches Ausgabenlimit für Komitees mit ehrlicher Absicht erzeugen konnte.⁴³⁷

„Ehrliche Absicht“ konnte auf folgende Weise nachgewiesen werden:⁴³⁸

- die Funktionäre des Komitees sind die offiziellen Vertrauenspersonen der Initiative,
- der Innenminister hat ein offizielles Argument bzw. Gegenargument für die offizielle Informationsbroschüre akzeptiert,
- das Komitee hat seine politische Position gegenüber seinen Mitgliedern oder der Öffentlichkeit veröffentlicht,
- die Funktionäre des Komitees sind prominente politische Persönlichkeiten,
- das Komitee ist eine etablierte Organisation, deren vorrangige Aktivitäten mit den Inhalten/Gegenständen der Vorlage identifiziert werden können.

(2) Finanzielle Fähigkeit

Ein Komitee musste nachweisen, dass es in der Lage war, die beabsichtigten Ausgaben vorzunehmen. Um dies sicherzustellen (to insure compliance), musste das Komitee bereits die Mittel akquiriert haben, die es beabsichtigte auszugeben, oder es musste fähig sein, den wahrscheinlichen Erfolg von Spendenwerbung aufzuzeigen.

Die Voraussetzung der Finanzfähigkeit (financial ability prerequisite) dürfte das schwierigste Kriterium gewesen sein, das ein Komitee erfüllen musste. Denn das politische Spendensammeln konnte seinen Höhepunkt nach dem Zeitpunkt erreichen, an dem die Kommission verpflichtet war, ihre Feststellungen

auch in *Getman*, gemacht, ebenda, S. 8. McIntyre, 514 U.S. 334, 355 trifft diese Unterscheidung ebenfalls.

[436] Vgl. 378 F.3d 979 (9th Cir. 2004); hier zit. nach *Casetext*, PDF-Version, S. 9, <http://casetext.com/case/american-civil-liberties-union-nv-v-heller/> (abgerufen am 01.12.2013). Vgl. *Garret/Smith* 2005, S. 302, Fn. 43.

[437] Vgl. *Diamond et al.* 1975, S. 489 u. Fn. 222, 223.

[438] Vgl. *dies.* 1975, S. 487.

zu treffen und jedes Komitee über seine erlaubten Ausgabensummen zu benachrichtigen.⁴³⁹

Konnte ein Komitee nur eine teilweise Fähigkeit nachweisen, erfolgte lediglich eine Genehmigung einer entsprechend reduzierten Summe. Erhielt ein Komitee keine Genehmigung, war es von der Abstimmungskampagne nicht ausgeschlossen. Es durfte jedoch nicht mehr als 10.000 \$ ausgeben. Die Notwendigkeit, die Ausgabenfähigkeit nachweisen zu müssen, schützte andere Komitees vor eventuellen Reduktionen der ihnen erlaubten Ausgaben, falls ein Ausgabenlimit ihrer Kampagnenseite anderenfalls überschritten worden wäre.⁴⁴⁰

Das Gesetz regelte nicht, ob die Absichtserklärungen vor dem 28-Tage-Termin noch geändert werden durften. Dies sollte aber vor dem 28-Tag-Termin zulässig sein, um die Absichtserklärung den tatsächlichen Entwicklungen der Spendenfähigkeit nach unten bzw. oben anpassen zu können.⁴⁴¹

Die FPPC hatte bei der Genehmigung der beantragten Ausgaben kein Ermessen. Dies sollte die Neutralität sichern.⁴⁴²

b) Ausgaben Grenzen – Details

(1) Zuteilung

Wurde nur die Grenze der Variante (a) (overall maximum limitation) von einer oder beiden Seiten überschritten, mussten die genehmigten Ausgabenbeträge der Komitees der stärkeren Seite proportional (apportionally) so reduziert werden, dass sich als Gesamtbetrag die erlaubte Maximalgrenze ergab.⁴⁴³

Wurde nur die Grenze der Variante (b) (differential limitation) überschritten, d. h., überschritt eine Seite den genehmigten Gesamtbetrag der anderen Seite um 500.000 \$, so musste die Kommission die genehmigten Beträge der jeweiligen Komitees der stärkeren Seite proportional so reduzieren, dass der Gesamtbetrag der stärkeren Seite den Gesamtbetrag der schwächeren Seite nur um 500.000 \$ überstieg.⁴⁴⁴

Beispiel:⁴⁴⁵

Der Gesamtbetrag der Variante (a) beträgt 1,16 Mio. \$. Die Ja-Seite hat vier genehmigte Komitee-Erklärungen mit insgesamt 200.000 \$. Die Nein-Seite verfügt über sechs genehmigte Komitee-Erklärungen mit insgesamt 900.000 \$. Die overall maximum limitation kann nicht angewendet werden, da der Maximalbetrag von 1,16 Mio. \$ von keiner Seite erreicht wird.

Hier kommt jedoch die Grenze der Variante (b) zum Zuge. Denn das Übergewicht der Nein-Seite beträgt 700.000 \$ und übersteigt damit den erlaubten Betrag von 500.000 \$ um 200.000. Dies sind 22,2 % bezogen auf 900.000 \$. Jedes Nein-Komitee muss deshalb seine Ausgaben um 22,2 % reduzieren.

[439] Vgl. *dies.* 1975, S. 487.

[440] Vgl. *dies.* 1975, S. 489 f.

[441] Vgl. *dies.* 1975, S. 487 f.

[442] Vgl. *dies.* 1975, S. 488.

[443] Vgl. *dies.* 1975, S. 490.

[444] Vgl. *dies.* 1975, S. 490 f.

[445] Vgl. *dies.* 1975, S. 491 f., Fn. 232 mit einer Tabelle, welche das Spektrum der zulässigen Ausgaben der beiden Lager darstellt.

Falls die Grenzen der Variante (a) und der Variante (b) überschritten wurden, war die niedrigere Grenze/Variante als Grundlage für die Ausgabenreduzierungen zu verwenden.⁴⁴⁶

Ausgaben, die von einem Komitee vorgenommen wurden, um mit seinen eigenen Mitgliedern oder Arbeitnehmern zu kommunizieren, wurden in die Begrenzungen, die dieser Art. auferlegte, nicht eingerechnet.⁴⁴⁷

(2) Zeitpunkt der Genehmigungen

(a) Nachträgliche Genehmigungen

Nach Auffassung von *Diamond et al.* sollten nach dem 28-Tage-Stichtag grundsätzlich keine Ergänzungsstatements (Supplemental filings) mehr zulässig sein. Denn dadurch könnten die Ausgabenbegrenzungen überschritten werden, so dass eine proportionale Reduzierung der genehmigten Ausgaben der anderen Komitees notwendig wird. Dies hindert die Komitees jedoch an der Planung einer Kampagnenstrategie. Außerdem könnte dies dazu führen, dass Verpflichtungen, die aufgrund der ursprünglich genehmigten Beträge begründet wurden, gebrochen werden.⁴⁴⁸ Nachträgliche Meldungen könnten außerdem zu unfairen Kampagnenpraktiken führen.⁴⁴⁹

Allerdings sollten späte Ergänzungsanträge für ein Komitee einer Seite zulässig sein, wenn das Overall Spending Limit nur für die andere Seite anwendbar ist. Wenn das Overall Maximum Limit erreicht ist, können die Komitees auf dieser Seite unter keinen Umständen mehr ihr Ausgabenlimit vergrößern. Deshalb können die Komitees auf der Seite, die bereits begrenzt ist, durch nachträgliche Genehmigungen der noch nicht begrenzten Seite nicht übervorteilt werden. Allerdings sollten auch diese nachträglichen Anträge und Genehmigungen nicht zulässig sein, wenn dies zu Reduzierungen der erlaubten Ausgaben für ein Komitee auf der „eigenen Seite“ führen würde.⁴⁵⁰

(b) Vorläufige Genehmigungen

• Gesamtbetrag

Es gab in den Vorschriften des Political Reform Act keine Bestimmung, die es der FPPC⁴⁵¹ verbietet, Ausgabengenehmigungen vor dem Endtermin 28 Tage vor der Abstimmung vorzunehmen. Da aber weitere Komitees Ausgaben beantragen können, ist die FPPC bis zu diesem Termin nicht in der Lage, die genehmigte Gesamtsumme zu kalkulieren. Zusätzliche Anträge würde die Gesamtsumme genehmigter Ausgaben ändern, was zu einer Ausgabenbegrenzung führen könnte, was wiederum eine proportionale Reduzierung der genehmigten Beträge erforderlich machen würde. Dies wäre unbillig (inequitable).⁴⁵²

• Teilbetrag

Eine andere Frage ist jedoch, ob die FPPC die Erlaubnis erteilen kann, einen Teil der beantragten Ausgaben vor dem 28-Tage Endtermin vorzunehmen. Hier sind verschiedene Fälle zu unterscheiden. So könnte die FPPC aufgrund der vor Ablauf des Endtermins genehmigten Ausgaben in der Lage sein,

den endgültigen Gesamtbetrag einer Seite zu schätzen. Aufgrund dieser Projektion könnte die FPPC fähig sein zu bestimmen, welcher Anteil des von dem Komitee beantragten Betrages vor Ablauf des Endtermins ausgegeben werden kann, ohne einen präjudizierenden Effekt zu riskieren, die erlaubten Beträge proportional kürzen zu müssen. Zum Beispiel könnte die FPPC die Erlaubnis erteilen, 20.000 \$ auszugeben, wenn ein Komitee die ehrliche Absicht und finanzielle Fähigkeit hat, beantragte Ausgaben in Höhe von 200.000 \$ vorzunehmen. Dann ist die Wahrscheinlichkeit gering, dass später proportionale Reduktionen von mehr als 180.000 \$ vorzunehmen sind. Denn es ist höchst unwahrscheinlich, dass die Rate proportionaler Reduktionen 90 % beträgt.⁴⁵³

Eine Situation, in der die FPPC keine Vorabgenehmigung für einen Teilbetrag erteilen dürfte, wäre gegeben, wenn ein Komitee relativ kleine Beträge beantragt. Zum Beispiel könnte eine beträchtliche Wahrscheinlichkeit für spätere proportionale Reduktionsnotwendigkeiten von mehr als 33,33 % entstehen, wenn einem Komitee, das 30.000 \$ beantragt, 20.000 vorab genehmigt werden.⁴⁵⁴

[446] Vgl. *dies.* 1975, S. 491.

[447] Vgl. § 8505 Cal. Gov. Code, Fassung 1974. Näher *Diamond et al.* 1975, S. 496 f.

[448] Vgl. *dies.* 1975, S. 491 f.

[449] Vgl. näher *Diamond et al.* 1975, S. 492 f.

[450] Vgl. näher *dies.* 1975, S. 493.

[451] Zur FPPC s. oben 3.2.2.4.

[452] Vgl. näher *Diamond et al.* 1975, S. 493 f.

[453] Vgl. *dies.* 1975, S. 494.

[454] Vgl. näher *dies.* 1975, S. 494.

AUTORENANGABEN

Dr. iur. Nadja Braun Binder

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer

Publikationen u.a.: Stimmgeheimnis (2005); Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond, Hrsg. mit B. Kaufmann und R. Büchi (2010); Staatliche Informationstätigkeit vor Volksentscheiden, in: Direkte Demokratie auf Bundesebene, Hrsg. v. T. Mörschel und M. Efler, S. 161-181 (2013); Direkte Demokratie nach dem Vertrag von Lissabon?, in: Demokratie in der Europäischen Union, Hrsg. v. D. Kübler und N. Stojanovic, S. 129 - 140 (2014).

Prof. Dr. Hermann K. Heußner

Hochschule Osnabrück, Professur für öffentliches Recht und Recht der Sozialen Arbeit

Publikationen u.a.: Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland (1994); Mehr direkte Demokratie wagen, Hrsg. mit Otmar Jung, 3. Aufl. (2011); Die Krise Kaliforniens – Die Schuld der direkten Demokratie?, in: Jahrbuch für direkte Demokratie 2011, S. 175-233 (2012); Zur Integration von Volksgesetzgebung in das politische System Deutschlands, in: Direkte Demokratie auf Bundesebene, Hrsg. v. T. Mörschel und M. Efler, S. 21-39 (2013).

Prof. em. Dr. Theo Schiller

Institut für Politikwissenschaft, Philipps-Universität Marburg

Publikationen u.a.: Direkte Demokratie. Eine Einführung (2002); Local Direct Democracy in Europe, Hrsg. (2011); Citizens' Initiatives in Europe, Hrsg. mit Maija Setälä (2012); Finanzierungsregeln: Offenlegungspflichten, Spendenbegrenzung, Kosten-erstattung, in: Direkte Demokratie auf Bundesebene, Hrsg. v. T. Mörschel und M. Efler, S. 131-145 (2013).

IMPRESSUM

HERAUSGEBERIN:

Friedrich-Ebert-Stiftung Berlin • Forum Politik und Gesellschaft
Hiroshimastraße 17 • 10785 Berlin

AUTOREN: Nadja Braun Binder, Hermann K. Heußner, Theo Schiller

REDAKTION: Tobias Mörschel • Friedrich-Ebert-Stiftung

REDAKTIONELLE BETREUUNG: Sarah-Lisa Lorenz • Friedrich-Ebert-Stiftung

GESTALTUNG: Andrea Schmidt • Typografie/im/Kontext

DRUCK: Druckerei Brandt-GmbH, Bonn

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien
ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN 978-3-86498-888-2

© 2014 • Friedrich-Ebert-Stiftung
Forum Politik und Gesellschaft • www.fes.de



ISBN 978-3-86498-888-2

© 2014 • Friedrich-Ebert-Stiftung
Forum Politik und Gesellschaft • www.fes.de

