

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	24.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Volksabstimmung, Gesellschaftsrecht
Akteure	Minder, Thomas (parteilos/independant, SH) SR/CE
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2021

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Ackermann, Nadja
Bernhard, Laurent
Bühlmann, Marc
Guignard, Sophie
Hirter, Hans
Schär, Suzanne
Zumofen, Guillaume

Bevorzugte Zitierweise

Ackermann, Nadja; Bernhard, Laurent; Bühlmann, Marc; Guignard, Sophie; Hirter, Hans; Schär, Suzanne; Zumofen, Guillaume 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Volksabstimmung, Gesellschaftsrecht, 2006 - 2020*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 24.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Rechtsordnung	1
Strafrecht	1
Institutionen und Volksrechte	2
Wahl- und Abstimmungsverfahren	2
Wirtschaft	4
Wirtschaftspolitik	4
Gesellschaftsrecht	4
Sozialpolitik	7
Soziale Gruppen	7
Migrationspolitik	7

Abkürzungsverzeichnis

SPK-SR	Staatspolitische Kommission des Ständerats
SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
WAK-NR	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
AG	Aktiengesellschaft

CIP-CE	Commission des institutions politiques du Conseil des États
CIP-CN	Commission des institutions politiques du Conseil national
CER-CN	Commission de l'économie et des redevances du Conseil national
USAM	Union suisse des arts et métiers
SA	Société anonyme

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Rechtsordnung

Strafrecht

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 18.05.2014
NADJA ACKERMANN

Im Mai 2014 wurde die 2009 von der Marche Blanche lancierte und 2011 zustande gekommene **Volksinitiative „Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen“** von 63,5% der Stimmbevölkerung bei einer Stimmbeteiligung von 54,9% angenommen. Über hundert Mitglieder zählte das überparteiliche Pro-Komitee „Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen“. Unter den Vertretern aus der BDP, CVP, FDP, SVP, MCG, Lega und EDU befanden sich auch bekannte Politikerinnen und Politiker, wie etwa Oskar Freysinger (svp, VS), Natalie Simone Rickli (svp, ZH) und Thomas Minder (parteilos, SH). Ausgehend von der Ansicht, dass der vom Bundesrat ausgearbeitete und vom Parlament 2013 verabschiedete indirekte Gegenvorschlag zu wenig weit gehe, um Opfer vor Wiederholungstätern zu schützen, eröffnete das Komitee am 25. März den Abstimmungskampf.

Ihm stand das Contra-Komitee „Nein zur Pädophilie-Initiative“ gegenüber, welches sich erst kurz zuvor formiert hatte und von Andrea Caroni geleitet wurde. Obwohl alle Parteien ausser der SVP die Nein-Parole herausgegeben hatten, wurde das Nein-Komitee erst spät aktiv. Das aus Mitte-Links-Parlamentariern zusammengesetzte Komitee stellte sich hinter den indirekten Gegenvorschlag und kritisierte die Initiative aus dieser Perspektive als überflüssig, unvollständig und unverhältnismässig: Seiner Meinung nach biete das Bundesgesetz über das Tätigkeitsverbot und das Kontakt- und Rayonverbot einen umfassenderen Schutz der Kinder und wahre gleichzeitig den Rechtsstaat. Auch der Bundesrat empfahl die Volksinitiative zur Ablehnung. Das Parlament konnte sich bis zum Schluss nicht auf eine Abstimmungsempfehlung einigen.

Der Abstimmungskampf drehte sich folglich nicht um die Frage, ob Kinder vor sexuellen Übergriffen geschützt werden sollten, sondern durch welche Regelung dies geschehen sollte. Da es sich beim Kindsmissbrauch um ein emotionales Thema handelt, hatten die Gegner der Initiative mit ihren Argumenten der Rechtsstaatlichkeit und der Verhältnismässigkeit einen schweren Stand. Hinzu kam, dass dem Gegnerkomitee kaum finanzielle Mittel zur Verfügung standen und es sich auf eine Website und eine Pressekonferenz beschränken musste. So trug am Schluss das Pro-Komitee, welches mit seinen Teddybär-Plakaten und -Inseraten aktiv auftrat, den klaren Sieg davon. Es nützte auch nichts, dass der Bundesrat kurz vor der Abstimmung den Gegenvorschlag per 1. Januar 2015 in Kraft setzte.

Die grösste Zustimmung fand die Initiative in der Romandie (FR 68,8%, VD 68,7%, VS 74,3%, NE 70%, GE, 73,6%, JU 71,5%) und im Tessin (83%). Am wenigsten Ja-Stimmen bekam das Anliegen im Heimatkanton von Andrea Caroni (AR 55%).

Abstimmung vom 18. Mai 2014

Beteiligung: 54,9%

Ja: 1'818'658 (63,5%) / 20 6/2 Stände

Nein: 1'044'753 (36,5%) / 0 Stände

Parolen:

– Ja: BDP (1*), JCVP, SVP, EDU, MCR/MCG.

– Nein: CVP (10*), FDP (6*), SP, CSP, EVP, GLP (3*), Grüne (2*); LCH, SAJV, SGB, Travail.Suisse, VPOD, Jungwacht Blauring Schweiz, Pfadibewegung Schweiz, SATUS Schweiz, Stiftung Kinderschutz Schweiz.

* In Klammer Anzahl abweichender Kantonalsektionen

Die Vox-Analyse ergab, dass es zwar durchaus einen klaren Konfliktgraben zwischen linken Gegnern und rechten Befürwortern gab. Schliesslich gab aber vor allem die persönliche Bedeutung der Vorlage den Ausschlag, wobei das Argument „Der Schutz des Kindes steht über allem“ überwog. Insgesamt waren die Stimmbürger gut über die Vorlage informiert und ihre Stimm motivation spiegelte im Wesentlichen die Argumente der Abstimmungskomitees wieder. Dennoch schien vielen nicht klar gewesen zu sein,

dass es neben der vorgelegten Initiative auch einen indirekten Gegenvorschlag in der Form eines Gesetzes gab.

Nach der Abstimmung stand das Parlament ein weiteres Mal vor der schwierigen Aufgabe, eine neue Verfassungsbestimmung umsetzen zu müssen, die einer anderen Bestimmung der Bundesverfassung – dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit – widerspricht. Noch im Berichtsjahr wollte die Justizministerin einen Entwurf in Form einer Änderung des Bundesgesetzes über das Tätigkeitsverbot und das Kontakt- und Rayonverbot in die Vernehmlassung schicken.¹

Institutionen und Volksrechte

Wahl- und Abstimmungsverfahren

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 11.11.2013
MARC BÜHLMANN

2012 und 2013 war es in drei Fällen zur Situation gekommen, dass die Räte sich **bei Volksbegehren nicht auf eine Empfehlung einigen** konnten. Ein Patt hatte bei der Bauspar-Initiative und der Initiative „Eigene vier Wände dank Bausparen“ sowie bei der Abzockerinitiative bestanden. Minder (parteilos, SH) stiess sich daran, dass der Bundesrat in allen drei Fällen trotz fehlender parlamentarischer Empfehlung seine eigene Meinung zu den Vorlagen verbreitete. Minder wollte dem mit Hilfe einer im Berichtsjahr eingereichten, aber noch nicht behandelten parlamentarischen Initiative einen Riegel schieben. Die Staatspolitische Kommission des Ständerats empfahl noch Ende Jahr mit 4 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen, dem Vorstoss keine Folge zu geben, und begründete dies damit, dass der Bundesrat auch und gerade bei fehlender Empfehlung des Parlamentes informieren müsse. Die Kommission verwies dabei auch auf die deutliche Ablehnung der Volksinitiative „Volksouveränität statt Behördenpropaganda“ im Jahr 2008, die eine starke Einschränkung der behördlichen Information verlangt hätte.²

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 20.03.2014
MARC BÜHLMANN

Die 2013 von Thomas Minder (parteilos, SH) eingereichte parlamentarische Initiative, die ein **Verbot für Stellungnahmen durch den Bundesrat** zu Volksinitiativen in jenen Fällen forderte, in denen sich Stände- und Nationalrat in ihrer Empfehlung uneinig sind, fand in der kleinen Kammer keinen Anklang. Die Mehrheit der Kantonsvertreter, nämlich 31, stimmte gegen Folge geben und hielt sich dabei an die Empfehlung ihrer SPK-SR, die darauf hinwies, dass bei einem Patt die Regierung sogar die Pflicht habe, die Bevölkerung umfassend zu informieren. Minder vermochte nur drei Ratsmitglieder zu überzeugen. 2012 und 2013 war es bei den beiden Bauspar-Initiativen, und der Abzockerinitiative zu uneinheitlichen Parolen zwischen den Kammern gekommen.³

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 11.10.2018
MARC BÜHLMANN

Mit der in der Presse als «Kuhhandel» bezeichneten Verknüpfung der Steuerreform und der AHV-Finanzierung wurde auch eine juristische Diskussion laut, die sich um das Thema **«Einheit der Materie»** drehte. Dieser Grundsatz ist ein wichtiger Bestandteil bei der Entscheidung, ob eine Volksinitiative gültig ist oder nicht. Er verlangt, dass zwei verschiedene Sachfragen nicht in ein und der gleichen Abstimmungsvorlage verknüpft werden dürfen, weil sonst die Gefahr besteht, dass Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ihre Präferenzen nicht klar äussern können. Wenn etwa die eine Sachfrage bei einer Person auf Zustimmung, die andere aber auf Ablehnung stösst, kann eigentlich weder ein Ja noch ein Nein in die Urne gelegt werden. Ob und wann «zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht» (BG über die politischen Rechte, Art. 75 Abs. 2), ist freilich Interpretationssache. Die Frage, die sich Thomas Minder (parteilos, SH) stellte und gleich in eine parlamentarische Initiative verpackte, war, ob die Einheit der Materie auch für Behördenvorlagen gelten müsse, die dem Referendum unterstellt sind. In seiner schriftlichen Begründung zu seinem Vorstoss zitierte der Schaffhauser juristische Literatur, die sich darauf stützt, dass es unerheblich sei, wer Urheber einer Abstimmungsvorlage sei, dass der Grundsatz also auch für Bundesbeschlüsse zu gelten habe. Es sei nun aber an der Bundesversammlung zu entscheiden, ob sie dies auch so sehe.

Eine 6 zu 4-Mehrheit (bei 2 Enthaltungen) der SPK-SR sah das in der Tat so und gab der parlamentarischen Initiative Folge. Es sei zwar schwierig, diesen Grundsatz immer einzuhalten, die vom Parlament verabschiedeten Gesetze sollten aber den gleichen Anforderungen genügen wie Volksinitiativen, weshalb ein entsprechendes Gesetz geprüft werden solle.⁴

PARLAMANTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 16.08.2019
MARC BÜHLMANN

Mit 13 zu 10 Stimmen bei 2 Enthaltungen gab die SPK-NR der parlamentarischen Initiative Minder (parteilos, SH) keine Folge. Es sei in der Praxis kaum möglich, zu entscheiden, ob die **Einheit der Materie** bei Erlassen der Bundesversammlung gegeben sei. Ob ein, wie von Minder geforderter, sachlicher Zusammenhang von Teilen einer Vorlage bestehe – immerhin eine Grundlage für den Entscheid über die Gültigkeit einer Volksinitiative –, könne in der Praxis bei Erlassen nicht «trennscharf» beurteilt werden. Zudem könne eine solche Forderung den Spielraum des Parlaments beim Finden von Kompromisslösungen zu stark einschränken, so die Kommissionsmehrheit bei ihrer Begründung. Eine Vorlage könne per Referendum bekämpft werden, wenn man mit der Verknüpfung unterschiedlicher Themen nicht einverstanden sei. Die starke Kommissionsminderheit war allerdings der Meinung, dass Erlasse gleich behandelt werden sollten wie Volksbegehren. Ungeachtet dessen ging die Initiative anschliessend zurück an die SPK-SR, die ihr bereits Folge gegeben hatte.⁵

PARLAMANTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 19.02.2020
MARC BÜHLMANN

Weil die SPK-NR der zuvor von ihrer Schwesterkommission gutgeheissenen parlamentarischen Initiative Minder (parteilos, SH) für die Wahrung der **Einheit der Materie** auch bei Erlassen nicht Folgegeben wollte, musste die SPK-SR entscheiden, ob sie dem Ständerat Antrag für Folgegeben stellen wollte.

Mit 8 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen entschied sich die Kommission dagegen und kam damit auf ihren ursprünglichen Entscheid zurück. Man sei zum Schluss gekommen, dass es genügend Spielraum für Kompromisse geben müsse und die Räte die Möglichkeit haben sollten, verschiedene Themen zu verknüpfen, damit ein Konsens gefunden werden könne. Aufgabe des Parlaments sei es, «gesetzgeberische Lösungen für gesellschaftliche Probleme zu suchen». Ein von der parlamentarischen Initiative vorgeschlagenes gesetzlich geregeltes Verbot sei nicht zielführend, weil es verhindere, dass durch Kombination verschiedener Gegenstände möglichst breite Mehrheiten geschaffen werden können. Wenn die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger mit der Verknüpfung sachfremder Themen nicht einverstanden seien, könnten sie dies an der Urne kundtun und eine entsprechende Vorlage ablehnen. Interessant war dabei die Begründung hinsichtlich der ursprünglichen Kritik des Vorstosses, nämlich der Gefahr, dass bei Fehlen einer Einheit der Materie die unverfälschte Stimmabgabe nicht möglich sei. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern seien auch im Alltag damit vertraut, Vorteile und Nachteile gegeneinander abzuwägen, betonte die Kommission. Es sei auch bei solchen verknüpften Vorlagen so, dass sie abgelehnt würden, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten zwar gewisse Vorteile fänden, die Nachteile insgesamt aber überwiegen. Von der Kommission nicht angesprochen wurde jedoch die Frage, weshalb dies bei Gesetzesvorlagen, nicht aber bei Volksinitiativen der Fall sein soll, bei der das Fehlen der Einheit der Materie ja Grund für eine Ungültigerklärung bleibt.⁶

PARLAMANTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 03.06.2020
MARC BÜHLMANN

Die SPK-SR beantragte dem Ständerat, die parlamentarische Initiative Minder (parteilos, SH), die den Grundsatz der **Einheit der Materie** auch für Bundeserlasse forderte, abzulehnen. Dies, nachdem sie das Begehren zuerst gutgeheissen, nach dem ablehnenden Entscheid ihrer Schwesterkommission aber umgeschwenkt war. Andrea Caroni (fdp, AR) erörterte in der entsprechenden Sommersessions-Debatte 2020 in der kleinen Kammer für seine Kommission diesen Stimmungswandel. In der Bundesverfassung sei explizit vorgesehen, dass der Grundsatz für Verfassungsrevisionen gelte, nicht aber für Bestimmungen des Gesetzgebers. Man habe also bei der Verfassung strenger sein wollen als beim Gesetzgebungsprozess, wo ein gewisser Spielraum bestehen müsse. Die Willensfreiheit sei zudem bei Paketen – also Gesetzesvorlagen mit Verknüpfungen von eigentlich sachfremden Teilen – nicht eingeschränkt. Die Stimmberechtigten könnten sagen, ob sie dieses Paket wollten oder nicht. «Nein» sagen könne zudem auch, wer grundsätzlich gegen Paketlösungen sei. Schliesslich sei das Kriterium der Einheit der Materie «extrem wolkig» und man würde eigentlich immer einen Zusammenhang finden. Man würde Gefahr laufen, dass das Kriterium nicht rechtlich, sondern politisch verwendet würde. Thomas Minder meldete sich anschliessend als Urheber des Vorstosses zu Wort. Es zeige sich, dass nun selbst Juristinnen und Juristen «mehr Freude am politischen Kuhhandel als an einer juristisch sauberen Gesetzgebung haben». Der Bundesrat selber lege kein Gesetz vor, das nicht der Einheit der Materie entspreche. Es sei dem Parlament vorbehalten, eine bundesrätliche Vorlage dann in unterschiedliche Erlasse aufzuteilen, aber diese Ergänzung einer Vorlage mit zahlreichen weiteren Themen sei nicht der Sinn der Sache. Es sei ein «seltsames staatspolitisches Verständnis», wenn Einheit der Materie auf Verfassungsstufe gelten solle, «wenn das Volk legiferiert», nicht aber «wenn wir auf Bundesebene legiferieren» – so Minder. Kompromisse seien auch ohne Pakete möglich,

wenn diese gesplittet und Kuhhändler sozusagen sequentiell getätigt würden. Eine 28 zu 11 Stimmen-Mehrheit des Ständerats sah dies jedoch wie dessen Kommission und versenkte den Vorschlag.⁷

Wirtschaft

Wirtschaftspolitik

Gesellschaftsrecht

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 31.10.2006
HANS HIRTER

Der Unternehmer Thomas Minder lancierte im Oktober eine Volksinitiative, welche den Aktionären von schweizerischen Aktiengesellschaften Mittel in die Hände geben will, um die oft als exorbitant empfundenen **Managerlöhne** und Verwaltungsratsentschädigungen zu reduzieren. Das „**Abzockerinitiative**“ genannte Begehren verlangt insbesondere, dass die jährliche Generalversammlung das Total der obgenannten Vergütungen festlegt. Dabei sollen die Banken kein Depotstimmrecht mehr ausüben dürfen, und die Pensionskassen müssten ihre Stimme transparent und im Interesse der Versicherten abgeben. Obwohl unter anderem die Boulevardzeitung Blick das Anliegen massiv propagierte, blieb die politische Unterstützung für den Unternehmer weitgehend aus. Einzig die EVP und die Luzerner FDP machten im Berichtsjahr ihren Support publik.⁸

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 19.12.2007
HANS HIRTER

Der Nationalrat gab einer parlamentarischen Initiative Leutenegger Oberholzer (sp, BL) für rechtliche **Massnahmen gegen „Lohnexzesse“ bei Spitzenmanagern** keine Folge. Er folgte damit den Argumenten seiner WAK, dass mit den oben erwähnten bundesrätlichen Vorschlägen und früheren Revisionen des Obligationenrechts und den auf Anfang 2007 in Kraft gesetzten neuen Börsenregeln das Anliegen weitgehend erfüllt sei. Die vom Unternehmer Thomas Minder im Vorjahr lancierte Volksinitiative, welche insbesondere verlangt, dass die jährliche Generalversammlung das Total der Vergütungen an Verwaltungsräte und Spitzenmanager festlegt, und die darüber hinaus auch das Depotstimmrecht der Banken abschaffen will (sog. „**Abzockerinitiative**“) erhielt weitere Unterstützung. Nach den Grünen, der CSP und EVP stellten sich nun auch die SP sowie der Bankpersonalverband und der Kaufmännische Verband (KV) hinter das Begehren.⁹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 11.04.2010
SUZANNE SCHÄR

Die grosszügigen Entschädigungsregelungen für die strategischen Gremien und Führungsriegen grosser Unternehmen wurde als sogenannte **Bonusfrage** breit diskutiert. Ende 2008 ergänzte der Bundesrat seine Vorlage zur **Revision des Aktien- und Rechnungslegungsrechts** mit einem zentralen Anliegen der 2008 eingereichten **Abzocker-Initiative**. Er integrierte die Forderung, dass börsenkotierte Unternehmen die Verwaltungsratsvergütungen künftig jährlich der Generalversammlung zu unterbreiten hätten. In der entsprechenden Botschaft legte der Bundesrat dem Parlament nahe, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen und die Revisionsvorlage als indirekten Gegenvorschlag dazu anzunehmen. Dabei betonte er, dass der ergänzte Gesetzesentwurf neben einer Stärkung der Aktionärsrechte über eine verbesserte Corporate Governance, wie sie auch von der Abzocker-Initiative verlangt werde, zusätzlich eine Flexibilisierung der Kapitalstrukturen, eine Modernisierung der Bestimmungen zur Generalversammlung und der Rechnungslegung vorsehe. Damit werde das Aktien- und Rechnungslegungsrecht umfassender und massvoller revidiert als allein auf Basis der Volksinitiative von Thomas Minder.¹⁰

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 15.06.2012
LAURENT BERNHARD

Wie in den vergangenen Jahren stand auch 2012 die **Abzocker-Initiative** im Zentrum des öffentlichen Interesses. Die eidgenössischen Räte einigten sich darauf, der Volksinitiative einen indirekten Gegenvorschlag auf Gesetzesstufe gegenüberzustellen. Dieser beinhaltete eine Revision des Aktienrechts, welche die Forderungen der Volksinitiative teilweise aufnahm. Mit der Bereinigung der Differenzen aus dem Vorjahr setzte sich im Berichtsjahr zuerst der Ständerat auseinander. Bei der zentralen Frage der Abstimmungen über die Vergütungen der Geschäftsleitung schloss sich die kleine Kammer der Version des Nationalrats an. Demnach sollte die Generalversammlung jährlich über die Vergütung der Geschäftsleitung abstimmen. Allerdings sollten die Statuten festlegen, ob dieser Abstimmung bindende oder konsultative Wirkung zukam. Auch in Bezug auf das Vergütungsreglement kam der Ständerat dem Nationalrat

entgegen. Die Kantonsvertreter verzichteten darauf, ein Maximalverhältnis zwischen Grundentschädigung und Boni festzulegen. Hingegen hielt der Ständerat bezüglich der Ausnahmeregelung für Abgangsentschädigungen und Vorauszahlungen an seiner Fassung fest. Nach dem Willen des Ständerates sollte hierzu eine Zweidrittelmehrheit der Generalversammlung erforderlich sein. In der Frühjahrssession stimmte der Nationalrat in sämtlichen Punkten der ständerätlichen Version zu. Die einzige Ausnahme betraf die Zulassungskriterien von Abgangsentschädigungen und Vorauszahlungen. Die Ratslinke setzte sich vergebens für die strengere Lösung des Ständerates ein. Das nationalrätliche Ratsplenum bestand jedoch darauf, dass solche Transaktionen entweder im Vergütungsreglement oder durch einen einfachen Entscheid der Generalversammlung beschlossen werden konnten. Aufgrund dieser Divergenz musste eine **Einigungskonferenz** einberufen werden. Diese sprach sich für die Version des Ständerates aus. In der Schlussabstimmung wurde der indirekte Gegenvorschlag vom Nationalrat einstimmig und vom Ständerat mit 42 zu einer Stimme angenommen. Die einzige Nein-Stimme stammte von Thomas Minder, dem parteilosen Vater der Abzocker-Initiative. Im Falle einer Ablehnung der Volksinitiative wären die Gesetzesbestimmungen des Gegenvorschlags in Kraft getreten.

Der indirekte Gegenvorschlag kam der Volksinitiative weit entgegen. Von den 24 Forderungen der Abzocker-Initiative übernahm er deren sechs vollständig (jährliche Aktionärsabstimmung über die Vergütung vom Verwaltungsrat, jährliche Aktionärsabstimmung über die Gesamtsumme aller Vergütungen des Beirats, jährliche Wahl der unabhängigen Stimmrechtsvertretung, Verbot der Organstimmrechtsvertretung, Verbot des Depotstimmrechts und Stimmrechtsoffenlegung durch Pensionskassen). Ausserdem ging der indirekte Gegenvorschlag in zwei Bereichen sogar über die Forderungen der Volksinitiative hinaus. So beinhaltete er eine griffigere Ausgestaltung der Klage auf Rückerstattung ungerechtfertigter Leistungen. Zudem wurden die Sorgfaltspflichten in Bezug auf die Festlegung der Vergütungen konkretisiert. Das Parlament übernahm vierzehn Forderungen teilweise, wobei im Gegensatz zu den zwingenden Vorschriften der Initiative meist dispositive Regelungen vorgesehen wurden. Vier Forderungen blieben unberücksichtigt (jährliche Wahl des Verwaltungsratspräsidenten durch die Generalversammlung, jährliche Wahl der Mitglieder des Vergütungsausschusses, Verbot der Delegation der Gesellschaft an eine juristische Person und strafrechtliche Bestimmungen).

Nachdem das Parlament im Vorjahr im Rahmen des indirekten Gegenvorschlags auf eine **Bonussteuer** verzichtet hatte, kam dieses Anliegen im Berichtjahr erneut auf das Tapet. Zahlreiche Parlamentarier erachteten es als notwendig, der populären Volksinitiative eine solche Steuer in Form eines direkten Gegenvorschlags auf Verfassungsebene gegenüberzustellen. In der Frühjahrssession nahm der Nationalrat die Bonussteuer mit 100 zu 87 Stimmen an. Demnach hatten Unternehmungen Boni von über drei Millionen Franken zu versteuern. Im Gegensatz zum Vorjahr schlugen sich die Grünliberalen zunächst auf die Seite der befürwortenden Fraktionen der SP, der Grünen und der CVP. Die Vertreter der SVP, der FDP und einer Mehrheit der BDP sprachen sich vehement gegen die Einführung einer neuen Unternehmenssteuer aus. In der Sommersession hiess auch der Ständerat die Bonussteuer gut. Mit 23 zu 15 Stimmen folgte er dem Entscheid des Nationalrats. Nachdem der Ständerat den direkten Gegenvorschlag in der Schlussabstimmung mit 26 zu 14 Stimmen annahm, scheiterte das Vorhaben aber schliesslich im Nationalrat mit 87 zu 104 Stimmen. Den Ausschlag gaben wiederum die Abgeordneten der Grünliberalen Partei, die sich letztlich geschlossen gegen die Bonussteuer aussprachen. Der Bundesrat setzte die mit Spannung erwartete Abstimmung über die Abzocker-Initiative auf den 3. März 2013 an.¹¹

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 03.03.2013
LAURENT BERNHARD

Das Berichtsjahr wurde stark durch die Debatte um die Managergehälter geprägt. Dies lag nicht zuletzt im Umstand begründet, dass in diesem Bereich gleich zwei Volksabstimmungen abgehalten wurden. Am 3. März gelangte die **Abzocker-Initiative** zur Abstimmung. Das bereits im Jahre 2008 von einer Gruppe um den Schaffhauser Unternehmer und späteren Ständerat Thomas Minder eingereichte Begehren enthielt 24 Forderungen, die im Wesentlichen auf eine Stärkung der Aktionärsrechte abzielten. Im Vorjahr hatte sich das Parlament nach langem Feilschen auf einen indirekten Gegenvorschlag geeinigt, der auf Gesetzesstufe der Volksinitiative weit entgegen kam und im Falle eines Neins in Kraft getreten wäre. Unterstützt wurde das Volksbegehren von der SP, den Grünen, der EVP und der CSP sowie einem Teil der Gewerkschaften (Unia, Syna, SEV und Bankpersonalverband). Während sich der Schweizerische Gewerkschaftsbund zu keiner Stimmempfehlung durchringen konnte, gaben Travail

Suisse, KV Schweiz und die Schweizerische Kaderorganisation (SKO) Nein-Parolen heraus. Die Wirtschaftsverbände (Economiesuisse, Gewerbeverband und Arbeitgeberverband) sowie die bürgerlichen Parteien (SVP, FDP, CVP, GLP und BDP) sprachen sich ebenfalls gegen die Volksinitiative aus. Bei letzteren stiess die Vorlage an der Basis allerdings auf grosse Sympathien. Vor allem in der SVP und bei den Grünliberalen wichen zahlreiche Kantonalsektionen von der nationalen Parteilinie ab. Das Initiativkomitee verfügte über keinerlei Kampagnenerfahrung und über wenig finanzielle Ressourcen. Diese Makel kompensierte die befürwortende Seite mit viel Engagement. So wurde der partizipative Einbezug der Bevölkerung grossgeschrieben. Noch nie wurde im Rahmen einer eidgenössischen Abstimmungskampagne so konsequent auf die neuen sozialen Medien gesetzt. Zudem profitierte das Anliegen von einem ausgeprägten Empörungspotenzial, und der Initiant Thomas Minder genoss als Unternehmer hohe Glaubwürdigkeit. Die Federführung des gegnerischen Lagers übernahm Economiesuisse. Die üppig ausgestattete Contra-Kampagne stand jedoch unter keinem guten Stern. In die negativen Schlagzeilen geriet der Wirtschaftsdachverband zum Jahresbeginn, als bekannt wurde, dass eine im Dienste von Economiesuisse stehende PR-Agentur Studierende engagiert hatte, um unter falschen Identitäten zu bloggen oder im Internet Leserkommentare gegen die Volksinitiative zu schreiben. Für einigen Wirbel sorgte im Februar ein dreiminütiger Film namens "Grounding 2026", den der Schweizer Regisseur Michael Steiner im Auftrag von Economiesuisse erstellte hatte, um die Schlusskampagne des Nein-Lagers zu befeuern. Aufgrund der dramatischen Szenen beschloss der Verband schliesslich, das Video nicht auszustrahlen. Darüber hinaus wurde am 15. Februar publik, dass Daniel Vasella, der abtretende Verwaltungsratspräsident des Pharma-Konzerns Novartis, eine Abgangsentschädigung von 72 Millionen Franken erhalten sollte. Obwohl dieser nach wenigen Tagen auf diesen Betrag verzichtete, spielte die öffentliche Empörung dem Pro-Lager in die Hände. Wie aufgrund der Umfrageresultate erwartet werden konnte, wurde die Abzocker-Initiative nach einem äusserst engagierten Abstimmungskampf deutlich angenommen. Sämtliche Stände sowie 67.9% der Partizipierenden stimmten der Vorlage zu. Die Stimmbeteiligung betrug überdurchschnittliche 46%. Die höchsten Ja-Anteile wurden im Kanton Jura (77%) und in Schaffhausen (76%), dem Heimatkanton des Initianten, registriert. Die tiefste Zustimmung verzeichneten die Tiefsteuer-Kantone Obwalden (56%), Nidwalden und Zug (jeweils 58%).

Die VOX-Analyse kam zum Schluss, dass sowohl die Sympathisanten der SP (86%) als auch jene der SVP (72%) der Initiative deutlich zustimmten. Während die Basis der CVP unentschlossen war (Ja-Anteil von 53%), lehnten die der FDP nahestehenden Kreise die Vorlage in ihrer Mehrheit ab (Nein-Anteil von 61%). Die Stimmbeteiligung der SP- und der SVP-Wählerschaft übertraf jene der beiden bürgerlichen Mitteparteien deutlich. Somit konnte von einer Demobilisierung der CVP- und FDP-Sympathisanten die Rede sein. Das primäre Motiv der Ja-Stimmenden betraf gemäss der VOX-Analyse das Unverständnis über die Höhe der Managerlöhne. Unter den Initiativgegnern herrschte die Meinung vor, dass der indirekte Gegenvorschlag zu bevorzugen war und dass die Missstände weder mit der Initiative noch mit dem Gegenvorschlag aus der Welt geschafft werden konnten. Der neue Verfassungsartikel musste durch eine Ausführungsgesetzgebung konkretisiert werden. Der Initiativtext sah jedoch vor, dass der Bundesrat innerhalb eines Jahres die 24 Forderungen auf Verordnungsstufe umsetzen musste. Bereits im November setzte die Landesregierung die Verordnung gegen übermässige Vergütungen bei börsenkotierten Gesellschaften per 1. Januar 2014 in Kraft. Das Initiativkomitee kritisierte die milde Umsetzung der Strafbestimmungen und den Umstand, dass Verwaltungsräte und Mitglieder der Geschäftsleitung weiterhin in den Genuss von Antrittsprämien und Beratungsmandaten kommen konnten.

Abstimmung vom 3. März 2013

Beteiligung: 46,0%

Ja: 1 615 720 (67,9%) / 20 6/2 Stände

Nein: 762 273 (32,1%) / 0 Stände

Parolen:

– Ja: SPS, GPS, EVP, CSP.

– Nein: SVP (11)*, FDP(1)*, CVP(1)*, GLP(5)*, BDP, eco, SAV, sgV, TravS.

* In Klammer Anzahl abweichender Kantonalsektionen¹²

Les sénateurs et sénatrices ont maintenu de nombreuses **divergences** lors du troisième débat à la **chambre haute sur la modernisation du droit de la société anonyme (SA)**. Ces divergences peuvent être divisées en trois volets: l'ancrage national des entreprises, la représentation lors des assemblées générales et l'implémentation de l'initiative Minder sur les rémunérations abusives.

Premièrement, le Conseil des Etats a refusé la proposition, pour les entreprises, de fixer leur capital-actions en monnaie étrangère. Les sénateurs et sénatrices ont également refusé, par 22 voix contre 19, le compromis suggéré par Ruedi Noser (plr, ZH) de n'autoriser que le dollar américain et l'euro. De plus, la chambre haute a balayé, par 34 voix contre 8, la possibilité d'organiser une assemblée générale à l'étranger. Le parti socialiste, par l'intermédiaire de Christian Levrat (ps, FR), a souligné l'importance du lien entre les grandes sociétés et le tissu économique local.

Deuxièmement, les sénateurs et sénatrices ont maintenu l'exigence de confidentialité pour un représentant indépendant des actionnaires en amont d'une assemblée générale. Mais surtout, ils ont abaissé le seuil de capital-actions pour inscrire un objet à l'ordre du jour, de 3 à 0.5 pour cent.

Troisièmement, le volet lié à l'implémentation de l'initiative Minder a animé les débats. La chambre haute a ainsi maintenu plusieurs divergences afin d'interdire de nombreuses options de parachutes dorés. Elle a notamment interdit les rémunérations en cas de changement de contrôle, en cas de convention d'annulation ou encore les indemnités liées à une activité ultérieure dans un organe de la société.

Au final, le ping pong entre la chambre du peuple et la chambre des cantons continue. La frange de la droite libérale du Conseil des Etats, minoritaire dans cette chambre, peine à imposer les propositions du Conseil national.¹⁵

Sozialpolitik

Soziale Gruppen

Migrationspolitik

Le peuple s'est prononcé le 28 février 2016 sur l'**initiative de mise en oeuvre**. Le renvoi des étrangers criminels avait été accepté en votation populaire en 2010. En raison de contradictions avec les textes de loi internationaux, notamment les bilatérales et la convention européenne des droits de l'Homme, le parlement avait proposé une mise en oeuvre qui différerait quelque peu du texte proposé par le parti agrarien. Celui-ci, fâché par le non-respect littéral du texte, a lancé l'initiative dite "de mise en oeuvre", qui proposait, en addition à la version de 2010, un catalogue d'effractions menant à l'automatisme du renvoi. Cette liste, qui va du meurtre au viol, en passant par le cambriolage ou la fraude aux assurances sociales, est en outre complétée par un certain nombre de délits mineurs (infractions au code de la route, lésions corporelles légères, par exemple) pouvant également conduire à l'expulsion en cas de récidive.

La campagne a été marquée par une mobilisation hors du commun, notamment du côté de la société civile. En décembre 2015, trois comités distincts se déclaraient pour le non: les partis bourgeois, secondés par les milieux économiques, une alliance des partis de gauche, du parti écologistes ainsi que des syndicats, ainsi qu'un groupe d'ONG. Les premiers sondages annonçaient un taux de 66% de oui. En décembre, 40 des 46 conseillers aux Etats ont lancé un appel contre l'initiative, les six non-signataires étant 5 conseillers UDC et l'indépendant Thomas Minder. Les milieux économiques, à l'exception de l'USAM se sont engagés pour le non, economiesuisse annonçant toutefois ne pas vouloir engager de moyens financiers dans la campagne. Au fur et à mesure que le jour de la votation approchait, de plus en plus de milieux ont pris position publiquement contre l'initiative: certains milieux religieux, un groupement de 180 professeur.e.s de droit, ainsi qu'un groupe de personnalités appelé "appel urgent contre l'initiative inhumaine de l'UDC". Les gouvernements cantonaux de Zurich, Soleure, Argovie, Bâle-ville et Berne ont également pris position contre l'initiative.

Les affiches de l'UDC reprenaient leur fameux mouton noir, chassé à coup de pied par un mouton blanc, sis sur une surface rouge à croix blanche. Il a d'ailleurs été reproché aux trois comités initiaux de s'être approprié les codes graphiques de l'union démocratique du centre, sur leurs affiches représentant une botte militaire écrasant le palais fédéral ou encore une boule de démolition tombant sur l'allégorie Helvetia. Ces affiches ont plus tard dans la campagne laissé la place à celle de l'appel urgent, mettant en scène un "non" géant en lettres noires, dans les trois langues.

Si l'UDC s'est retrouvée dans cette campagne seule contre tous, elle a dû également faire face à des dissidences au sein de ses propres rangs. En effet, le conseiller national zurichois Hans-Ueli Vogt a déclaré que l'initiative devait protéger les étranger.e.s issus

de la deuxième génération de l'automaticité des renvois. Il a été soutenu par les sénateurs Roland Eberle, Alex Kuprecht et Hannes Germann, mais fortement critiqué par la direction du parti, notamment Christoph Blocher. Il faut d'ailleurs signaler qu'une augmentation importante des demandes de naturalisation a été observée durant la campagne.

La nature du débat sur la mise en oeuvre a quelque peu différé de celle de l'initiative de 2010, en centrant le débat sur les droits de l'Homme ainsi que le respect des valeurs suisses et de l'Etat de droit. La mobilisation de la société civile plus importante qu'en 2010 peut expliquer cet état de fait. L'UDC s'est quant à elle cantonnée à ses arguments phares, à savoir la sécurité nationale et la primauté du droit suisse sur le droit étranger. Le catalogue des délits proposé par l'union du centre a d'ailleurs été largement utilisé par les opposants à l'initiative, afin de démontrer le caractère de bagatelle de certains délits menant à une expulsion.

A l'issue de la campagne, le non l'a emporté dans les urnes à 58.9% contre 41.1% de oui. Seuls trois cantons et trois demi-cantons se sont prononcés en faveur de l'initiative, à savoir Uri, Schwyz, le Tessin, ainsi qu'Obwald, Nidwald et Appenzell Rhodes Intérieures. L'analyse VOX de la votation met en lumière la plus importante participation depuis la question de l'entrée dans l'espace économique européen en 1992. Une forte mobilisation des milieux de gauche ainsi que des jeunes expliquent cette différence de participation par rapport aux autres votations.

Les choix de votes sont fortement influencés par les appartenances politiques, la grande majorité des votants ayant un parti préféré en ont suivi les mots d'ordre. Si le PLR et le PDC avaient en 2010 fortement plébiscité l'initiative de base, ils en ont très fortement rejeté la proposition de mise en oeuvre six ans après. Un net conflit entre ouverture et traditions marque les choix de vote, les partisans d'une Suisse ouverte sur le reste du monde ayant massivement rejeté l'initiative. De plus, le non augmente avec le niveau de formation des votants, mais pas en fonction de l'âge. Les arguments qui ont influencé le choix des votants sont, parmi les partisans du non, les mêmes que ceux présentés par les comités d'opposition: l'initiative a été jugée trop extrême et disproportionnée, les aspects juridiques de non-respect des Droits de l'Homme ainsi que le court-circuitage du système judiciaire classique ont fortement pesé dans la balance, de même que la menace que l'initiative faisait planer sur les étrangers bien intégrés et les secondos. Chez les personnes favorables à la mise en oeuvre selon la proposition de l'UDC, les arguments principaux étaient le renvoi conséquent des étrangers criminels ainsi que l'importance de l'ordre et de la sécurité.

L'analyse APS des encarts publicitaires publiés dans les journaux témoigne également de l'importance de la mobilisation pour deux des objets proposés en votation populaire le 28 février. En effet, plus de 400 encarts ont été publiés pour l'initiative de mise en oeuvre, 592 pour le tunnel du Gothard, contre 114 pour la spéculation sur les matières premières et seulement 24 pour l'initiative "contre la pénalisation du mariage". Concernant l'initiative de mise en oeuvre, 47% des encarts provenaient des partisans de l'initiative, et 51% de ses opposants, et 2% étaient de nature neutre, quand elles annonçaient un débat public, par exemple. Le contenu des encarts reprend les principaux arguments de la campagne, à savoir l'importance du renvoi effectif des étrangers, statistiques à l'appui, ainsi que l'ordre et la sécurité pour les partisans et le caractère de violation des droits de l'Homme pour les opposants. De plus, de nombreuses personnalités se sont prononcées en leur nom propre contre l'initiative.

Votation populaire du 28 février 2016

Participation: 63.1%

Oui: 1 375 057 (41.1%) / cantons 3 3/2

Non: 1 966 989 (58.9%) / cantons 17 3/2

Mots d'ordre

- oui: UDC

- non: PS, Les Verts, PLR, PDC, succèsuisse, économiessuisse, Industrie- und Handelskammer Zentralschweiz, Operation Libero, gouvernements des cantons de Zurich, Soleure, Bâle-Ville, Argovie et Berne¹⁴

1) NZZ, 20.5.14.; Presse vom 19.5.14

2) Pa.Iv. 13.431; Bericht der SPK-SR vom 11.11.13.

3) AB SR, 2014, S. 369 f.; Pa.Iv. 13.431

4) 18.436 Pa.Iv. Minder; Medienmitteilung SPK-SR vom 12.10.18; NZZ, 18.8.18

5) Medienmitteilung SPK-NR vom 16.8.19

6) Bericht SPK-SR vom 18.2.20; Medienmitteilung SPK-SR vom 19.2.20; WW, 11.4.19; NZZ, 22.5.19; TA, 29.6.19; NZZ, 17.8.20

7) AB SR, 2020, S. 338 f.; NZZ, 4.6.20

- 8) BBI, 2006, S. 8755 ff.; TA, 13.10.06; Blick, NLZ und TA, 31.10.06; TA, 11.11. und 15.11.06.
9) AB NR, 2007, S. 2033 ff.; NZZ, 28.3.07; SoZ, 25.3.07.
10) SoZ, 11.4.10; Handelszeitung, 5.–11.5.10 und 17.11.10; Presse vom 3.7.10; NZZ, 29.7.10; TA 15.9.10; Handelszeitung, 20.10. und 17.11.10; Presse vom 17.9.10; NZZ, 9.1.10; MZ, 9.1.10; NLZ, 27.2. und 6.4.10; AZ 27.2.10; BBI, 2009, S. 299 ff.
11) AB SR, 2012, S. 61ff.; AB NR, 2012, S. 226ff.; AB NR, 2012, S. 229ff.; AB SR, 2012, S. 343ff.; NZZ, 3.12.12.
12) Medienmitteilungen BJ vom 14.6. und 20.11.13; NZZ, 6.2., 12.2., 14.2., 4.3. und 21.11.13, TA, 29.12.12; Lit. Milic / Vatter.
13) BO CE, 2020, pp.26; NZZ, 5.3.20
14) Sciarini, Feddersen, Lanz (2016). Analyse VOX de la votation du 28 février 2016; BaZ, TG, 21.12.15; 24H, 4.1.16; TA, 5.1.16; LT, TA, TG, 12.1.16; TG, 23.1.16; AZ, 25.1.16; SO, 31.1.16; Lib, 8.2., 9.2.16; NF, 13.2.16