



22.471

Parlamentarische Initiative

Porchet Léonore.

Bezahlte Demokratie ist Demagogie

Initiative parlementaire

Porchet Léonore.

Qui monnaie la démocratie, récolte la démagogie

Vorprüfung – Examen préalable

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 26.09.23 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

Antrag der Mehrheit

Der Initiative keine Folge geben

Antrag der Minderheit

(Imboden, Barrile, Feri Yvonne, Gysin Greta, Kälin, Marti Samira, Masshardt, Widmer Céline)

Der Initiative Folge geben

Proposition de la majorité

Ne pas donner suite à l'initiative

Proposition de la minorité

(Imboden, Barrile, Feri Yvonne, Gysin Greta, Kälin, Marti Samira, Masshardt, Widmer Céline)

Donner suite à l'initiative

Präsident (Nussbaumer Eric, erster Vizepräsident): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten.

Porchet Léonore (G, VD): C'est avec plaisir que je vous présente aujourd'hui cette initiative parlementaire, car elle est très importante pour moi. Aujourd'hui, nous sommes face à une situation qu'il faut affronter, parce qu'il y a des entreprises et des partis – mais surtout des entreprises, parfois même qui ne sont pas suisses – qui achètent la démocratie suisse. C'est ce qu'il se passe lorsque des entreprises paient à la signature la récolte pour les initiatives ou les référendums.

Avec mon initiative, je demande simplement d'interdire la pratique de la récolte rémunérée par signature en proposant une solution assez simple: l'amende pour les personnes qui organisent de telles récoltes de signatures ou l'invalidation des signatures récoltées de telle manière, avec, évidemment, des exceptions. Dans tous les cas, les employés des organisations à but idéal qui participent à des récoltes ou qui

AB 2023 N 1964 / BO 2023 N 1964

soutiennent les comités d'initiative ou de référendum ne devraient pas être inquiétés. Je suis ouverte à ce que l'on réfléchisse aussi à des exceptions pour les jeunesses de parti. Par exemple, le canton de Genève a instauré cette règle et cela marche. Cela marche même par une forme d'autorégulation, puisque, comme il y a une interdiction, plus personne n'essaie de le faire et on n'a même pas vraiment besoin de faire des poursuites. La force de la démocratie de la Suisse est une richesse que l'on nous jalouse, en particulier les outils de l'initiative et du référendum. J'imagine que c'est aussi le cas pour vous à l'étranger quand vous dites que vous êtes parlementaire suisse, beaucoup vous disent: "Magnifique ce pouvoir d'agir sur la Constitution et sur les décisions du Parlement." Ce pouvoir, il est fortement terni par ces récoltes payées de signatures. Il y a





aussi la valeur cardinale de la transparence. Nous sommes en train d'avancer en matière de transparence du financement des partis, mais nous ne sommes pas du tout avancés en matière de financement des coûts des récoltes de signatures pour les initiatives et pour les référendums.

Une récolte de signatures rémunérée, c'est un marché de plus en plus porteur. C'est aussi de la précarité salariale pour les personnes payées à la signature et c'est une dérive démocratique. Parce que, lorsqu'on est payé à la signature, l'objectif est, évidemment, d'en récolter le plus possible. Pour cela, pas mal de personnes payées à la signature – je dirai même de plus en plus – donnent de mauvaises informations, donnent des arguments simplistes, des mensonges, des "fake news" et certaines harcèlent même les personnes sur la voie publique.

Des exemples ont été relayés dans les médias. Le dernier en date concerne peut-être l'initiative "La nuit porte conseil", où on disait que c'était pour permettre aux femmes d'avorter, alors que c'était évidemment le contraire. C'est aussi une dérive démocratique, parce que les personnes qui en ont les moyens peuvent récolter des signatures en vue du dépôt d'une initiative, ce qui est un problème.

Les opposants à mon initiative parlementaire ont des arguments que j'aimerais combattre. Il y a une reconnaissance de la part des membres de la commission – j'imagine que les rapporteurs le diront – du fait qu'il y a un problème avec certaines dérives observées dans certains cantons; c'est particulièrement le cas en Suisse romande – peut-être que c'est pour cela qu'il n'y a pas eu de majorité pour donner suite à mon texte en commission.

Ma demande ne constitue pas une surréglementation, mais une volonté de rendre la récolte de signatures pour ce qu'elle est, un droit politique et non un business avec un plan financier pour les entreprises. Il y a aussi un nombre de plus en plus important d'initiatives et de référendums et c'est peut-être une des raisons pour lesquelles on devrait donner suite à mon initiative.

Puis, c'est plus grave, il y a l'impression pour certains citoyens et certaines citoyennes de se faire rouler dans la farine et harceler dans l'espace public par les personnes qui récoltent des signatures. Ces personnes peuvent être des gens payés à la signature, qui n'ont pas de but idéal, mais cela peut aussi être vous, vos collègues de parti, qui se font attaquer, reprendre ou repousser de la même manière, alors qu'ils sont là pour donner de bonnes informations et faire vivre la démocratie suisse.

L'argument de l'égalité des chances, qu'on entendra peut-être de la part des rapporteurs, est fallacieux à mon avis, car les moyens financiers beaucoup plus importants de certaines organisations politiques ou associatives tendent à piper les dés de la démocratie.

Ma demande permet plus de transparence, mais permet aussi de lutter contre une forme de "working poor". Elle permet surtout de lutter contre un risque d'affaiblissement de la démocratie, et donc de restaurer la crédibilité.

Je vous remercie de soutenir mon initiative. Je remercie aussi M. Romano, pour lequel c'est la dernière intervention, tout comme M. Fluri – j'ai le terrible honneur aujourd'hui d'assister à la dernière intervention des deux rapporteurs. Merci beaucoup pour votre engagement. J'espère que vous changerez d'avis au moment de votre plaidoirie.

Imboden Natalie (G, BE): Im Namen der Minderheit Ihrer Staatspolitischen Kommission lege ich Ihnen gerne dar, warum die Unterstützung der parlamentarischen Initiative Porchet "Bezahlte Demokratie ist Demagogie" staatspolitisch – und ich sage es bewusst: staatspolitisch – ein richtiger und wichtiger Schritt ist.

Die Vertiefung der Frage lohnt sich, da es um einen zentralen Bestandteil unserer halbdirekten Schweizer Demokratie geht, um das Initiativ- und Referendumsrecht und insbesondere um das Sammeln von Unterschriften. Das Referendumsrecht – wir werden es wahrscheinlich im nächsten Jahr dann noch hören – feiert im nächsten Jahr seinen 150. Geburtstag.

Was will die Initiative konkret? Das Parlament wird aufgefordert, das Bundesgesetz über die politischen Rechte dahin gehend zu ändern, dass Geschäftsmodelle bezahlter Unterschriftensammlungen eingeschränkt oder ausgeschlossen werden. Mit Unterschriftensammlungen sollen in einer Demokratie keine Geschäfte gemacht werden. Das ist der Gegenstand dieser parlamentarischen Initiative. Von diesem Verbot ausgenommen sind Sammlungen von Personen, die einem Initiativkomitee oder einem Referendumskomitee angehören.

Die Kommissionsminderheit ist der Ansicht, dass in dieser Frage Handlungs- und Regulierungsbedarf bestehen. Dass es heute nicht erwünschte Praktiken gibt – ich zitiere da aus den Erwägungen der Kommissionsmehrheit –, wird auch von der Kommissionsmehrheit anerkannt. Wenn es nicht erwünschte Praktiken in der Demokratie gibt, dann müssen die genauer angeschaut werden.

Zugegebenermassen sind das gewerbsmässige Sammeln von Unterschriften respektive die Problematik nicht neu. Das war bereits in der Vergangenheit Thema und geht zurück bis in die 1930er-Jahre. Dass die Proble-



me nicht gelöst sind, zeigt auch ein Bericht des Bundesrates aus dem Jahr 2004 auf, der in Erfüllung des Postulates 01.3210 der Staatspolitischen Kommission des Ständerates, "Verpönung des Bezahlens von Unterschriftensammlungen", verfasst worden ist. Damals wurde aber auf Antrag des Bundesrates leider keine Gesetzesrevision an die Hand genommen.

Zwanzig Jahre später müssen wir konstatieren: Das Problem hat sich nicht in Luft aufgelöst, nein, es hat sich gar verschärft. In den Medien gibt es regelmässig Berichte über Unterschriftensammlungen, bei welchen mit falschen oder teils gegenteiligen Argumenten für Unterschriften geworben wird.

Jüngst stand die Firma Incop Schweiz mit Sitz in Lausanne medial in der Kritik. Sie hat im Rahmen eines Auftrages für eine noch laufende Unterschriftensammlung – ich sage jetzt nicht, welche – mit falschen Aussagen Unterschriften gesammelt. Sie hatte den Auftrag, zehntausend Unterschriften zu sammeln, für sage und schreibe Fr. 7.50 pro Unterschrift.

Tragen wir also Sorge zu unserer direkten Demokratie. Das heisst eben auch: keine Kommerzialisierung. Wir haben in den letzten Jahren im Bereich der Politikfinanzierung mehr Transparenz geschaffen. Daraus resultiert die jetzt aktuelle Transparenz in der Wahlfinanzierung.

Dass mit Unterschriftensammlungen Geld gemacht wird und daraus ein eigentliches Geschäftsmodell entstanden ist, steht im starken Kontrast dazu, dass wir als Schweizerinnen und Schweizer Referenden und Initiativen als Rechte der Bürgerinnen und Bürger verstehen und auch als Recht der Zivilgesellschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Bundesrat. Daher greift es zu kurz, wenn nachher meine Nachredner sagen, dass es strafrechtliche Möglichkeiten gebe, mit den Artikeln 281 und 282 des Strafgesetzbuches. Mit ihnen können zwar Wahlbestechung und -fälschung angegangen werden, nicht aber die Käuflichkeit von Unterschriften.

Nun zur Umsetzung: Dafür gibt es Lösungen. Den ins Feld geführten Abgrenzungsfragen, die in der Beurteilung zu einem Nein führen sollen, widerspricht die Situation im Kanton Genf. Der Kanton Genf hat seit dem Jahr 1950 ein Gesetz, das genau hier interveniert. In Artikel 183 des Genfer "Loi sur l'exercice des droits politiques" werden bezahlte Unterschriftensammlungen unter Strafe gestellt. Wenn man gegen die Strafnorm verstösst, gibt es eine Annullation. In der Vergangenheit wurde das in zwei Fällen gemacht. Das zeigt, dass dieses Gesetz präventiven Charakter hat.

AB 2023 N 1965 / BO 2023 N 1965

Darum bittet Sie die Minderheit der Staatspolitischen Kommission, das Anliegen genauer anzuschauen und so die Möglichkeit zu schaffen, hier eine sinnvolle Lösung zu finden.

Fluri Kurt (RL, SO), für die Kommission: Sehr geehrte Frau Porchet, es ist unsererseits, seitens der Kommissionsmehrheit, eine sehr grosse Ehre, Ihre parlamentarische Initiative bekämpfen zu dürfen. (*Teilweise Heiterkeit*) Sie verlangen mit Ihrer Initiative, das Bundesgesetz über die politischen Rechte dahin gehend 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. Nicht betroffen wären nach Ihrer Initiative "Sammlungen, die von Personen organisiert oder durchgeführt werden, die bei Organisationen angestellt sind, welche zu einem Initiativ- oder Referendumskomitee gehören", so lautet der Initiativtext. Die Begründung haben wir gehört.

Selbstverständlich ist es so, dass seit den letzten Jahren das bezahlte Sammeln von Unterschriften verbreitet ist. Sie schreiben, es habe sich enorm verbreitet; das können wir nicht beurteilen. Es gebe einen Unterschriftenmarkt, in dem gewinnorientierte Unternehmen Menschen beschäftigten, die oft in prekären Verhältnissen leben und die mit der Sammlung von Unterschriften einen Erwerb erzielen könnten. Daraus entstehe natürlich der Druck, möglichst viele Unterschriften zu generieren und so den Umsatz und damit das eigene Einkommen zu steigern. Sie erwähnen im Text mindestens zwei Kampagnen der letzten Zeit, welche zumindest in der Westschweiz wegen Missbrauchs der Unterschriftensammlungen thematisiert wurden. Sie schlagen vor, dass das Bezahlen von Personen für Unterschriftensammlungen mit einer Busse belegt werden kann und dass zum Beispiel auch die Annullierung von bezahlten Unterschriftensammlungen die Folge sein kann, wie das offenbar, wie wir von der Minderheitssprecherin gehört haben, im Kanton Genf praktiziert wird.

Die Kommissionsmehrheit ist dennoch der Auffassung, dass dieser Initiative keine Folge zu geben sei. Sie ist der Auffassung, dass das bestehende Recht im Strafgesetzbuch, Artikel 281, "Wahlbestechung", und Artikel 282, "Wahlfälschung", ausreicht, um die schlimmsten Auswüchse zu verhindern.

Wir haben nie gesagt, Frau Minderheitssprecherin, es genüge, um alle Missbräuche zu bekämpfen. Aber um alle Missbräuche zu bekämpfen, müsste wahrscheinlich ein enorm dichtes Regelwerk geschaffen werden. Es geht darum, die schlimmsten Missbräuche zu verhindern, und nach Auffassung der Kommissionsmehrheit genügen hierzu die beiden erwähnten Strafgesetzbestimmungen. Wir setzen auch auf die Mündigkeit der



Stimmbürgerinnen und Stimmbürger. Wir dürfen von ihnen erwarten, dass sie in der Lage sind, sich bewusst zu sein, wofür sie eine Unterschrift leisten oder wofür sie eine Unterschrift zu leisten nicht bereit sind. Von dieser Mündigkeit müssen wir ausgehen, weil diese Mündigkeit schliesslich spätestens an der Urne wieder verlangt wird.

Den Eindruck der Initiantin, die Bürger würden zunehmend durch Unterschriftensammlungen belastigt, teilt die Mehrheit Ihrer Kommission nicht. Zudem gibt es auch andere Möglichkeiten des Unterschriftensammelns. Erwähnt seien hier der Massenversand per Post, der zwar grosse finanzielle, aber geringe personelle Ressourcen verlangt. Wird der Initiative zugestimmt, könnte auch das ein Parallelfall sein, der als Missbrauch qualifiziert werden könnte. Die Kommission sieht es in ihrer Mehrheit nicht so.

Dazu kommt, dass die Mehrheit der Auffassung ist, dass das Verbot schwer durchzusetzen wäre. Es müsste zwischen verbotener, bezahlter Stimmensammlung und erlaubter Stimmensammlung gemäss Text der Initiative unterschieden werden.

Zum Schluss noch eine Aktualität: Wir haben es ja mit der Motion Reynard 20.3015, "Bezahltes Unterschriftensammeln verbieten", übernommen von Herrn Hurni, am 21. September 2021 abgelehnt, eine derartige Gesetzesänderung vorzunehmen, wie es jetzt die parlamentarische Initiative verlangt, und zwar mit 123 zu 61 Stimmen, also im Verhältnis von zwei zu eins. Deswegen hat der Bundesrat am 23. August 2023, gestützt auf das Bundesgesetz über die politischen Rechte, eine kantonale Neuenburger Gesetzesänderung abgelehnt, die ein solches Verbot eingeführt hätte. Der Bundesrat hat argumentiert, das Parlament habe mit der Ablehnung der Motion Reynard seinen Willen bekundet, auf Bundesebene sei keine solche Gesetzesänderung vorzunehmen, weswegen ein solches kantonales Verbot untersagt sei, soweit es eidgenössische Volksinitiativen und Referenden betreffe.

Das heisst nicht, dass der Kanton Neuenburg oder ein anderer Kanton ein solches Verbot bei kantonalen Abstimmungen und Unterschriftensammlungen nicht anwenden könnte – nicht aber auf Bundesebene. Deswegen bleibt wohl der Kanton Genf, wenn der Initiative heute auch keine Folge gegeben wird, der einzige Kanton mit einer solchen, schweizweit singulären Lösung.

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

Romano Marco (M-E, TI), per la commissione: La vostra Commissione delle istituzioni politiche ha esaminato l'iniziativa parlamentare lo scorso 22 giugno. L'iniziativa chiede di introdurre a livello federale un divieto di remunerazione per chi raccoglie firme per un'iniziativa popolare o un referendum. Gli autori dell'iniziativa chiedono eccezioni per le persone che esercitano un'attività dipendente presso organizzazioni facenti parte dei comitati di iniziativa o referendari.

Con 14 voti contro 8 e 2 astensioni, la maggioranza della commissione vi invita a non dare seguito all'iniziativa. Il fenomeno della raccolta di firme a pagamento è purtroppo una realtà presente soprattutto in Romandia. È una realtà che purtroppo esiste e non va negata. Le pratiche osservate in alcuni cantoni sono irritanti e indeboliscono le istituzioni. Del fenomeno occorre parlare, ed è giusto che la popolazione sia informata.

La maggioranza della commissione non ritiene necessario e opportuno legiferare a livello federale. Gli articoli del Codice penale che puniscono la corruzione elettorale, l'articolo 281, e la frode elettorale, l'articolo 282, sono sufficienti per scongiurare le derive peggiori.

L'idea di fondo dell'iniziativa è interessante ma la concretizzazione di quanto proposto dagli autori dell'iniziativa creerebbe un divieto estremamente difficile da attuare, poiché risulta in primis complesso verificare la fattispecie nel concreto. La differenziazione tra la raccolta di firme a pagamento vietata e la raccolta di firme effettuata da persone che esercitano un'attività dipendente presso organizzazioni facenti parte dei comitati di iniziativa o referendari è solo teorica e si presta ad ampi abusi.

La raccolta delle firme in strada, anche se effettuata da persone retribuite dai comitati di iniziativa, offre il vantaggio della prossimità con la popolazione, contribuendo a una democrazia vivace e vissuta.

Un divieto di retribuzione non impedirebbe a chi raccoglie le firme di dare informazioni fantasiose, imprecise o addirittura false. Non conta l'essere pagati, di fondo, ma il conoscere e sostenere il tema per cui si stanno raccogliendo le firme; e questo è indipendente dal fattore della remunerazione.

La remunerazione non è quindi l'unico problema – il dispositivo legale odierno permette di perseguirla. Andrebbe evitata la situazione, per cui si raccontano menzogne e frodole e non si conosce a fondo il tema, per il quale si raccolgono le firme. Andare a vietare la remunerazione sarebbe affrontare solo una parte del problema e soprattutto significherebbe regolare la nostra democrazia diretta con ulteriori divieti e elementi, mentre sappiamo che per tradizione occorre essere estremamente prudenti in questo ambito.

Occorre fare in modo che la popolazione si informi e capisca cosa sta firmando e se vi è del personale remunerato ne prenda anche atto; questo, nella maggior parte dei casi, è il fatto. La popolazione è informata e matura,



e la nostra democrazia diretta funziona. Perciò, la maggioranza della commissione non vede la necessità di regolamentare la metodologia di raccolta; questo sarebbe

AB 2023 N 1966 / BO 2023 N 1966

un'ingerenza nel funzionamento del sistema e allora potremmo regolare vari altri aspetti.

È veramente un piacere prendere per l'ultima volta la parola in questa sala, parlando di democrazia e della genialità del nostro sistema che va coltivato e vissuto e che ci permette di avere qualcosa di cui tanti tanti paesi ci invidiano.

Präsident (Candinas Martin, Präsident): Die Mehrheit der Kommission beantragt, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben. Eine Minderheit Imboden beantragt, der Initiative Folge zu geben.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 22.471/27575)

Für Folgegeben ... 70 Stimmen

Dagegen ... 121 Stimmen

(3 Enthaltungen)