

Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegli nazional



## 22.471 n Pa. Iv. Porchet. Bezahlte Demokratie ist Demagogie

---

Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 17. August 2023

---

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates hat an ihrer Sitzung vom 22. Juni 2023 die von Nationalrätin Léonore Porchet am 29. September 2022 eingereichte Initiative vorgeprüft.

Die Initiative verlangt ein Verbot aller Ansätze, die darauf abzielen, Einnahmen aus der Sammlung oder der Abgabe von Unterschriften für eine Volksinitiative oder ein Volksreferendum zu generieren. Ausnahmen sind vorgesehen für Personen, die bei Organisationen angestellt sind, welche zu einem Initiativ- oder Referendumskomitee gehören.

### Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 14 zu 8 Stimmen bei 2 Enthaltungen, der Initiative keine Folge zu geben.

Die Minderheit (Imboden, Barrile, Feri Yvonne, Gysin Greta, Kälin, Marti Samira, Masshardt, Widmer Céline) beantragt, der Initiative Folge zu geben.

Berichterstattung: Fluri (d), Romano (i)

Im Namen der Kommission  
Der Präsident:

Marco Romano

Inhalt des Berichtes

1. Text und Begründung
2. Erwägungen der Kommission



## 1 Text und Begründung

### 1.1 Text

Das Parlament wird aufgefordert, das Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1) dahingehend zu ändern, dass es alle Ansätze verbietet, die darauf abzielen, Einnahmen aus der Sammlung oder Abgabe von Unterschriften zu generieren, die für das Zustandekommen einer Volksinitiative oder eines Volksreferendums erforderlich sind. Von diesem Verbot nicht betroffen sind Sammlungen, die von Personen organisiert oder durchgeführt werden, die bei Organisationen angestellt sind, welche zu einem Initiativ- oder Referendumskomitee gehören.

### 1.2 Begründung

Eine der kostbarsten Grundlagen in unserem Land ist unsere halbdirekte Demokratie. Initiativen und Referenden sind wertvolle Mittel, um die uns viele beneiden. Leider hat sich in den letzten Jahren das bezahlte Sammeln von Unterschriften enorm verbreitet. Dies hat zu einem regelrechten Unterschriftenmarkt geführt. Gewinnorientierte Organisationen spielen sich dann als Verfechterinnen der Demokratie auf und beschäftigen Menschen, die oft in prekären Verhältnissen leben, mit der Sammlung von Unterschriften. Die Bezahlung erfolgt dabei pro Unterschrift.

Dies hat unter anderem zur Folge, dass die erwähnten freien Mitarbeitenden dazu verleitet werden, vereinfachende oder sogar falsche Argumente zu verwenden, um möglichst schnell möglichst viele Unterschriften zu sammeln. Bei mindestens zwei Kampagnen der letzten Zeit (Referendum gegen die Antihomophobie-Strafnorm und "Einmal-darüber-schlafen-Initiative") wurden in einigen Westschweizer Kantonen diese Missbräuche in den Medien thematisiert. Sammlerinnen und Sammler von Unterschriften schreckten offenbar nicht davor zurück, für Unterschriften zu lügen. Weiter ergreifen die Unternehmen oder Organisationen, die diese Söldnerinnen und Söldner neuen Typs anheuern, offenbar nicht alle erwarteten Massnahmen, um ihr Personal angemessen zu schulen und die Qualität der Informationen, die der Bevölkerung zur Verfügung gestellt werden, zu überprüfen.

Ausserdem untergräbt diese Praxis die eigentliche Grundlage des Initiativ- und Referendumsprinzips. Sie macht nämlich eine Volksabstimmung vor allem für jene möglich, die über genügend Geld verfügen, um die Sammlung der notwendigen Unterschriften zu bezahlen. Die Schweiz kann auf eine grosse Anzahl politischer Organisationen aller ideologischen Richtungen zählen, die sich aktiv für verschiedene Anliegen einsetzen. Jeden Tag sind in unserem Land politisch Aktive in ihrer Freizeit motiviert und entschlossen am Werk. Aus Rücksicht auf sie müssen wir Gesetze erlassen, um die Unabhängigkeit unserer Demokratie zu gewährleisten. Diese politischen Rechte müssen gepflegt und aufgewertet werden, insbesondere angesichts des wachsenden Misstrauens der Bevölkerung gegenüber unserem demokratischen System, das vor allem aufgrund der Praxis des bezahlten Unterschriftensammelns entstanden ist.

Die vorgeschlagene Lösung besteht darin, dass das Bezahlen von Personen für Unterschriftensammlungen in der Schweiz mit einer Busse belegt werden könnte (z. B. eine Busse für die Person, die eine solche Sammlung organisiert oder Dritte dafür bezahlt). Es könnten jedoch auch andere Lösungen ins Auge gefasst werden, zum Beispiel die Annulierung von bezahlten Unterschriftensammlungen für Initiativen oder Referenden. Auf jeden Fall sollten Angestellte von Organisationen mit ideellem Zweck, die sich an Initiativ- oder Referendumskomitees beteiligen oder sie unterstützen, nicht behelligt werden.



## 2 Erwägungen der Kommission

Die Kommissionsmehrheit anerkennt, dass die in einigen Kantonen beobachteten Praktiken schlecht und nicht wünschenswert sind, ist aber der Ansicht, dass man nicht alles verbieten und strafrechtlich sanktionieren kann. Die Bestimmungen des Strafgesetzbuches, die Wahlbestechung (Art. 281 StGB) und Wahlfälschung (Art. 282 StGB) unter Strafe stellen, reichen aus, um die schlimmsten Auswüchse zu verhindern. Abgesehen davon sollte man davon absehen, die Ausübung der Demokratie zu überreglementieren, da diese sonst verkompliziert und lahmgelagert werden könnte. Das Stimmensammeln auf der Strasse bietet – auch wenn es von bezahlten Personen durchgeführt wird – den Vorteil der Volksnähe, womit es zu einer lebendigen Demokratie beiträgt. Auch wenn die Bezahlung verboten ist, können beim Unterschriftensammeln fantasievolle, ungenaue oder gar falsche Angaben gemacht werden. Die Bürgerinnen und Bürger sind mündig genug, um unwahre oder falsche Argumente zu erkennen und zu entscheiden, ob sie einen Text unterschreiben wollen oder nicht.

Darüber hinaus zielt die Initiative auf eine von mehreren Methoden der Stimmensammlung ab. Je nach Möglichkeiten – insbesondere finanzieller Art oder in Bezug auf die Anzahl Mitglieder, die zum Stimmensammeln bereit sind, – können die Initiativ- oder Referendumskomitees unterschiedliche oder eine Kombination von mehreren Methoden einsetzen. So braucht es zum Beispiel für einen Massenversand per Post grosse finanzielle, aber geringe personelle Ressourcen. Umgekehrt ist das Stimmensammeln auf der Strasse kostengünstig, aber mit hohem Personalaufwand verbunden. Verbietet man einzig eine dieser Methoden, namentlich das bezahlte Stimmensammeln, wird die Chancengleichheit zwischen den verschiedenen Akteuren gefährdet. Ein Verbot, wie es von der Initiative gefordert wird, wäre zudem auch schwer durchzusetzen, insbesondere, weil Unterschieden werden müsste zwischen verbotener bezahlter Stimmensammlung und Stimmensammlung durch Personen, die bei Organisationen angestellt sind, welche zu einem Initiativ- oder Referendumskomitee gehören.

Die Kommissionsminderheit findet die in einigen Kantonen beobachteten und in den Medien thematisierten Praktiken äusserst störend. Zudem gehe die Entwicklung in die falsche Richtung, da immer höhere Vergütungen bezahlt würden. Solche Auswüchse, insbesondere ungenaue oder irreführende Angaben von skrupellosen Unterschriftensammlerinnen und -samlern, die nur darauf bedacht seien, ihre Einnahmen zu maximieren, würden das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Demokratie untergraben. Die blosse Existenz solcher Sammelmethoden gegen Bezahlung erwecke bei den Bürgerinnen und Bürgern den Eindruck, dass Referenden und Initiativen gekauft werden könnten, was der Schweizer Demokratie unwürdig sei. Ausserdem ist die Minderheit der Ansicht, dass die Schwierigkeiten für die Durchsetzung nicht überschätzt werden dürfen. Das Beispiel des Kantons Genf zeige, dass ein Verbot möglich sei und insbesondere auch eine präventive Wirkung habe.