

Leitplanken zur Umsetzung der «Abzocker»-Initiative

Das Parlament muss die Umsetzung der «Abzocker»-Initiative zügig an die Hand nehmen, nicht nur im Interesse der Stimmbürger, sondern ebenso im Interesse der Publikumsunternehmungen, die dringend auf Rechtssicherheit angewiesen sind. Von Peter V. Kunz

Nach dem Streit ist vor dem Streit! Nachdem die «Abzocker»-Initiative von Volk und Ständen angenommen wurde, muss sie rechtlich umgesetzt werden. Schon vor der Abstimmung wurden in diesem Zusammenhang politische Forderungen vorgebracht, so dass ein intensiver Schlagabtausch zwischen Politikern absehbar ist. Es bestehen Befürchtungen betreffend Verzögerungen und Verwässerungen. Wie sehen die juristischen Leitplanken aus? Die Initiative führte zu einer neuen Bestimmung in der Bundesverfassung, die nicht unmittelbar rechtswirksam wird. Insofern gibt es für die betroffenen Gesellschaften heute noch keinen Handlungsbedarf. Die Anpassungen der Statuten von kotierten Unternehmungen und von Arbeitsverträgen mit deren Geschäftsleitungen können erst nach der Umsetzung erfolgen.

«Abzockerverordnung»

Parlamentarier sind frei, wie lange sie an Gesetzen arbeiten. Die neue Verfassungsnorm sieht allerdings vor, dass der Bundesrat die Ausführungsbestimmungen «innerhalb eines Jahres» erlässt, also bis spätestens am 3. März 2014. Es sollte kein Problem sein, die temporär gültige Umsetzungsverordnung bis Ende des Jahres in Kraft zu setzen, so dass ihre Anwendung auf das Geschäftsjahr 2014 möglich wird. Ein überhastetes Erlassen, etwa bereits Mitte 2013, bringt wenig und gefährdet die Qualität der Rechtssetzung. Die bundesrätliche Umsetzung sollte in einem einzigen Erlass («Abzockerverordnung») erfolgen, obwohl verschiedene Rechtsmaterien betroffen sind. Die gesetzliche Umsetzung, durch die in der Folge die Verordnung aufgehoben wird, dürfte hingegen in verschiedenen Bereichen vorgenommen werden: Aktienrecht, Pensionskassenrecht, Strafrecht (oder Börsenrecht) und Konzernrecht.

Wichtiger als die Form erscheint jedoch der Inhalt. Die Initiative ist, etwa zu den Strafsondernormen, unklar und auslegungsbedürftig; die Initiative spricht (als Beispiel) von «Grundsätzen», was juristisch die Zulässigkeit von Ausnahmen nahelegt. Juristisch erscheint es alles andere als klar, ob die Umsetzung «strikt» erfolgen muss oder «flexibel» geschehen kann. Bundesrat und Parlament haben die Verfassungsnorm zu interpretieren, bevor Umsetzungen möglich werden. Nicht massgeblich für die Auslegung sind der Wille des Initiativkomitees oder die Meinungsäusserungen im Abstimmungskampf. Rechtlich geht es um den Wortlaut der Norm, der 114 260 Stimmbürger zur Unterschrift für die «Abzocker»-Initiative bewegen hat. Somit erscheinen ebenfalls die Parlamentsdebatten rechtlich von untergeordneter Bedeutung.

Inhaltlich stellt die neue Verfassungsnorm den

Maximalrahmen für die bundesrätliche Verordnung dar. Elemente des indirekten Gegenvorschlags, die weiter gingen als die Initiative (und wohl allen sinnvoll erschienen), können deshalb nicht in der Verordnung aufgenommen werden; dies gilt etwa für das Vergütungsreglement, die erleichterte Rückforderung oder die verschärfte Verantwortlichkeit des Verwaltungsrats. Obwohl in der «Abzocker»-Initiative enthalten, dürfen Strafsondernormen (mit angedrohten Freiheitsstrafen von bis zu drei Jahren) nicht in die Umsetzungsverordnung aufgenommen werden. In der Schweiz gilt, dass keine Strafe ohne Gesetz möglich ist. Ein direktes Abstützen der Bundesratsverordnung auf die Bundesverfassung scheidet angesichts der Textunklarheiten aus. Es ist z. B. offen, wer überhaupt für welches Verhalten strafbar sein kann. Strafsondernormen sind somit ausschliesslich vom Parlament zu verabschieden. Die parlamentarischen Umsetzungen müssen sich ebenfalls an den Wortlaut der neuen Verfassungsregelung halten. Mangels Bundesverfassungsgerichtsbarkeit wäre es theoretisch möglich, dass das Parlament die Gesetzgebungsaufträge der «Abzocker»-Initiative ignoriert und verfassungswidrige Umsetzungen vornimmt. Doch politisch wäre dies kaum denkbar.

Anders als für den Bundesrat bei der Umsetzungsverordnung gibt es inhaltlich für das Parlament keine Grenzen, das heisst die Parlamentarier könnten durchaus weitergehen als die «Abzocker»-Initiative und ausgewählte Elemente des indirekten Gegenvorschlags (insbesondere das Vergütungsreglement) in die laufende Aktienrechtsrevision integrieren. Juristisch ebenfalls nicht zu beanstanden wäre es, wenn das Parlament zusätzliche Punkte verabschieden würde, die weder in der Initiative noch im indirekten Gegenvorschlag enthalten waren. Dass insofern keine «Umsetzung» vorliegen würde, hätte keine Rechtsfolgen. Somit wäre es rechtlich zulässig, Themen wie Bonussteuer, Frauenquote oder Mitarbeitervertretung im Verwaltungsrat gesetzlich vorzuschreiben – ob dies sinnvoll erscheint, kann nicht juristisch, sondern einzig politisch entschieden werden. Die Entschädigungsthematik bei Konkurrenzverboten für Manager, die bei Novartis und dem aufgehobenen Vertrag mit Daniel Vasella zu Diskussionen führte, wird weder von der Initiative noch vom indirekten Gegenvorschlag angesprochen; eine solche Umgehungsmöglichkeit ist bis anhin in der Schweiz ignoriert worden. Es liegt politisch nahe, auf diese arbeitsrechtliche Norm separat einzugehen und Einschränkungen vorzusehen.

Zu Streit dürfte es bei der Umsetzung in jedem Fall kommen, wie ein Beispiel zeigt. Die Initianten argumentierten, dass Generalversammlungsbeschlüsse zur Entschädigung von Managern rechtsverbindlich statt konsultativ sein müssen. Dies er-

gibt sich indes nicht aus dem Wortlaut der Initiative. Es könnte argumentiert werden, dass die Frage nach der Rechtsverbindlichkeit nicht beantwortet wurde. Ob dies als «juristisches Buebtrickli» zu qualifizieren wäre, werden nicht Rechtsprofessoren, sondern Politiker zu entscheiden haben.

Politische Verantwortung

Angesichts der Umfragen in den letzten Wochen ist anzunehmen, dass die Bundesverwaltung bereits Vorarbeiten zur Umsetzung in Angriff genommen hat. Trotzdem liegt es nahe, dass der Bundesrat eine Arbeitsgruppe einsetzt, in der ebenfalls das Initiativkomitee vertreten sein sollte. Eine konferenzielle Anhörung erscheint angebracht, wohingegen auf eine weitergehende Vernehmlassung aus Zeitgründen verzichtet werden müsste.

Es bleibt zu wünschen, dass sich das Parlament seiner politischen Verantwortung bewusst ist und die Legislativaufgaben im Anschluss an die Abstimmung – sei es zur Umsetzung der «Abzocker»-Initiative, sei es zur Fortsetzung der hängigen Aktienrechtsrevision – zwar nicht überstürzt, aber doch zügiger als bis anhin an die Hand nimmt. Dies hat nicht allein die Schweizer Bevölkerung verdient, sondern ebenfalls die Publikumsunternehmen, die dringend auf Rechtssicherheit angewiesen sind. Nicht vergessen werden darf, dass die Abzockerinitiative den «Schutz der Volkswirtschaft» verlangte.

Peter V. Kunz ist Professor für Wirtschaftsrecht und Rechtsvergleichung an der Universität Bern.