

zu 01.3210

Bericht des Bundesrats über die Zweckmässigkeit einer Strafbarkeit der Bezahlung von Unterschriftensammlungen

(in Erfüllung des Postulates "Verpönung des Bezahlens von Unterschriftensammlungen" der Staatspolitischen Kommission des Ständerats vom 18.09.2001)

vom 21. April 2004

Übersicht

Das am 18. September 2001 vom Ständerat überwiesene Postulat "01.3210 Staatspolitische Kommission SR (99.436). Verpönung des Bezahls von Unterschriftensammlungen" beauftragt den Bundesrat zu prüfen, "ob die Strafbarkeit des Bezahls von Unterschriftensammlern und Unterschriftensammlern sowohl für den Bund als auch für die Kantone eingeführt werden soll."

Der Bundesrat hat die Rechtslage in mehreren Ländern und die Erfahrungen mit dem Verbot des Bezahls von Unterschriftensammlungen im Kanton Genf überprüft. Er kommt zum Schluss, den eidgenössischen Räten zu empfehlen, von einem solchen Verbot abzusehen. Dies aus folgenden Gründen:

- *Ein Verbot des Bezahls von Unterschriftensammlungen wäre eine Einschränkung des Initiativ- und Referendumsrechts und damit ein Eingriff in die Ausübung von Volksrechten.*
- *Da ein Unterschriftensammeln durch Bezahlung nach Sammelergebnis kostengünstiger sein kann als z.B. mit Massenversand mit nur kleinem Rücklauf, könnte ein solches Verbot gerade wirtschaftskräftige Gruppierungen weniger treffen.*
- *Ein solches Verbot würde heikle Abgrenzungsfragen, namentlich im Verhältnis zu Parteien, Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden aufwerfen.*
- *Es würde zudem wichtige Instrumente der personellen und finanziellen Unterstützung von Unterschriftensammlungen nicht erfassen.*
- *Der internationale Erfahrungsvergleich ergibt keine überzeugenden Argumente für ein solches Verbot.*
- *2001 wurde das Verbot des Bezahls von Unterschriftensammlungen auch als mögliches Mittel gegen die Initiativenflut betrachtet. Von einer Initiativenflut kann indessen nicht mehr die Rede sein.*

Bericht

1 Anlass

Am 18. September 2001 hat der Ständerat das am 3. April 2001 eingereichte Postulat "Ständerat. 01.3210 Staatspolitische Kommission SR (99.436) (SPK-SR 99.436) Verpönung des Bezahls von Unterschriftensammlungen" überwiesen. Es hat folgenden Wortlaut:

"Der Bundesrat wird beauftragt zu prüfen, ob die Strafbarkeit des Bezahls von Unterschriftensammlern und Unterschriftensammlern sowohl für den Bund als auch für die Kantone eingeführt werden soll."

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme erklärt, er sei bereit, das Postulat entgegenzunehmen.

Mit dem vorliegenden Bericht will er auf die im Postulat aufgeworfenen Fragen Antwort geben.

2 Anliegen des Postulats

Das Postulat ist im Rahmen der Beratungen zu "99.436. Parlamentarische Initiative (Kommission-SR 96.091) Beseitigung von Mängeln der Volksrechte" eingereicht worden.

In der Begründung des Postulats wird auf die Ziffern 2.3.1.4 und 2.3.4.8 des Berichts der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 2. April 2001 "99.436. Parlamentarische Initiative (Kommission 96.091 SR) Beseitigung von Mängeln der Volksrechte" (BBI 2001 4803) verwiesen.

Die Staatspolitische Kommission des Ständerats führte im Rahmen der erwähnten parlamentarischen Initiative eine eingehende Diskussion über die Unterschriftenzahlen für Volksinitiativen. Sie beschloss nach eingehender Erörterung der Vor- und Nachteile sowohl von einer Erhöhung der Unterschriftenzahlen für Volksinitiativen als auch von verfassungsrechtlichen Bestimmungen über die Information und Meinungsbildung der Stimmberechtigten abzusehen. Sie beschloss aber gleichzeitig, das vorliegende Postulat einzureichen. Im erwähnten Bericht führt sie dazu namentlich aus:

"... So ist zum Beispiel die Frage zu stellen, ob die Bezahlung von Unterschriften nicht gesetzlich zu verbieten wäre. Die direkte Demokratie würde dadurch ihren Ruf der Käuflichkeit los, der ihr heute bisweilen nachgesagt wird. Die Bürgerinnen und Bürger sollen nicht zur Urne gerufen werden, wenn eine finanzstarke Gruppierung oder gar Einzelperson dies will, sondern wenn es tatsächlich um ein umstrittenes Anliegen geht." (BBI 2001 4819).

3 Erfahrungen mit dem Verbot des Bezahls von Unterschriftensammlungen

3.1 Allgemeines

Im Hinblick auf die Entscheidungsfindung über vorliegendes Postulat wurde auch die Situation in den Kantonen und in ausländischen Staaten untersucht. Bei letzteren beschränkte sich die Suche auf Staaten, die direktdemokratische Instrumente (Initiativen und Referenden) kennen und deren Rechtstexte sprachlich ohne übermässigen Aufwand zugänglich sind. Einbezogen wurden der Kanton Genf, der als einziger ein Verbot des Bezahls von Unterschriftensammlungen kennt, sowie die folgenden Staaten: Deutschland, Italien, USA (Bundesstaaten) und Neuseeland.

3.2 Kanton Genf

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

Die vorliegende Strafbestimmung wurde 1950 vom Grossen Rat des Kanton Genf eingeführt mit dem Argument, es gälte zu vermeiden, dass bezahlte Unterschriftensammlern und –sammler die Bevölkerung in den Kaffeehäusern oder zu Hause mit ihren Ansinnen belästigten.

Die beiden Strafbestimmungen führten bisher in zwei Fällen zu behördlichen Interventionen. 1980 setzte eine politische Gruppierung eine Temporärfirma ein, um Unterschriften zu sammeln. Aus Gründen des Opportunitätsprinzips wurde zwar auf eine Strafverfolgung verzichtet; die entsprechend gesammelten Unterschriften wurden aber für ungültig erklärt. 2000 wurde im Zusammenhang mit der Zwillingsinitiative zur Fusion der Kantone Genf und Waadt in der Presse des Kantons Genf der Vorwurf erhoben, die Unterschriften für die Initiative "Oui à la région" würden gegen Bezahlung gesammelt. Der Staatsanwalt des Kantons Genf führte daraufhin eine Voruntersuchung durch. Er verzichtete dann aber auf die Einleitung eines eigentlichen Strafverfahrens mit folgender Begründung: Zwar habe das Unterschriftenkomitee im Zusammenhang mit der Initiative in der Tat zwei Personen befristet und mit festgelegtem Monatslohn angestellt. Das Verhältnismässigkeitsprinzip gebiete indessen, nur solche Fälle unter Strafe zu stellen, bei welchen ein direkter Zusammenhang zwischen Unterschriftensammeln und Bezahlung bestünde, somit beim Bezahlen pro gesammelte Unterschrift.¹

Diese Gesetzesinterpretation ermöglicht eine praktikable Handhabung der vorliegenden Bestimmungen und hilft namentlich zu vermeiden, dass jegliches Engagement von Sekretariaten von Parteien, Gewerkschaften oder Wirtschaftsverbänden im Zusammenhang mit dem Sammeln von Unterschriften sanktioniert wird.

¹ Ordonnance de classement du 19 janvier 2001 du Procureur général de la République et canton de Genève.

3.3 Andere Staaten und Teilstaaten

3.3.1 Deutschland

Deutschland kennt ein Initiativrecht der Bürgerinnen und Bürger nur auf der Ebene der Bundesländer. Auf Bundesebene existiert ausschliesslich die parlamentarisch-repräsentative Demokratie.

In den deutschen Bundesländern bestehen im Vergleich zur Schweiz hohe Unterschriftenquoten und kurze Sammelfristen. Aus keinem Bundesland sind Verbote bekannt, Unterschriftensammlerinnen und Unterschriftensammler für ihre Tätigkeit zu entlönnen.

3.3.2 Italien

Auch Italien kennt Instrumente der direkten Demokratie. Die Bürgerinnen und Bürger haben das Recht, abrogative Referenden gegen Gesetze oder verhindernde Referenden zu umstrittenen Änderungen der Verfassung zu ergreifen². Dazu bedarf es einer halben Million Unterschriften. Damit ein abrogatives Referendum gültig ist, ist eine Abstimmungsbeteiligung von 50 Prozent der Stimmberechtigten erforderlich. An mangelnder Abstimmungsbeteiligung scheiterte ein Drittel aller abrogativen Referenden, und seit 1999 ist kein einziger der erfolgten neun Volksentscheide zu abrogativen Referenden mit der erforderlichen Abstimmungsbeteiligung zu Stande gekommen. Italien kennt kein Verbot des Bezahls von Unterschriftensammlerinnen und –sammlern.

3.3.3 USA

In den USA gibt es Instrumente der direkten Demokratie in zahlreichen Bundesstaaten und Gemeinden. Von ihnen wird zum Teil rege Gebrauch gemacht.

Die Ausübung der politischen Rechte in den US-Bundesstaaten und Gemeinden ist eingebettet in eine grosse Zahl von Vorgaben des Bundesrechts, insbesondere der Grundrechte. Es kommt häufig zu gerichtlichen Klagen über Vorschriften von Bundesstaaten über die politischen Rechte und konkret über die Zulässigkeit von Initiativen sowie die entsprechenden Unterschriften- und Abstimmungskampagnen.

Im Zusammenhang mit der Finanzierung von Initiativen kam es zu diversen Gerichtsentscheiden. So wurde z.B. im *Bundesstaat Maine* eine Klage gutgeheissen, die das teilweise Verbot der Entlönnung von Unterschriftensammlern als verfassungswidrig bezeichnete und welche die Aufhebung dieser Verbote forderte. In diesem Bundesstaat sind sowohl die pauschale Entlönnung der Unterschriftensammlerinnen und -sammler wie auch die Bezahlung einer Prämie pro Unterschrift erlaubt. Das Gericht begründete seinen Entscheid damit, dass das Recht auf freie Meinungsäusserung das Recht zur Bezahlung von Unterschriftensammlerinnen und –sammlern einschliesse³.

² Italienische Verfassung vom 22. Dezember 1947, Artikel 75 und 138.

³ Vgl. auch Leitentscheid des U.S. Supreme Court "Meyer v. Grant, 486 U.S. 414 (1988)"; in diesem Urteil entschied das Gericht, ein Verbot des Bezahls von Unterschriftensammlerinnen und –sammlern verletze die Meinungsfreiheit und die politischen Rechte der Bürger (1st Amendment). Zu ähnlichen Entscheiden kam es in den Bundesstaaten Florida, Mississippi und Washington State, wo beabsichtigte finanzielle Restriktionen für das Sammeln von Unterschriften erfolglos blieben.

In mehreren Bundesstaaten (Oregon, Arizona, Kalifornien, Idaho, Colorado) ist es zwar erlaubt, Unterschriftensammlerinnen und -sammler zu entlönnen. Diese müssen jedoch Transparenz schaffen und die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger darüber informieren, ob sie sich freiwillig für die Initiative engagieren oder ob sie eine Entschädigung für ihre Tätigkeit erhalten.

In den Bundesstaaten der USA sind in den vergangenen Jahren immer wieder (meist einschränkende) Detailregelungen zur Wahrnehmung der Volksrechte erlassen worden. Keinem Bundesstaat gelang es aber, das Bezahlen von Unterschriftensammlungen zu sanktionieren. Die Ablehnung der entsprechenden Bestrebungen wurde meist mit dem Grundrecht der freien Meinungsäußerung begründet. Es sei zudem in keiner Weise erwiesen, dass eine Entschädigung von Unterschriftensammlerinnen und -sammlern (auch pro Unterschrift) zu betrügerischen Praktiken führe.

3.3.4 Neuseeland

Neuseeland kennt ebenfalls Instrumente der direkten Demokratie. Vor rund zehn Jahren wurde die Volksinitiative eingeführt⁴. Die Bürger oder Organisationen können Initiativen in Form der allgemeinen Anregung einreichen. Damit es zu einer nationalen Abstimmung kommt, müssen innerhalb einer bestimmten Frist genügend Unterschriften gesammelt werden. Die Regierung kann auf Grund des Resultates der Abstimmung entscheiden, ob sie handeln will oder nicht.

Die finanziellen Aufwendungen im Zusammenhang mit Volksinitiativen werden finanziell begrenzt. Für das Sammeln von Unterschriften sowie für die Abstimmungskampagne dürfen je höchstens 50'000 NZ-\$ aufgewendet werden. Bei höheren Ausgaben riskieren die Organisationen Geldstrafen von bis zu 100'000 NZ-\$⁵. Detailregelungen, z.B. im Sinne eines Verbots des Bezahls von Unterschriftensammlungen, gibt es aber nicht.

3.4 Fazit

Ein eigentliches Verbot des Bezahls von Unterschriften kennt nur der Kanton Genf. Neuseeland begrenzt die Aufwendungen für das Sammeln von Unterschriften und für die Abstimmungskampagnen bei Volksinitiativen global. In den US-Bundesstaaten wurden bisher Verbote des Bezahls von Unterschriftensammlungen als unvereinbar mit dem Recht auf freie Meinungsäußerung betrachtet.

4 Beurteilung

- Das Verbot des Bezahls von Unterschriftensammlungen ist ein Eingriff in die Volksrechte. Früher gab es eine solche Bezahlung nicht, ähnlich wie früher auch viele politische Ämter nicht bezahlt wurden; dies hat sich geändert.
- Das Verbot des Bezahls von Unterschriftensammlungen entspricht vordergründig dem Gebot, den politischen Prozess möglichst unverfälscht von wirtschaftlicher Macht zu gestalten. Wirtschaftsstarke Gruppierungen haben aber Mittel (z.B. Versand durch mitgliedstarke Verbände), um Unterschriften zu sammeln. Dies kann bei einem Massenversand mit nur kleinem Rücklauf mehr

⁴ The Citizens Initiated Referenda Act 1993, New Zealand.

⁵ 100'000 NZ-\$ entsprechen ca. 80'000 CHF.

kosten als eine Entschädigung pro Unterschrift. Durch das Verbot würden wirtschaftsstarke Verbände tendenziell privilegiert.

- Ein Verbot des Bezahls von Unterschriftensammlungen würde nur einen Teilbereich des Einflusses wirtschaftlicher Macht auf den politischen Prozess betreffen, denn bezahlte Unterschriftensammlungen sind nur ein sehr geringer Teil der Ausgaben für den politischen Prozess (Abstimmungen und Wahlen).
- Durch ein Verbot des Bezahls von Unterschriftensammlungen würde, namentlich bei dessen einschränkender Interpretation, der Einfluss wirtschaftlicher Macht auf das Unterschriftensammeln nicht völlig eingeschränkt. Verschiedene, im Vergleich zum Bezahlen von Unterschriftensammeln ebenso wichtige oder möglicherweise noch wichtigere Instrumente würden nicht erfasst. Bereits in Ziffer 3.2 wurde erwähnt, dass nach der Praxis der rechtsanwendenden Behörden des Kantons Genf der Einsatz von Partei- und Verbandssekretariaten sowie von ad hoc für das Sammeln von Unterschriften angestellten Personen, soweit ihre Bezahlung nicht direkt "erfolgsabhängig" ist, durchaus zulässig ist. Mit einer Strafnorm vereinbar wäre auch das Auflegen von Unterschriftenbögen sowie von aufwändigem Werbematerial in Läden. Nicht erfasst von einer Strafnorm wäre auch das "direct mailing": der Massenversand von Unterschriftenbögen und Werbematerial an Bürgerinnen und Bürger (postalisch oder per E-Mail).
- Ein Verbot des Bezahls von Unterschriftensammlungen könnte vor allem im Zusammenhang mit politischen Aktivitäten von Partei- oder Verbandssekretariaten Abgrenzungsfragen aufwerfen. Solche Sekretariate engagieren sich häufig bei Unterschriftensammlungen.
- Der internationale Rechtsvergleich ergibt keine überzeugenden Argumente für ein Verbot. In der Schweiz hat nur der Kanton Genf ein eigentliches Verbot des Bezahls von Unterschriftensammlungen eingeführt. Aus dem Rechtsvergleich mit Staaten, die direkt-demokratische Instrumente kennen und deren Rechtstexte uns sprachlich leicht zugänglich sind, ergibt sich, dass von einer direkten Regelung abgesehen worden ist. In den US-Bundesstaaten wurde dieser Verzicht mit dem Recht auf freie Meinungsäußerung begründet.

5 Empfehlung

Der Bundesrat verkennt nicht, dass mit dem Bezahlen von Unterschriftensammlungen auf den politischen Meinungsbildungsprozess eingewirkt werden könnte. Aus folgenden Gründen kommt er jedoch zum Schluss, den eidgenössischen Räten zu empfehlen, von einem Verbot des Bezahls von Unterschriftensammlungen abzusehen:

- Ein Verbot des Bezahls von Unterschriftensammlungen wäre eine Einschränkung des Initiativ- und Referendumsrechts und damit ein Eingriff in die Ausübung von Volksrechten.
- Da ein Unterschriftensammeln durch Bezahlung nach Sammelergebnis gegebenenfalls kostengünstiger ist als z.B. mit einem Massenversand mit nur kleinem Rücklauf, könnte ein solches Verbot gerade wirtschaftskräftige Gruppierungen weniger treffen.
- Ein solches Verbot würde heikle Abgrenzungsfragen, namentlich im Verhältnis zu Parteien, Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden aufwerfen.

- Es würde zudem wichtige Instrumente der personellen und finanziellen Unterstützung von Unterschriftensammlungen nicht erfassen.
- Der internationale Erfahrungsvergleich ergibt keine überzeugenden Argumente für ein solches Verbot.
- 2001 wurde das Verbot des Bezahls von Unterschriftensammlungen auch als mögliches Mittel gegen die Initiativenflut betrachtet. Von einer Initiativenflut kann indessen nicht mehr die Rede sein.