



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 077-2020
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion:
Geschäftsnummer: 2020.RRGR.99

Eingereicht am: 12.03.2020

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Riesen (Moutier, PSA) (Sprecher/in)
Hamdaoui (Biel/Bienne, CVP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt

RRB-Nr.: 836/2020 vom 12. August 2020
Direktion: Staatskanzlei
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**

Gewerbmässiges Sammeln von Unterschriften verbieten

Der Regierungsrat wird beauftragt, die Rechtsgrundlagen anzupassen, um im Kanton bezahlte Unterschriftensammlungen für Initiativen, Referenden oder Volksvorschlägen nach dem Muster des Kantons Genf zu verbieten.

Begründung:

In der Schweiz und auch im Kanton Bern kommt es immer öfter zu bezahlten Unterschriftensammlungen. Nebst den Beispielen, die im Zusammenhang mit nationalen Abstimmungen diskutiert wurden, haben einige Personen beispielsweise bei der Unterschriftensammlung für das Referendum gegen den Kredit für den Transitplatz in Wileroltigen von solchen Methoden berichtet. Diese Praxis hat sich in den vergangenen Jahren etabliert, sie schadet aber der Glaubwürdigkeit unserer demokratischen Instrumente. Solche Methoden verleiten zum Lügen und schaden den Volksrechten.

Der Kanton Genf verbietet in seiner Gesetzgebung, dass Personen, die Unterschriften sammeln, entlohnt werden. Artikel 183 Buchstabe d Ziffer 3 des Genfer Gesetzes über die politischen Rechte (Loi sur l'exercice des droits politiques, LEDP) lautet denn auch: «Wer im Rahmen von Referenden oder Initiativen gegen Entgelt Unterschriften sammelt oder sammeln lässt, wird mit einer Busse bestraft.

Bei der Anwendung dieses Gesetzes gilt das Verhältnismässigkeitsprinzip, das bedingt, dass eine Strafe nur dann ausgesprochen wird, wenn es einen direkten Zusammenhang zwischen der Anzahl gesammelter Unterschriften und der Höhe des Entgelts gibt. Die Sekretariate von Parteien, Gewerkschaften oder Verbänden dürfen sich somit weiterhin an Unterschriftensammlungen beteiligen. Es geht hier darum, das Ganze in der Gesetzgebung zu regeln, um Skandale zu vermeiden, wie sie in den vergangenen Monaten festgestellt wurden, als Personen pro Unterschrift bezahlt wurden und dabei irreführende Methoden anwandten.

Antwort des Regierungsrates

1. Ausgangslage

Mit der vorliegenden Motion sollen die Rechtsgrundlagen angepasst werden, damit im Kanton Bern bezahlte Unterschriftensammlungen für Initiativen, Referenden oder Volksvorschläge nach dem Muster des Kantons Genf verboten werden.

Das Sammeln von Unterschriften für Initiativen, Referenden oder Volksvorschläge bedeutet einen relativ hohen zeitlichen und finanziellen Aufwand für Komitees, Parteien und andere Gruppierungen, weshalb teilweise bezahlte Unterschriftensammlerinnen und -sammler eingesetzt werden. In letzter Zeit haben verschiedene Medienberichte¹ zum Thema gemacht, dass bezahlte Sammlerinnen und Sammler Unterschriften für mehrere eidgenössische Volksbegehren mittels falscher Angaben erlangt hätten.

Der Kanton Bern kennt kein Verbot für das gewerbsmässige Sammeln von Unterschriften für Volksbegehren. Gemäss Artikel 143 Absatz 1 Buchstabe *f* des Gesetzes über die politischen Rechte (PRG; BSG 141.1) müssen Unterschriftenbogen einen Hinweis enthalten, wonach sich insbesondere strafbar macht, wer mit einem anderen Namen als seinem eigenen unterzeichnet oder auf andere Weise das Ergebnis der Unterschriftensammlung fälscht.

2. Die Regelung im Kanton Genf

Der Kanton Genf kennt als einziger Schweizer Kanton eine Bestimmung, welche das Bezahlen von Unterschriftensammlerinnen und -sammlern sanktioniert. Nach Artikel 183 Buchstabe *d* Ziffer 3 des Genfer Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (LEDP) wird das Sammeln von Unterschriften für Initiativen und Referenden gegen Bezahlung unter Strafe gestellt. Artikel 91 Absatz 3 Buchstabe *c* LEDP hält ausserdem fest, dass Unterschriften von Listen gestrichen werden, bei welchen gegen die erwähnte Strafnorm verstossen wurde.

Gemäss dem Bericht des Bundesrats vom 21. April 2004 über die Zweckmässigkeit einer Strafbarkeit der Bezahlung von Unterschriftensammlungen² verbietet der Kanton Genf das bezahlte Unterschriftensammeln bereits seit 1950. Dem Bericht ist zu entnehmen, dass die Genfer Strafbehörden diese Regelung eng auslegten, indem sie nur das Bezahlen pro Unterschrift für unzulässig erachteten. So dürfen etwa Personen im Rahmen eines Anstellungsverhältnisses bei Parteien auch Unterschriften sammeln. Diese Gesetzesinterpretation erlaube eine praktikable Handhabung der erwähnten Strafbestimmung und helfe namentlich zu vermeiden, dass jegliches Engagement von Sekretariaten von Parteien, Gewerkschaften oder Wirtschaftsverbänden im Zusammenhang mit dem Sammeln von Unterschriften sanktioniert werde. Die Genfer Strafbestimmung führte bisher in zwei Fällen zu behördlichen Interventionen. In beiden Fällen kam es jedoch nicht zu einer Verurteilung.

3. Vorstösse auf Bundesebene und im Kanton Tessin

Auf eidgenössischer Ebene haben sich der Bundesrat und das Parlament mehrfach mit dieser Frage befasst. In seinem Bericht vom 21. April 2004 hat der Bundesrat die Strafbarkeit der Bezahlung von Unterschriftensammlungen als nicht angezeigt erachtet. Auch bei der Beantwortung der Interpellation

¹ vgl. Kommentar der Neuen Zürcher Zeitung «Bezahlte und betrügerische Unterschriftensammlungen verbieten? Die Antwort ist komplexer, als man denkt» vom 27. Februar 2020 (<https://www.nzz.ch/meinung/schweiz-soll-betrug-bei-unterschriftensammlungen-verboden-werden-ld.1541959>) oder Beitrag von Radio SRF 4 News «Wird beim Sammeln getrickst? Auf Stimmenfang mit falschen Angaben» vom 3. Februar 2020 (<https://www.srf.ch/news/schweiz/wird-beim-sammeln-getrickst-auf-stimmenfang-mit-falschen-angaben>)

² Bericht des Bundesrats über die Zweckmässigkeit einer Strafbarkeit der Bezahlung von Unterschriftensammlungen (in Erfüllung des Postulates "Verpönung des Bezahlers von Unterschriftensammlungen" der Staatspolitischen Kommission des Ständerats vom 18.09.2001) vom 21. April 2004

12.3146³, die Fragen zum gewerbsmässigen Sammeln von Unterschriften stellte, äusserte sich der Bundesrat im Mai 2012 ablehnend zu einem Verbot des Bezahlens von Unterschriftensammlungen. Er war der Ansicht, dass ein solches Verbot nicht zweckführend wäre, weil es nur einen Teilbereich des Einflusses finanzieller Macht auf den politischen Prozess beträfe. Und jüngst hat sich der Bundesrat auch in seiner Antwort auf die Motion 20.3015 Reynard⁴ ablehnend zu einem Verbot des bezahlten Unterschriftensammelns geäussert.

Im Jahr 2017 wurde im Kanton Tessin eine parlamentarische Initiative⁵ eingereicht, die ein Verbot von gewerbsmässigem Unterschriftensammeln für Initiativen und Referenden auf kantonaler Ebene forderte. Das Parlament lehnte den Vorstoss mit 49 zu 7 Stimmen bei 3 Enthaltungen ab.

4. Beurteilung

Die vorliegende Motion wird damit begründet, dass sich die Praxis des bezahlten Sammelns in den vergangenen Jahren etabliert habe, was der Glaubwürdigkeit der demokratischen Instrumente schade, weil diese Methoden zum Lügen verleiteten. Dabei wird auf angebliche Täuschungen durch bezahlte Sammlerinnen und Sammler verwiesen. Es geht beim vorliegenden Vorstoss somit nicht um den wirtschaftlichen Einfluss auf das Unterschriftensammeln, sondern vielmehr darum, das allfällige Missbrauchsrisiko beim gewerbsmässigen Unterschriftensammeln zu verhindern.

Aus Einzelfällen kann jedoch nicht geschlossen werden, dass bezahlte Unterschriftensammlerinnen und -sammler regelmässig betrügerische Methoden anwenden. Zudem erlauben die zwingenden Angaben auf den Unterschriftenbogen (u.a. die Bezeichnung des Gegenstands, über den die Volksabstimmung verlangt wird, respektive Titel und Wortlaut der Initiative), dass die Stimmberechtigten erkennen, um welches Volksbegehren es sich handelt. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben die Möglichkeit, die nötigen Informationen zum entsprechenden Volksbegehren einzuholen. Schlussendlich liegt es in ihrer Verantwortung zu entscheiden, ob sie das Anliegen auf dem Unterschriftenbogen unterstützen möchten.

Die Arbeit von Partei-, Gewerkschafts- oder Verbandssekretariaten im Zusammenhang mit dem Sammeln von Unterschriften soll weiterhin erlaubt sein. Die Interpretation der Genfer Gesetzesbestimmung ermöglichte bisher zwar eine praktikable Handhabung. Eine solche Bestimmung könnte aber zu heiklen Abgrenzungsfragen führen, beispielsweise, wenn Parteien, Gewerkschaften oder Verbände temporär Personen zur Unterschriftensammlung anstellen würden.

Weiter ist zu bedenken, dass eine kantonale Regelung nur die Unterschriftensammlungen für kantonale Initiativen, Referenden und Volksvorschläge betreffen würde. Für die viel zahlreicheren Volksbegehren auf eidgenössischer Ebene wäre die kantonale Strafbestimmung nicht anwendbar.

Schliesslich muss berücksichtigt werden, dass insbesondere weniger etablierte Gruppierungen mit zum Teil nur wenigen Mitgliedern und schlechteren Verteilkanälen durch ein solches Verbot Mühe hätten, die nötigen Unterschriften für ein Volksbegehren zu sammeln. Ad-hoc Komitees würden mit einer solchen Regelung gegenüber Organisationen, die die Sammeltätigkeit im Rahmen ihrer bezahlten Arbeit verrichten dürften, benachteiligt.

5. Schlussfolgerung

Der Regierungsrat verurteilt allfällige Täuschungen beim Sammeln von Unterschriften für Initiativen, Referenden und Volksvorschlägen. Bereits heute können Handlungen, die zur Ungültigkeit gesammelter

³ Wermuth Cédric. Interpellation 12.3146. «Gewerbsmässiges Sammeln von Unterschriften»

⁴ Reynard Mathias. Motion 20.3015. «Bezahltes Unterschriftensammeln verbieten»

⁵ Iniziativa parlamentare elaborata: Modifica dell'art. 121 LEDP: vietare la raccolta di firme per iniziative o referendum a pagamento, Matteo Pronzini, 20.11.2017

Unterschriften führen, strafrechtlich relevant sein. Artikel 281 und 282 des Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) stellen die Wahlbestechung respektive die Fälschungen bei der Unterschriftensammlung für Referenden oder Volksinitiativen unter Strafe.

Ein Verbot des bezahlten Sammelns erachtet der Regierungsrat als unverhältnismässig und nicht zielführend, um allfällige irreführende Methoden bei Unterschriftensammlungen zu unterbinden. Die Komitees und politischen Gruppierungen stehen in der Verantwortung dafür zu sorgen, dass die Unterschriften für ihre Volksbegehren mit lauterer Methoden gesammelt werden.

Der Regierungsrat beantragt aus diesen Gründen die Ablehnung der Motion.

Verteiler

– Grosser Rat