

**Volksabstimmung vom  
3. März 2013  
Erläuterungen des Bundesrates**

- 1 Bundesbeschluss  
über die Familienpolitik**
- 2 Volksinitiative  
«gegen die Abzockerei»**
- 3 Änderung des  
Raumplanungsgesetzes**



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra



## Darüber wird abgestimmt

### **Bundesbeschluss über die Familienpolitik**

Der neue Verfassungsartikel verpflichtet Bund und Kantone, die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit sowie die Vereinbarkeit von Familie und Ausbildung zu fördern. Bundesrat und Parlament empfehlen, der Verfassungsänderung zuzustimmen.

**Erste  
Vorlage**

Informationen zur Vorlage	Seiten	4–11
Der Abstimmungstext	Seite	8

### **Volksinitiative «gegen die Abzockerei»**

Die Initiative will bei börsenkotierten Unternehmen den Einfluss der Aktionärinnen und Aktionäre auf die Vergütungen des Verwaltungsrats und der Geschäftsleitung stärken. Dadurch sollen missbräuchlich überhöhte Vergütungen verhindert werden.

**Zweite  
Vorlage**

Informationen zur Vorlage	Seiten	12–23
Der Abstimmungstext	Seiten	19–20

### **Änderung des Raumplanungsgesetzes**

Die Änderung des Raumplanungsgesetzes will zu grosse Bauzonen verkleinern und damit die Zersiedelung in der Schweiz bremsen. Sie ist ein indirekter Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative. Gegen die Gesetzesrevision wurde das Referendum ergriffen. Falls sie abgelehnt wird, kommt die Landschaftsinitiative zur Abstimmung.

**Dritte  
Vorlage**

Informationen zur Vorlage	Seiten	24–33
Der Abstimmungstext	Seiten	34–38

Erste Vorlage

## **Bundesbeschluss über die Familienpolitik**

**Die Abstimmungsfrage lautet:**

Wollen Sie den Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012 über die **Familienpolitik** annehmen?

**Bundesrat und Parlament empfehlen, dem neuen Verfassungsartikel zuzustimmen.**

Der Nationalrat hat die Vorlage mit 129 zu 57 Stimmen bei 2 Enthaltungen gutgeheissen, der Ständerat mit 28 zu 12 Stimmen bei 1 Enthaltung.

## Das Wichtigste in Kürze

Heute gibt es viele Familien, in denen beide Eltern berufstätig sein müssen oder wollen. Wer eine Familie hat und gleichzeitig erwerbstätig ist, sieht sich aber oft mit besonderen Schwierigkeiten konfrontiert. Dies kann dazu führen, dass sich gerade Mütter unfreiwillig ganz oder teilweise aus dem Erwerbsleben zurückziehen.

Vereinbarkeit  
von Familie und  
Erwerbstätigkeit

Es muss deshalb einfacher werden, Kinder zu haben und gleichzeitig berufstätig zu sein oder eine Ausbildung zu absolvieren. Die Rahmenbedingungen müssen so ausgestaltet werden, dass sich das Familienleben mit der Erwerbstätigkeit oder einer Ausbildung besser vereinbaren lässt. Dafür braucht es vor allem genügend familienergänzende Betreuungsangebote wie Krippen, Mittagstische oder Kinderhorte. Dies nützt auch der Wirtschaft, die ein Interesse daran hat, dass möglichst viele Frauen und Männer berufstätig sind.

Bessere Rahmen-  
bedingungen

Das Parlament will die Situation verbessern, hält aber die heutige Verfassungsgrundlage für ungenügend. Es hat deshalb die geltende Verfassung mit einem neuen Artikel erweitert. Dieser verpflichtet Bund und Kantone, die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung zu fördern. Dafür sind in erster Linie die Kantone zuständig: Sie sollen für ein ausreichendes Angebot an familien- und schulergänzenden Betreuungsplätzen sorgen. Der Bund greift nur dann mit gesamtschweizerischen Vorgaben ein, wenn es nötig werden sollte.

Neuer  
Verfassungsartikel

Bundesrat und Parlament sind überzeugt, dass die neue Regelung den Familien dient und dazu beiträgt, unseren Wohlstand zu sichern. Sie empfehlen deshalb Volk und Ständen, dem neuen Verfassungsartikel zuzustimmen.

Standpunkt  
von Bundesrat  
und Parlament

## Die Vorlage im Detail

Gestützt auf die heutige Verfassungsgrundlage hat der Bund bereits verschiedene Massnahmen zugunsten der Familien getroffen. So hat er insbesondere den Erwerbssersatz bei Mutterschaft eingeführt. Zum Ausgleich der Mehrkosten, die Kinder mit sich bringen, hat er zudem gesamtschweizerische Mindestbeträge für die Familienzulagen festgelegt und die Steuern familienfreundlicher ausgestaltet. Schliesslich richtet der Bund im Rahmen eines befristeten Programms finanzielle Beiträge dafür aus, dass neue Betreuungsplätze für Kinder geschaffen werden.

Bisherige  
Unterstützung  
durch den Bund

Für die finanzielle Entlastung der Eltern wurde also bereits einiges getan. Darüber hinaus ist es nun nötig, dass die Familien berufliches Engagement und familiäre Pflichten besser vereinbaren können. Hier sollen sich Bund und Kantone stärker einsetzen. Allerdings bietet die geltende Verfassung für ein solches Engagement keine genügende Grundlage. Parlament und Bundesrat wollen diese Lücke deshalb mit dem neuen Verfassungsartikel über die Familienpolitik schliessen.

Lücke in der  
Verfassung  
schliessen

Neu sollen Bund und Kantone die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit und auch von Familie und Ausbildung fördern. Die Kantone werden verpflichtet, für ein ausreichendes Angebot an familien- und schulergänzenden Betreuungsplätzen zu sorgen, zum Beispiel in Krippen, Tagesschulen, Kinderhorten oder an Mittagstischen. Dabei entscheiden die Kantone selber, wie sie diese Aufgabe erfüllen. Es liegt in ihrem Ermessen, ob und wie stark sie sich finanziell engagieren. Die Eltern ihrerseits können gestützt auf den Verfassungsartikel keinen Anspruch auf einen Betreuungsplatz geltend machen. Es bleibt auch ihr alleiniger Entscheid, ob sie ihre Kinder ausser Haus betreuen lassen wollen oder nicht.

Massnahmen  
der Kantone

Nur wenn die Kantone die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu wenig fördern, und nur wenn auch die Anstrengungen von Dritten wie Gemeinden, privaten Organisationen, Privatpersonen oder der Wirtschaft nicht ausreichen, wird der Bund aktiv. Er kann dann beispielsweise die Kantone dazu verpflichten, eine bestimmte Anzahl Betreuungsplätze bereitzustellen. Im Weiteren erhält der Bund mit dem neuen Verfassungsartikel die Kompetenz, selber Massnahmen zu treffen, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern. Zu diesem Zweck kann er auch Massnahmen von Kantonen oder von Dritten finanziell unterstützen.

Massnahmen  
des Bundes

Bevor sich der Bund selber engagieren oder den Kantonen Vorgaben machen kann, muss das Parlament die Einzelheiten in einem Bundesgesetz regeln. Gegen dieses Gesetz könnte das Referendum ergriffen werden, womit das Volk das letzte Wort hätte. Allfällige Kosten für Bund und Kantone hängen von der konkreten Umsetzung des neuen Verfassungsartikels ab und können deshalb zurzeit nicht beziffert werden.

Keine Umsetzung  
ohne Gesetz

Gemäss geltender Verfassung ist der Bund heute schon gehalten, bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Bedürfnisse der Familie zu berücksichtigen. Zudem kann der Bund bereits heute Massnahmen unterstützen, die beispielsweise Kantone, Gemeinden oder private Organisationen zum Schutz der Familie ergreifen. Diese beiden bisherigen Regelungen werden in den neuen Verfassungsartikel übernommen und mit der Bestimmung ergänzt, dass Bund und Kantone die Vereinbarkeit von Familie und Beruf fördern müssen.

Erweiterung  
der heutigen  
Regelung



## Abstimmungstext

### Bundesbeschluss über die Familienpolitik

vom 15. Juni 2012

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
nach Einsicht in den Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit  
des Nationalrates vom 10. November 2011<sup>1</sup>  
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom 15. Februar 2012<sup>2</sup>,  
beschliesst:*

I

Die Bundesverfassung<sup>3</sup> wird wie folgt geändert:

*Art. 115a* Familienpolitik

<sup>1</sup> Der Bund berücksichtigt bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Bedürfnisse der Familie. Er kann Massnahmen zum Schutz der Familie unterstützen.

<sup>2</sup> Bund und Kantone fördern die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung. Die Kantone sorgen insbesondere für ein bedarfsgerechtes Angebot an familien- und schulergänzenden Tagesstrukturen.

<sup>3</sup> Reichen die Bestrebungen der Kantone oder Dritter nicht aus, so legt der Bund Grundsätze über die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung fest.

*Art. 116 Abs. 1 und 2*

<sup>1</sup> *Aufgehoben*

<sup>2</sup> Der Bund kann Vorschriften über die Familienzulagen erlassen und eine eidgenössische Familienausgleichskasse führen.

II

Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

<sup>1</sup> BBI 2012 675  
<sup>2</sup> BBI 2012 1827  
<sup>3</sup> SR 101

## Die Beratungen im Parlament

Die Vorlage geht auf eine parlamentarische Initiative aus dem Jahr 2007 zurück. Diese forderte einen neuen Verfassungsartikel für eine umfassende Familienpolitik. Im Lauf der Beratungen entschied sich das Parlament, die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit und die Vereinbarkeit von Familie und Ausbildung ins Zentrum des neuen Verfassungsartikels zu stellen. Ein besonderes Gewicht erhielt dabei die Aufgabe der Kantone, für ein bedarfsgerechtes Angebot an familien- und schulergänzenden Betreuungsplätzen zu sorgen, zum Beispiel in Krippen oder Kinderhorten oder an Mittagstischen.

National- und Ständerat waren sich einig, dass die Familie für das Funktionieren unserer Gesellschaft zentral ist und dass sie besonderen Schutz und Unterstützung benötigt. Ebenso unbestritten war, dass sich die Haushaltsstrukturen und Familienformen in den letzten Jahrzehnten stark verändert haben. Die heutigen Familien sind mit zahlreichen neuen Herausforderungen konfrontiert.

Strittig war im Parlament hingegen, ob es Sache des Staates ist, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern, und ob eine solche Aufgabe in die Verfassung aufgenommen werden soll.

Eine Minderheit lehnte den neuen Verfassungsartikel ab. Ihrer Ansicht nach wird damit unnötigerweise in die Autonomie der Kantone eingegriffen. Für die Familienpolitik sollten weiterhin die Kantone und Gemeinden zuständig sein, die beschränkten Kompetenzen des Bundes in der geltenden Verfassung reichten aus. Zudem würden mit der Vorlage neue Aufgaben für Bund und Kantone geschaffen, deren Kostenfolgen noch nicht absehbar seien. Ferner wurde kritisiert, dass der neue Verfassungsartikel die Eigenverantwortung der Familien schwäche und die Fremdbetreuung von Kindern begünstige und dass viele Familien in eine zusätzliche Abhängigkeit vom Staat getrieben würden.

Eine klare Mehrheit erachtete es hingegen als notwendig, dass Bund und Kantone mehr dafür tun, damit die Eltern Beruf und Familie besser vereinbaren können. Die bestehende Lücke in der Verfassung müsse geschlossen werden. Der neue Verfassungsartikel trage den Bedürfnissen der Familien Rechnung, leiste einen Beitrag zur Bekämpfung der Familienarmut und stärke die Wirtschaft. Er schaffe eine massvolle Regelung, die an die heutigen Bestrebungen anknüpfe und die Verantwortung in erster Linie bei den Kantonen belasse. Bund und Kantone hätten es weiterhin selber in der Hand, wie und mit welchen finanziellen Mitteln sie die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung konkret fördern wollten.

## Die Argumente des Bundesrates

**Der neue Verfassungsartikel zur Familienpolitik anerkennt die zentrale Bedeutung der Familie für die Gesellschaft und trägt ihren Bedürfnissen besser Rechnung. Er dient auch den Interessen der Wirtschaft. Der Bundesrat befürwortet die Vorlage insbesondere aus folgenden Gründen:**

Die Familien und ihr Umfeld haben sich in den vergangenen Jahrzehnten stark gewandelt. Frauen sind heute besser ausgebildet, und viele sind erwerbstätig, weil sie dies so wollen oder aus finanziellen Gründen müssen. Tatsache ist aber auch, dass sich viele Frauen wegen der Kinderbetreuung aus dem Erwerbsleben zurückziehen oder keine Ausbildung machen. Ebenso verzichten viele Frauen zugunsten einer Berufstätigkeit oder einer Ausbildung auf Kinder. Diese Entwicklung schadet aus Sicht des Bundesrates unserer Gesellschaft und Wirtschaft. Gefordert sind deshalb geeignete Gegenmassnahmen.

Gewandelte  
Bedürfnisse der  
Familien

Für eine zeitgemässe Familienpolitik sind die Rahmenbedingungen für Familien so zu verbessern, dass sich Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit besser unter einen Hut bringen lassen. Es braucht dafür vor allem mehr familien- und schulergänzende Betreuungsplätze. Davon profitieren insbesondere die Frauen, womit ein wesentlicher Beitrag zur Gleichstellung in Beruf und Familie geleistet wird.

Gleichstellung  
fördern

Die Mütter, von denen heute viele über eine gute Ausbildung verfügen, sollen im Arbeitsmarkt bleiben und sich auch weiterbilden können. Denn unsere Wirtschaft braucht Fachkräfte und ist darauf angewiesen, dass möglichst viele Frauen und Männer erwerbstätig sind. Zudem fallen mit einer hohen Erwerbsbeteiligung mehr Steuererträge und mehr Beiträge an unsere Sozialwerke an.

Wirtschaft stärken  
und Wohlstand  
sichern

Viele Familien sind auf das Einkommen beider Eltern angewiesen. Alleinerziehende haben häufig gar keine andere Wahl, als erwerbstätig zu sein. Sie sind mit ihren Kindern besonders gefährdet, in Armut zu geraten; dies gilt ebenso für Familien mit vielen Kindern. Wenn die Familie mit einer Erwerbstätigkeit oder einer Ausbildung einfacher vereinbar ist, können Eltern ihre wirtschaftliche Situation aus eigener Kraft verbessern. Auf diese Weise wird Familienarmut wirksam bekämpft.

Familienarmut  
bekämpfen

Der Bundesrat hält den neuen Verfassungsartikel für notwendig, um die Politik zum Wohl der Familie weiterzuentwickeln. Kantone, Gemeinden, die Wirtschaft und Private sollen ihr bisheriges Engagement verstärken. Der Bund kann mit dem neuen Verfassungsartikel gezielt dort aktiv werden, wo diese Bestrebungen nicht ausreichen.

Familie gezielt  
fördern

Ob und wie der Bund sich engagiert und ob er den Kantonen Vorgaben macht, bleibt im neuen Verfassungsartikel bewusst offen. Dies muss vom Parlament zuerst in einem Bundesgesetz geregelt werden, zu dem sich allenfalls auch das Volk äussern kann. Von der konkreten Umsetzung hängen dann auch die finanziellen Folgen für Bund und Kantone ab. Heute können sie deshalb noch nicht beziffert werden.

Kostenfolgen  
hängen von  
Umsetzung ab

Der neue Verfassungsartikel gibt den Familien mehr Handlungsspielraum. Mit einem ausreichenden Angebot an familienergänzenden Betreuungsplätzen haben Eltern mehr Freiheit zu entscheiden, wer von ihnen in welchem Umfang erwerbstätig ist und wer die Kinder betreut. Sie können auch freier bestimmen, ob sie ihre Kinder ausser Haus betreuen lassen wollen oder nicht.

Mehr  
Entscheidungsfreiheit für Eltern

**Aus all diesen Gründen empfehlen Bundesrat und Parlament, den Bundesbeschluss über die Familienpolitik anzunehmen.**

## **Eidgenössische Volksinitiative «gegen die Abzockerei»**

### **Die Abstimmungsfrage lautet:**

Wollen Sie die Volksinitiative «**gegen die Abzockerei**» annehmen?

Das Parlament hat keine Abstimmungsempfehlung beschlossen.

## Das Wichtigste in Kürze

In den vergangenen Jahren wurde in der Öffentlichkeit zum Teil heftig kritisiert, dass verschiedene Unternehmen ihrem Kader sehr hohe Vergütungen und Abgangsentschädigungen bezahlten; dies unabhängig davon, ob das Unternehmen wirtschaftlich erfolgreich war oder nicht. Auf diesem Hintergrund entstand die Volksinitiative «gegen die Abzockerei».

Ausgangslage

Die Initiative will den börsenkotierten Unternehmen Schranken setzen, damit diese keine überhöhten Vergütungen mehr an ihr oberstes Kader auszahlen können. Dieses Ziel soll in erster Linie durch drei neue Bestimmungen erreicht werden: Die Vergütungen des Verwaltungsrats und der Geschäftsleitung müssen zwingend durch die Generalversammlung der Aktionärinnen und Aktionäre genehmigt werden; die Amtsdauer der Verwaltungsratsmitglieder wird auf ein Jahr beschränkt; gewisse Arten von Vergütungen wie Abgangsentschädigungen oder Prämien für Firmenkäufe werden verboten. Wer sich nicht an diese Regeln hält, soll zudem bestraft werden können.

Was will die Initiative?

Bundesrat und Ständerat lehnen die Initiative ab: Sie würde zu einer Überregulierung führen und einen wichtigen Standortvorteil der Schweiz, nämlich das liberale Aktienrecht, aufs Spiel setzen. Der Nationalrat hat keine Abstimmungsempfehlung beschlossen.

Standpunkt von Bundesrat und Parlament

Das Parlament anerkennt den Regelungsbedarf für Vergütungen bei börsenkotierten Unternehmen und hat deshalb einen indirekten Gegenvorschlag verabschiedet. Dieser setzt die wesentlichen Forderungen der Initiative auf Gesetzesstufe um, ist aber insgesamt massvoller. Auch der Bundesrat steht hinter diesem indirekten Gegenvorschlag.

## Die Vorlage im Detail

Die Volksinitiative «gegen die Abzockerei» wurde am 26. Februar 2008 eingereicht. Der Bundesrat empfahl sie dem Parlament im gleichen Jahr zur Ablehnung und schlug stattdessen vor, die seit 2007 laufende Aktienrechtsrevision mit zusätzlichen Bestimmungen in Bezug auf Vergütungen bei börsenkotierten Unternehmen zu ergänzen.

Das Parlament war mit dieser Ergänzung nicht einverstanden und arbeitete 2010 verschiedene Gegenvorschläge aus; dazu gehörten unter anderem steuerrechtliche Bestimmungen zu sehr hohen Vergütungen, die im Parlament und in der Öffentlichkeit als Boni-Steuer bezeichnet wurden. Der Bundesrat unterstützte die Boni-Steuer; der Nationalrat lehnte sie hingegen ab.

Für die Beratung dieser Gegenvorschläge und der Initiative verlängerte das Parlament die Behandlungsfrist zweimal um je ein Jahr. Am 16. März 2012 verabschiedete es einen indirekten Gegenvorschlag, der wesentliche Bestimmungen der Initiative übernimmt.

Die Volksinitiative «gegen die Abzockerei» betrifft ausschliesslich börsenkotierte Unternehmen. Sie will den Einfluss der Aktionärinnen und Aktionäre auf die Vergütungen des Verwaltungsrats, der Geschäftsleitung und des Beirats stärken. Zur Erreichung dieses Ziels werden verschiedene Massnahmen vorgeschlagen:

Die Aktionärinnen und Aktionäre stimmen jedes Jahr an der Generalversammlung darüber ab, welche Summe für die Vergütungen an die Mitglieder des Verwaltungsrats, der Geschäftsleitung und eines allfälligen Beirats bereitgestellt wird. Zudem wählen sie jährlich die Präsidentin oder den Präsidenten und die übrigen Mitglieder des Verwaltungsrats sowie die Mitglieder des Vergütungsausschusses.

Vorgeschichte

Forderungen  
der Initiative

Stärkung der  
Aktionärsrechte

- Statt an der Generalversammlung physisch teilzunehmen, können sich die Aktionärinnen und Aktionäre zur Ausübung ihres Stimm- und Wahlrechts elektronischer Kommunikationsmittel bedienen.
- Im Rahmen der institutionellen Stimmrechtsvertretung konnten die Stimmrechte der Aktionärinnen und Aktionäre bisher durch den Verwaltungsrat des Unternehmens vertreten werden (Organstimmrechtsvertretung). Ebenso konnten die Banken, bei denen die Aktionärinnen und Aktionäre ihre Aktien hinterlegt haben, die Stimmrechte der betreffenden Personen ausüben (Depotstimmrechtsvertretung). Dies will die Initiative verbieten. Einzig zulässig bliebe die Übertragung des Stimmrechts auf Vertreterinnen und Vertreter, die vom Unternehmen unabhängig und von der Generalversammlung gewählt sind.

Die Statuten eines Unternehmens müssen gemäss Initiative in Zukunft für Mitglieder des Verwaltungsrats, der Geschäftsleitung und des Beirats auch die Höhe der Renten, Darlehen und Kredite, die Anzahl Mandate ausserhalb des Konzerns, die Erfolgs- und Beteiligungspläne regeln; für Geschäftsleitungsmitglieder zudem auch die Dauer der Arbeitsverträge.

Zwingende  
statutarische  
Regelungen

Die Initiative sieht ein Verbot vor für Abgangsentschädigungen an Mitglieder des Verwaltungsrats und der Geschäftsleitung. Ebenso verboten sind Vergütungen, die im Voraus ausgerichtet werden. Die Mitglieder des Verwaltungsrats und der Geschäftsleitung dürfen auch keine Prämien für Firmenkäufe und -verkäufe erhalten.

Verbotene  
Vergütungsarten

Pensionskassen, die ihre Gelder regelmässig in Aktien börsenkotierter Unternehmen anlegen, werden verpflichtet, ihre Stimmrechte auszuüben. Dabei müssen sie gemäss Initiative die Interessen ihrer Versicherten berücksichtigen. Zudem müssen sie offenlegen, wie sie gestimmt haben.

Stimmpflicht für  
Pensionskassen

Widerhandlungen gegen die Forderungen der Initiative sollen mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren und Geldstrafe bis zu sechs Jahresvergütungen sanktioniert werden können.

Strafbestimmungen

Das Parlament hat die wesentlichen Forderungen der Initiative in seinem indirekten Gegenvorschlag umgesetzt. Dieser wurde bereits verabschiedet. Der Ständerat stimmte dem indirekten Gegenvorschlag mit 42 gegen 1 Stimme zu, der Nationalrat einstimmig. Der Bundesrat begrüßte in seiner Stellungnahme vom 25. Oktober 2010 den indirekten Gegenvorschlag ausdrücklich.

Indirekter  
Gegenvorschlag  
des Parlaments

Der indirekte Gegenvorschlag tritt aber nur in Kraft, wenn die Initiative abgelehnt wird und das Referendum gegen ihn nicht zustande kommt. Kommt ein Referendum zustande, so entscheidet die Volksabstimmung.

Das Parlament hatte im Verlauf der Beratung auch einen direkten Gegenentwurf behandelt, der eine sogenannte Boni-Steuer für sehr hohe Vergütungen enthielt. Der Nationalrat lehnte diese jedoch ab. Deshalb konnte sich das Parlament in der Schlussabstimmung nicht auf eine gemeinsame Abstimmungsempfehlung einigen.

## Der indirekte Gegenvorschlag des Parlaments

(tritt nur in Kraft, wenn die Initiative «gegen die Abzockerei» abgelehnt wird.)

### Unterschiede zur Initiative

Bei börsenkotierten Unternehmen erlassen nicht die Aktionärinnen und Aktionäre, sondern der Verwaltungsrat die Bestimmungen über die Vergütungen für die Mitglieder des Verwaltungsrats, der Geschäftsleitung und des Beirats (**Vergütungsreglement**). Das Vergütungsreglement muss den Aktionärinnen und Aktionären jedoch zur Genehmigung unterbreitet werden.

Die Vergütungen an den Verwaltungsrat, die Geschäftsleitung und den Beirat von börsenkotierten Unternehmen sind jährlich **im Vergütungsbericht offenzulegen**.

Auf die Einführung einer neuen **Strafbestimmung** wird verzichtet. Das geltende Strafrecht reicht aus.

Der Gegenvorschlag regelt die Stimmrechtspflicht der Pensionskassen weniger absolut. Die Pensionskassen üben ihre Stimmrechte «wenn möglich» aus.

Der indirekte Gegenvorschlag geht mit **verschärften Bestimmungen zur Sorgfaltspflicht** des Verwaltungsrats und **zur Rückerstattung von ungerechtfertigten Vergütungen** weiter als die Initiative.

### Mit der Initiative vergleichbare Bestimmungen

Die Aktionärinnen und Aktionäre von börsenkotierten Unternehmen beschließen jährlich über den **Gesamtbetrag der Vergütungen** des Verwaltungsrats, des Beirats sowie der Geschäftsleitung. Für die Geschäftsleitung kann die Generalversammlung entscheiden, ob ihre Beschlüsse bindende oder nur konsultative Wirkung haben.

Bei börsenkotierten Unternehmen sind **Abgangsentschädigungen** und **Vergütungen**, die **im Voraus** an Mitglieder des Verwaltungsrats, der Geschäftsleitung und des Beirats ausgerichtet werden, grundsätzlich untersagt. Die Aktionärinnen und Aktionäre können im Interesse des Unternehmens jedoch Ausnahmen von diesem Verbot beschliessen.

Wie bei der Initiative wird die institutionelle Stimmrechtsvertretung auf unabhängige Stimmrechtsvertreterinnen und -vertreter beschränkt. Diese werde von der Generalversammlung gewählt.

Die Unternehmen können neu **elektronische Kommunikationsmittel** einsetzen, damit die Aktionärinnen und Aktionäre nicht mehr physisch an der Generalversammlung teilnehmen müssen.

Die **gesetzlich vorgesehene Amtsdauer des Verwaltungsrats** von börsenkotierten Unternehmen beträgt ein Jahr. Diese Amtsdauer kann in den Statuten bis auf drei Jahre verlängert werden.





## Abstimmungstext

### Volksinitiative «gegen die Abzockerei»

#### I

Die Bundesverfassung<sup>1</sup> wird wie folgt geändert:

*Art. 95 Abs. 3 (neu)*

<sup>3</sup> Zum Schutz der Volkswirtschaft, des Privateigentums und der Aktionärinnen und Aktionäre sowie im Sinne einer nachhaltigen Unternehmensführung regelt das Gesetz die im In- oder Ausland kotierten Schweizer Aktiengesellschaften nach folgenden Grundsätzen:

- a. Die Generalversammlung stimmt jährlich über die Gesamtsumme aller Vergütungen (Geld und Wert der Sachleistungen) des Verwaltungsrates, der Geschäftsleitung und des Beirates ab. Sie wählt jährlich die Verwaltungsratspräsidentin oder den Verwaltungsratspräsidenten und einzeln die Mitglieder des Verwaltungsrates und des Vergütungsausschusses sowie die unabhängige Stimmrechtsvertreterin oder den unabhängigen Stimmrechtsvertreter. Die Pensionskassen stimmen im Interesse ihrer Versicherten ab und legen offen, wie sie gestimmt haben. Die Aktionärinnen und Aktionäre können elektronisch fernabstimmen; die Organ- und Depotstimmrechtsvertretung ist untersagt.
- b. Die Organmitglieder erhalten keine Abgangs- oder andere Entschädigung, keine Vergütung im Voraus, keine Prämie für Firmenkäufe und -verkäufe und keinen zusätzlichen Berater- oder Arbeitsvertrag von einer anderen Gesellschaft der Gruppe. Die Führung der Gesellschaft kann nicht an eine juristische Person delegiert werden.
- c. Die Statuten regeln die Höhe der Kredite, Darlehen und Renten an die Organmitglieder, deren Erfolgs- und Beteiligungspläne und deren Anzahl Mandate ausserhalb des Konzerns sowie die Dauer der Arbeitsverträge der Geschäftsleitungsmitglieder.
- d. Widerhandlung gegen die Bestimmungen nach den Buchstaben a–c wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren und Geldstrafe bis zu sechs Jahresvergütungen bestraft.

#### II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

<sup>1</sup> SR 101



*Art. 197 Ziff. 8 (neu)<sup>2</sup>*

*8. Übergangsbestimmung zu Art. 95 Abs. 3*

Bis zum Inkrafttreten der gesetzlichen Bestimmungen erlässt der Bundesrat innerhalb eines Jahres nach Annahme von Artikel 95 Absatz 3 durch Volk und Stände die erforderlichen Ausführungsbestimmungen.

<sup>2</sup> Da mit der Volksinitiative keine bestehende Übergangsbestimmung ersetzt werden soll, wird die definitive Nummerierung der Ziffer zu diesem Artikel nach der Volksabstimmung eingefügt. Die definitive Nummerierung richtet sich nach der Chronologie der in den Volksabstimmungen angenommenen Änderungen. Die Bundeskanzlei nimmt die entsprechenden Anpassungen anlässlich der Veröffentlichung in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts (AS) vor.

## Die Argumente des Initiativkomitees

### Liebe Stimmbürgerinnen und Stimmbürger

#### Weshalb Sie JA stimmen sollten zur Volksinitiative «gegen die Abzockerei»:

- ✓ Volksinitiative tangiert nur börsenkotierte Gesellschaften, keine KMU
- ✓ Verfassungstext kann nicht so schnell wieder geändert werden
- ✓ Selbstbereicherungen der Manager in Millionenhöhe schaden den Unternehmen und der Wirtschaft
- ✓ Finanz- und Wirtschaftskrise bestätigt, dass Selbstregulierung nicht funktioniert
- ✓ Internationale Regulierungsbestrebungen gehen in Richtung «bindende Abstimmungen»
- ✓ Standortvorteil: Seit Lancierung der Initiative haben internationale Grosskonzerne wie ACE Ltd, Coca Cola HBC, Foster Wheeler, Orascom Development, Tyco, Weatherford usw. ihren Hauptsitz in die Schweiz verlegt
- ✓ Erfolgs- und Beteiligungspläne, Renten, Darlehen und Kredite müssen in Statuten geregelt werden
- ✓ Aktionär entscheidet bindend über die Vergütungssummen von Verwaltungsrat, Geschäftsleitung und Beirat
- ✓ Verbot von Abgangsentschädigungen, Vorauszahlungen und Prämien bei Firmenkäufen und -verkäufen
- ✓ Jährliche Bestätigungswahl der Verwaltungsräte und des Präsidenten
- ✓ Pensionskassen/AHV-Fonds müssen im Sinne der Versicherten abstimmen und dies offenlegen
- ✓ Mit angespartem Kapital in Pensionskassen/AHV-Fonds sind wir alle Aktionäre

#### Weshalb der indirekte Gegenvorschlag absolut ungenügend ist:

- ✗ Lediglich 38 % der Initiativ-Forderungen wurden übernommen
- ✗ Gesetzesartikel können im Nu wieder geändert werden
- ✗ Durch langjährige Arbeitsverträge sind Millionen-Lohnfortzahlungen vorprogrammiert
- ✗ Offene Hintertüren: Mehrfach-Arbeitsverträge der Organmitglieder erlaubt
- ✗ Ohne andere Weisungen muss unabhängige Stimmrechtsvertretung dem Verwaltungsrat folgen
- ✗ Es **fehlen** u. a.: obligatorische bindende Abstimmung über die Vergütungen der Geschäftsleitung; zwingendes Verbot für Vorauszahlungen und Abgangsentschädigungen; obligatorische Stimmpflicht für Pensionskassen/AHV-Fonds; Strafbestimmungen bei Widerhandlung

#### Wir danken Ihnen herzlich für die Stimmabgabe: JA «gegen die Abzockerei».

Weitere Informationen: [www.abzockerei.ch](http://www.abzockerei.ch) [www.abzockerinitiativeja.ch](http://www.abzockerinitiativeja.ch)

## Die Argumente des Bundesrates

**Die Volksinitiative «gegen die Abzockerei» greift ein berechtigtes Thema auf und hat einen verheissungsvollen Titel; sie schießt aber mit mehreren Forderungen über das Ziel hinaus. Sie engt insbesondere den wirtschaftlichen Handlungsspielraum der börsenkotierten Unternehmen unnötig ein und könnte sich dadurch nachteilig auf den Wirtschaftsstandort Schweiz auswirken. Der indirekte Gegenvorschlag des Parlaments vermeidet diese Nachteile. Der Bundesrat lehnt die Initiative insbesondere aus folgenden Gründen ab:**

Der Bundesrat anerkennt die Notwendigkeit, für die Vergütungen des Verwaltungsrats und der Geschäftsleitung von börsenkotierten Unternehmen klarere Regeln aufzustellen. Die Initiative sieht – wie auch der Gegenvorschlag – Bestimmungen vor, durch die die Aktionärinnen und Aktionäre vermehrt auf diese Vergütungen Einfluss nehmen können. Doch der attraktive Titel der Initiative sollte nicht über ihre Schwächen hinwegtäuschen:

Notwendigkeit  
der Regulierung

Die Initiative wirft mit ihren zwingenden Vorschriften, Verboten und Strafbestimmungen das bewährte Prinzip des liberalen Aktienrechts über Bord. Sie schränkt den wirtschaftlichen Handlungsspielraum der börsenkotierten Unternehmen zu stark ein. Dieser ist in einem gewissen Rahmen auch bei den Vergütungen notwendig.

Mehrere Bestimmungen der Initiative wären zudem in der Praxis kaum umzusetzen. Dies trifft beispielsweise für die Bestimmung zu, dass die Pensionskassen ausschliesslich im Interesse der Versicherten abstimmen müssten. Diese Interessen können aber sehr unterschiedlich sein und lassen sich zudem nur schwer ermitteln. Auch nicht praxistauglich ist die Vorschrift, dass zahlreiche Details zu den Vergütungen, wie beispielsweise die Beteiligungs- oder Rentenpläne, in den Statuten festzulegen sind – und damit für die gesamte Öffentlichkeit einsehbar wären.

Schwächen  
der Initiative

Die Initiative schreibt schliesslich eine einjährige Amtsdauer des Verwaltungsrats vor. Dies widerspricht jedoch einer nachhaltigen Unternehmensführung; statt um den langfristigen Aufbau des Unternehmens müsste sich ein Verwaltungsrat schon nach kurzer Zeit um seine Wiederwahl kümmern.

Der vom Parlament verabschiedete indirekte Gegenvorschlag stärkt die Aktionärsrechte erheblich. Er nimmt auf Gesetzesstufe wesentliche Forderungen der Initiative auf. Dabei setzt er aber nicht auf starre Regeln, welche die Organisation des Unternehmens stark einengen würden, und auch nicht auf eine übertriebene Strafbestimmung. Auch der Gegenvorschlag legt die Grundsätze für angemessene Vergütungen fest und setzt Schranken gegenüber hemmungslosen Forderungen. Insgesamt ermöglicht er aber den Aktionärinnen und Aktionären, flexiblere Lösungen zu beschliessen.

Der Bundesrat betrachtet den indirekten Gegenvorschlag als die bessere Lösung. Er ermöglicht es den Aktionärinnen und Aktionären, Missbräuche bei den Vergütungen zu verhindern, ohne dass damit der wirtschaftliche Handlungsspielraum der Unternehmen unnötig beschränkt wird. Die rigorose Initiative «gegen die Abzockerei» führt zu einer Überregulierung für börsenkotierte Unternehmen, die in erheblichem Mass zum Schweizer Wohlstand beitragen. Ihre Einführung würde somit die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Schweiz schmälern. Es besteht die Gefahr, dass einzelne grosse Unternehmen ihren Sitz ins Ausland verlegen. Der Bundesrat lehnt die Initiative deshalb ab.

Vorzüge des  
indirekten Gegen-  
vorschlags

**Das Parlament hat keine Abstimmungsempfehlung beschlossen.**

## **Änderung des Raumplanungsgesetzes (RPG)**

### **Die Abstimmungsfrage lautet:**

Wollen Sie die Änderung vom 15. Juni 2012 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (**Raumplanungsgesetz**, RPG) annehmen?

**Bundesrat und Parlament empfehlen, der Änderung des Raumplanungsgesetzes zuzustimmen.**

Der Nationalrat hat die Vorlage mit 108 zu 77 Stimmen bei 10 Enthaltungen gutgeheissen, der Ständerat mit 30 zu 10 Stimmen bei 1 Enthaltung.

## Das Wichtigste in Kürze

Verschiedene Kantone und Gemeinden haben in der Vergangenheit zu grosse Bauzonen festgelegt. Solche Bauzonen werden oft nur locker überbaut, mit neuen Gebäuden weitab von den Ortszentren. Damit nimmt die Zersiedelung der Landschaft zu. Die Änderung des Raumplanungsgesetzes bezweckt eine klarere Trennung von Gebieten, die überbaut werden können, und solchen, die nicht überbaut werden dürfen. Sie hat eine kompakte Siedlungsentwicklung, die bessere Nutzung brachliegender Flächen in Bauzonen und die Verkleinerung überdimensionierter Bauzonen zum Ziel. Die Grösse der Bauzonen muss sich künftig am voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre orientieren.

Ziel der Gesetzes-  
änderung

Die Änderung des Raumplanungsgesetzes wurde vom Parlament als indirekter Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative beschlossen. Diese verlangt, dass die Gesamtfläche der Bauzonen in der Schweiz während 20 Jahren nicht vergrössert wird. Sie wurde vom Initiativkomitee unter der Bedingung zurückgezogen, dass die Revision des Raumplanungsgesetzes in Kraft tritt. Wird die nun vorliegende Revision abgelehnt, so kommt die Landschaftsinitiative zur Abstimmung.

Gegenvorschlag  
zur Landschafts-  
initiative

Gegen die Revision wurde das Referendum ergriffen. Kritisiert wird, sie beschneide die Eigentumsrechte und führe zu höheren Bodenpreisen.

Warum das  
Referendum?

Bundesrat und Parlament empfehlen, der Änderung des Raumplanungsgesetzes zuzustimmen. Damit kann dem Landverschleiss und der Zersiedelung Einhalt geboten werden.

Standpunkt  
von Bundesrat  
und Parlament

## Wichtige Begriffe

### **Nutzungsplan und Richtplan**

Jede Gemeinde muss einen Nutzungsplan (auch Zonenplan genannt) erstellen und dem Kanton zur Genehmigung unterbreiten. Im Nutzungsplan sind die Flächen festgelegt, die zum Beispiel für Wohnen, Arbeiten und Verkehr vorgesehen sind. Für die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer ist der Nutzungsplan verbindlich.

Der kantonale Richtplan enthält übergeordnete planerische Vorgaben für die Entwicklung von Siedlungen und Verkehrsinfrastrukturen sowie für den Schutz und die Nutzung der Landschaft. Er regelt auch die Planung von grösseren Bauvorhaben wie Freizeit- oder Einkaufszentren. Die kantonalen Richtpläne werden von den Bundesbehörden geprüft und vom Bundesrat genehmigt.

### **Einzonung und Rückzonung**

Gemeindegebiet, das nicht für die Bebauung vorgesehen ist, gehört in der Regel entweder zur Landwirtschaftszone oder zu einer Schutzzone. Ist ein solches Gebiet neu für eine Überbauung vorgesehen, so wird es der Bauzone zugeteilt. Man spricht dann von Einzonung. Umgekehrt spricht man von einer Rückzonung (auch Auszonung genannt), wenn Land, das für eine Bebauung vorgesehen war, aus der Bauzone herausgelöst und beispielsweise wieder der Landwirtschaftszone zugeteilt wird.

### **Landumlegung**

Das Prinzip der Landumlegung ist aus der Landwirtschaft schon lange bekannt (Güterzusammenlegung, Melioration). Auch innerhalb von Bauzonen kann es vorkommen, dass eine ungünstige Lage oder Aufteilung von Parzellen sinnvolles Bauen erschwert oder gar verunmöglicht. Durch Bau-landumlegungen, beispielsweise durch Abtausch und Arrondierung, entstehen Parzellen, die sinnvoll überbaut werden können.

### **Zersiedelung**

Von Zersiedelung spricht man, wenn verstreut und ungeordnet gebaut wird. Neue Wohnsiedlungen, Gewerbeareale und Strassen verbrauchen so übermässig viel Land, und es geht Kulturland verloren.

## Die Vorlage im Detail

In der Schweiz wird rege gebaut. Dadurch geht Jahr für Jahr viel Kulturland verloren. Dieses fehlt dann für die landwirtschaftliche Nutzung und als Erholungsraum. Angetrieben wird die Bautätigkeit durch das Bevölkerungswachstum, den steigenden Bedarf an Wohn-, Gewerbe- und Infrastrukturfleichen sowie durch veränderte Lebensgewohnheiten: Seit den 1960er-Jahren hat sich die Wohnfläche pro Person auf rund 50 m<sup>2</sup> verdoppelt. In der Schweiz wird jährlich insgesamt eine Fläche von der Grösse des Murten- oder des Walensees verbaut. Das entspricht über einen Zeitraum von zehn Jahren betrachtet der Grösse des Kantons Zug. Da Boden nicht unbeschränkt verfügbar ist, braucht es einen häuslicheren Umgang damit.

Boden ist ein  
knappes Gut

Heute umfassen die Bauzonen in der Schweiz rund 230 000 Hektaren. Fast ein Fünftel davon ist nicht überbaut. Der Anteil der Baulandreserven ist in ländlichen und touristischen Regionen tendenziell grösser als in städtischen Gebieten. Bauzonen massvoll festzulegen ist wichtig, weil zu grosse Baulandreserven eine lockere Besiedlung begünstigen. Diese Entwicklung erhöht den Bodenverbrauch und beeinträchtigt die Landschaft und ihre Bedeutung für den Tourismus. Sie verursacht auch einen höheren Aufwand, um diese Gebiete mit Strassen, Wasser-, Strom- und Abwasserleitungen zu erschliessen.

Landschaft  
schonen

Schon nach heutigem Recht sollten Bauzonen nur so viel Land umfassen, wie voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt wird. In gewissen Gemeinden reichen die Bauzonen heute aber für mehr als 50 Jahre. Sie sind somit viel grösser als nötig. Mit der Revision legt das Gesetz verbindlich fest, dass Bauzonen künftig dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre zu entsprechen haben und überdimensionierte Bauzonen verkleinert werden müssen.

Bauzonen nach  
absehbarem Bedarf  
festlegen

Mit der Revision wird auch die Verfügbarkeit des bereits eingezonten Baulands verbessert. Bauland soll nicht über Jahre gehortet, sondern sinnvoll verwendet werden. Das kann beispielsweise durch eine Landumlegung geschehen: Dabei wird Bauland abgetauscht, um zusammenhängende Parzellen zu schaffen, die sich für eine Überbauung eignen. Die Kantone können – ausnahmsweise und als letzte Massnahme – die Eigentümerinnen und Eigentümer eines Grundstücks auch dazu verpflichten, ihr Bauland innert angemessener Frist zu überbauen. Eine solche Massnahme ist aber nur möglich, wenn das öffentliche Interesse an der Bebauung überwiegt, insbesondere um eine spekulative Baulandhortung zu unterbinden. Die Massnahmen zur besseren Nutzung des Baulands werden von den Kantonen gemeinsam mit den Gemeinden getroffen und auf die örtlichen Bedürfnisse zugeschnitten.

Vorhandenes  
Bauland besser  
nutzen

Wird ein Grundstück neu als Bauland eingezont, so gewinnt es stark an Wert. Die Revision sieht vor, dass die Kantone und Gemeinden künftig mindestens 20 Prozent dieses Mehrwerts erhalten. Diese Zahlung wird aber nicht sofort fällig, sondern erst, wenn das neu eingezonte Grundstück verkauft oder überbaut worden ist – und die Eigentümerinnen und Eigentümer den Gewinn erzielt haben. Die Kantone und Gemeinden verwenden das Geld, um jene Eigentümerinnen und Eigentümer abzugelten, die Anspruch auf eine Entschädigung haben, weil ihre Grundstücke aus der Bauzone rückgezont wurden und dadurch an Wert verloren haben. Je nach Situation kann das Geld auch für die Gestaltung öffentlicher Plätze, Parks oder Strassen eingesetzt werden. Das geänderte Raumplanungsgesetz knüpft mit der Mehrwertabgabe an eine bewährte Praxis mehrerer Kantone an: Basel-Stadt, Genf, Neuenburg und Thurgau setzen schon heute auf solche Ausgleichsregeln. In den Kantonen Bern, Glarus, Graubünden und Obwalden können sich die Gemeinden über Verträge mit den Eigentümerinnen und Eigentümern einen Teil des Mehrwerts sichern.

Mehrwertabgabe

Das Parlament hat zwei weitere Regelungen beschlossen: Zum einen profitieren Bauern und Bäuerinnen von einer tieferen Mehrwertabgabe, wenn sie nach der Veräusserung oder Überbauung ihres Baulands innert angemessener Frist zum Beispiel einen Stall ersetzen und entsprechende Investitionen tätigen. Zum andern wird für Solaranlagen auf Dächern in Bau- und in Landwirtschaftszonen grundsätzlich keine Baubewilligung mehr nötig sein.

Regelungen für  
Landwirtschaft und  
Solaranlagen

Die Revision wird nicht auf einen Schlag umgesetzt: Sie erfordert zunächst die Anpassung der kantonalen Richtpläne. Die Kantone haben dafür fünf Jahre Zeit. In der Folge ist es an den Gemeinden, die Bauzonen in ihren Nutzungsplänen anzupassen. Das Gesetz gibt ihnen dazu keine Frist vor. Erfahrungsgemäss dauert diese Anpassung mehrere Jahre. Die Umsetzung wird sich somit bis weit in die 2020er-Jahre hinein erstrecken. An der föderalistischen Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden wird durch die Gesetzesänderung nicht gerüttelt. Die Raumplanung bleibt in erster Linie Sache der Kantone und Gemeinden.

Schrittweise  
Umsetzung der  
Revision

Die Änderung des Raumplanungsgesetzes ist ein indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Raum für Mensch und Natur (Landschaftsinitiative)». Diese Initiative bezweckt, dem Bund mehr raumplanerische Kompetenzen zu geben und die Gesamtfläche der Bauzonen in der Schweiz während 20 Jahren nicht zu vergrössern. Nach dem Beschluss des Parlaments zur Revision des Raumplanungsgesetzes wurde die Landschaftsinitiative unter der Bedingung zurückgezogen, dass die Revision in Kraft tritt. Andernfalls gelangt gemäss Gesetz die Landschaftsinitiative zur Abstimmung. Aus der Sicht von Bundesrat und Parlament ist die Landschaftsinitiative zu starr, weil sie auch nötige Einzonungen verhindern würde.

Was geschieht  
bei einem Nein zur  
Revision?

## Die Argumente des Referendumskomitees

### Vernünftige Lösungen statt Diktat aus Bern

Die vorliegende Revision des Raumplanungsgesetzes löst keine Probleme, sondern schafft neue zuhauf. Die Vorlage führt zu einer bürokratischen Monsterübung, die sich ohne massive Aufstockung des Staatsapparats nicht umsetzen lässt. In mancher Hinsicht stellt sie sogar die extreme Landschaftsinitiative, die ein zwanzigjähriges Baumoratorium schaffen will, in den Schatten.

### Schwerwiegende Folgen

Für ein Nein zur Vorlage sprechen vorab vier Hauptargumente:

- Verknappung von Bauland führt zu höheren Bodenpreisen: Mieter und Hauseigentümer bekämen dies bei den Wohnkosten schmerzhaft zu spüren.
- Angestrebte Rückzonungs- und Überbauungspflicht schafft Rechtsunsicherheit: Vollzugsprobleme und eine Flut von langwierigen und teuren Gerichtsverfahren wären die Folge.
- Neue oder höhere Steuern, Gebühren und Abgaben: Die vorgeschlagene obligatorische Mehrwertabschöpfung von mindestens 20 Prozent der Gewinne bei Grundstücksverkäufen reicht nicht aus, um die Enteignungsentschädigungen bei Rückzonungen zu decken.
- Bevormundung durch den Bundesvogt ersetzt bewährte föderalistische Lösungen: Kantone, Regionen und Gemeinden verlieren wichtige Kompetenzen in der Raumplanung. So steht der Kanton Appenzell Innerrhoden vor anderen raumplanerischen Herausforderungen als der Kanton Basel-Stadt.

### Es geht auch anders

Raum für die Bedürfnisse der Bevölkerung und der Wirtschaft gibt es in der Schweiz genug – es gilt ihn aber richtig zu nutzen. Das Referendumskomitee steht daher hinter Bestrebungen für einen wirksamen Schutz der Landschaft. Der Weg dazu führt aber nicht über ein Diktat von oben, sondern über vernünftige Lösungen auf föderalistischer Basis. Konkret heisst dies verdichtetes Bauen, Wiederbelebung der Stadt- und Ortskerne, Erhaltung des Kulturlandes sowie Lockerungen und Vereinfachungen im Baurecht. Ein Nein zur Vorlage verhindert, dass Wohlstand und Lebensqualität unseres Landes der Boden unter den Füßen weggezogen wird.

Weitere Informationen: [www.rpg-revision-nein.ch](http://www.rpg-revision-nein.ch)

## Die Argumente des Bundesrates

**Die Revision des Raumplanungsgesetzes bremst den Landverschleiss und bekämpft die Bodenspekulation: Zu grosse Bauzonen werden verkleinert, bestehende Reserven werden besser genutzt. Das garantiert eine kompaktere Siedlungsentwicklung, schont die Landschaft und hält die Schweiz als Wohn- und Arbeitsort attraktiv. Der Bundesrat befürwortet die Vorlage insbesondere aus folgenden Gründen:**

Die Änderung des Raumplanungsgesetzes garantiert einen sorgsameren Umgang mit dem Boden. Dies ist zwar schon heute ein Ziel der Raumplanung, wurde aber in den Kantonen sehr unterschiedlich umgesetzt. Die Revision verlangt nun von den Kantonen und Gemeinden, überdimensionierte Bauzonen zu verkleinern. Sie trägt so zur Erhaltung einer intakten Landschaft bei und ist damit auch im Interesse des Tourismus und der erholungssuchenden Bevölkerung. Zu grosse Bauzonen führen dazu, dass wertvolles Kulturland mit verstreuten Siedlungen überbaut wird. Die neuen gesetzlichen Bestimmungen dämmen diesen Landverschleiss ein. Sie verhindern zugleich die hohen Folgekosten einer Erschliessung weitläufig gebauter Siedlungen mit Strassen, Strom und Wasser: Die Erschliessungskosten sind in solchen Gebieten oft doppelt so hoch wie andernorts und belasten die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler darum stärker. Die Revision wirkt dieser Fehlentwicklung entgegen.

Revision bremst  
Zersiedelung

Die Revision ist ausgewogen. Sie sorgt dafür, dass die Kantone und Gemeinden einen Teil der Erträge erhalten, die sich aus der Wertsteigerung von Boden durch Einzonung ergeben: Wer durch einen planerischen Entscheid davon pro-

Revision ist  
ausgewogen

fitiert, dass sein Boden zu Bauland wird, kann den Wert seines Grundstücks quasi über Nacht erheblich steigern – und hohe Gewinne erzielen, wenn dieses verkauft oder überbaut wird. Ein Teil davon wird künftig abgeschöpft. Diese Mehrwertabgabe ist das logische Gegenstück zu den Entschädigungen, die bei Rückzonungen zu zahlen sind. Sie ist eine gute und gerechte Lösung, die sich bereits in mehreren Kantonen und Gemeinden bewährt hat. Das ist auch die Auffassung der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz der Kantone. Sie unterstützt daher die Revision.

Die Revision stärkt die Gemeinden in ihrem Bestreben, Bauland besser verfügbar zu machen. Heute stehen sie oft vor dem Problem, dass Bauland zwar vorhanden ist, aber nicht genutzt wird – etwa weil die Parzellen zersplittert sind, ungünstig liegen oder mehreren Personen gehören, die sich nicht auf ein Projekt einigen können. Dieses Bauland kommt dann gar nicht auf den Markt. Das erhöht den Druck, am Siedlungsrand weiteres Land einzuzonen. Die Revision hilft, diesen Missstand zu beheben. Sie erleichtert den Abtausch von Bauland, was das Bauen an einem sinnvollen Ort ermöglicht. Sie erlaubt den Kantonen zudem, Fristen für die Überbauung eines Grundstücks zu setzen. Dadurch bekämpft sie die Bodenspekulation und die Baulandhortung. Sie verhindert, dass dem Markt Bauland an gesuchten Lagen entzogen und der Bodenpreis zusätzlich in die Höhe getrieben wird.

Revision erhöht  
Verfügbarkeit des  
Bodens

Eine Zustimmung zur Änderung des Raumplanungsgesetzes ist ausserdem sinnvoll, weil sie bessere Lösungen bringt als die starre Landschaftsinitiative. Diese will die Bauzonen in der Schweiz während 20 Jahren faktisch einfrieren. Das ist

Bessere Lösung  
als starre Land-  
schaftsinitiative

der falsche Weg. Vielen Kantonen würde es so verunmöglicht, bei Bedarf neues Land einzuzonen. Die wirtschaftliche Entwicklung würde dadurch stark beeinträchtigt: Wo absehbar ist, dass die Bevölkerung wächst und sich neue Unternehmen ansiedeln wollen, müssen Einzonungen weiterhin möglich bleiben. Die Landschaftsinitiative würde zudem ausgerechnet jene Kantone begünstigen, die zu grosse Bauzonen geschaffen haben. Die Kantone, die korrekt eingezont haben, würden hingegen bestraft.

Der Bundesrat erachtet die Landschaftsinitiative als untaugliche Lösung. Er empfiehlt deshalb, der Änderung des Raumplanungsgesetzes den Vorzug zu geben und die Revision anzunehmen. Sie hält die Schweiz als Wohn- und Arbeitsort attraktiv.

**Aus all diesen Gründen empfehlen Bundesrat und Parlament, der Änderung des Raumplanungsgesetzes zuzustimmen.**



## Abstimmungstext

### Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG)

Änderung vom 15. Juni 2012

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 20. Januar 2010<sup>1</sup>,  
beschliesst:*

I

Das Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979<sup>2</sup> wird wie folgt geändert:

*Art. 1 Abs. 1 erster Satz und Abs. 2 Bst. a<sup>bis</sup>, b und b<sup>bis</sup>*

<sup>1</sup> Bund, Kantone und Gemeinden sorgen dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt und das Baugebiet vom Nichtbaugebiet getrennt wird. ...

<sup>2</sup> Sie unterstützen mit Massnahmen der Raumplanung insbesondere die Bestrebungen:

- a<sup>bis</sup>. die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken, unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität;
- b. kompakte Siedlungen zu schaffen;
- b<sup>bis</sup>. die räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft zu schaffen und zu erhalten;

*Art. 3 Abs. 2 Bst. a und 3 Bst. a und a<sup>bis</sup>*

<sup>2</sup> Die Landschaft ist zu schonen. Insbesondere sollen:

- a. der Landwirtschaft genügende Flächen geeigneten Kulturlandes, insbesondere Fruchtfolgeflächen, erhalten bleiben;

<sup>3</sup> Die Siedlungen sind nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen. Insbesondere sollen:

- a. Wohn- und Arbeitsgebiete einander zweckmässig zugeordnet sein und schwergewichtig an Orten geplant werden, die auch mit dem öffentlichen Verkehr angemessen erschlossen sind;
- a<sup>bis</sup>. Massnahmen getroffen werden zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsfläche;

<sup>1</sup> BBl 2010 1049

<sup>2</sup> SR 700

*Art. 5 Art. 1bis–1sexies*

<sup>1bis</sup> Planungsvorteile werden mit einem Satz von mindestens 20 Prozent ausgeglichen. Der Ausgleich wird bei der Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung fällig. Das kantonale Recht gestaltet den Ausgleich so aus, dass mindestens Mehrwerte bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden ausgeglichen werden.

<sup>1ter</sup> Der Ertrag wird für Massnahmen nach Absatz 2 oder für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Artikel 3, insbesondere Absätze 2 Buchstabe a und 3 Buchstabe abis, verwendet.

<sup>1quater</sup> Für die Bemessung der Abgabe ist der bei einer Einzonung errechnete Planungsvorteil um den Betrag zu kürzen, welcher innert angemessener Frist zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung verwendet wird.

<sup>1quinquies</sup> Das kantonale Recht kann von der Erhebung der Abgabe absehen, wenn:

- a. ein Gemeinwesen abgabepflichtig wäre; oder
- b. der voraussichtliche Abgabeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht.

<sup>1sexies</sup> Die bezahlte Abgabe ist bei der Bemessung einer allfälligen Grundstücksgewinnsteuer als Teil der Aufwendungen vom Gewinn in Abzug zu bringen.

*Art. 6 Abs. 1, 2 Einleitungssatz sowie Abs. 3 Einleitungssatz, Bst. a und c*

<sup>1</sup> *Aufgehoben*

<sup>2</sup> Für die Erstellung ihrer Richtpläne erarbeiten die Kantone Grundlagen, in denen sie feststellen, welche Gebiete:

<sup>3</sup> In den Grundlagen geben sie auch Aufschluss über den Stand und die bisherige Entwicklung:

- a. ihres Siedlungsgebietes;
- c. ihres Kulturlandes.

*Art. 8 Mindestinhalt der Richtpläne*

<sup>1</sup> Jeder Kanton erstellt einen Richtplan, worin er mindestens festlegt:

- a. wie der Kanton sich räumlich entwickeln soll;
- b. wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden;
- c. in welcher zeitlichen Folge und mit welchen Mitteln vorgesehen ist, die Aufgaben zu erfüllen.

<sup>2</sup> Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt bedürfen einer Grundlage im Richtplan.



#### *Art. 8a* Richtplaninhalt im Bereich Siedlung

<sup>1</sup> Der Richtplan legt im Bereich Siedlung insbesondere fest:

- a. wie gross die Siedlungsfläche insgesamt sein soll, wie sie im Kanton verteilt sein soll und wie ihre Erweiterung regional abgestimmt wird;
- b. wie Siedlung und Verkehr aufeinander abgestimmt und eine rationelle sowie flächensparende Erschliessung sichergestellt werden;
- c. wie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen bewirkt wird;
- d. wie sichergestellt wird, dass die Bauzonen den Anforderungen von Artikel 15 entsprechen; und
- e. wie die Siedlungserneuerung gestärkt wird.

<sup>2</sup> *Bisheriger Artikel 8 Absatz 2*

<sup>3</sup> *Bisheriger Artikel 8 Absatz 3*

#### *Art. 15* Bauzonen

<sup>1</sup> Die Bauzonen sind so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen.

<sup>2</sup> Überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren.

<sup>3</sup> Lage und Grösse der Bauzonen sind über die Gemeindegrenzen hinaus abzustimmen; dabei sind die Ziele und Grundsätze der Raumplanung zu befolgen. Insbesondere sind die Fruchtfolgeflächen zu erhalten sowie Natur und Landschaft zu schonen.

<sup>4</sup> Land kann neu einer Bauzone zugewiesen werden, wenn:

- a. es sich für die Überbauung eignet;
- b. es auch im Fall einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren benötigt, erschlossen und überbaut wird;
- c. Kulturland damit nicht zerstückelt wird;
- d. seine Verfügbarkeit rechtlich sichergestellt ist; und
- e. damit die Vorgaben des Richtplans umgesetzt werden.

<sup>5</sup> Bund und Kantone erarbeiten zusammen technische Richtlinien für die Zuweisung von Land zu den Bauzonen, namentlich die Berechnung des Bedarfs an Bauzonen.

#### *Art. 15a* Förderung der Verfügbarkeit von Bauland

<sup>1</sup> Die Kantone treffen in Zusammenarbeit mit den Gemeinden die Massnahmen, die notwendig sind, um die Bauzonen ihrer Bestimmung zuzuführen, insbesondere bodenrechtliche Massnahmen wie Landumlegungen (Art. 20).

<sup>2</sup> Das kantonale Recht sieht vor, dass, wenn das öffentliche Interesse es rechtfertigt, die zuständige Behörde eine Frist für die Überbauung eines Grundstücks setzen und, wenn die Frist unbenützt verstreicht, bestimmte Massnahmen anordnen kann.

*Art. 18a* Solaranlagen

<sup>1</sup> In Bau- und in Landwirtschaftszonen bedürfen auf Dächern genügend angepasste Solaranlagen keiner Baubewilligung nach Artikel 22 Absatz 1. Solche Vorhaben sind lediglich der zuständigen Behörde zu melden.

<sup>2</sup> Das kantonale Recht kann:

- a. bestimmte, ästhetisch wenig empfindliche Typen von Bauzonen festlegen, in denen auch andere Solaranlagen ohne Baubewilligung erstellt werden können;
- b. in klar umschriebenen Typen von Schutzzonen eine Baubewilligungspflicht vorsehen.

<sup>3</sup> Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung bedürfen stets einer Baubewilligung. Sie dürfen solche Denkmäler nicht wesentlich beeinträchtigen.

<sup>4</sup> Ansonsten gehen die Interessen an der Nutzung der Solarenergie auf bestehenden oder neuen Bauten den ästhetischen Anliegen grundsätzlich vor.

*Art. 19 Abs. 2*

<sup>2</sup> Das Gemeinwesen hat die Bauzonen innerhalb der im Erschliessungsprogramm vorgesehenen Frist zu erschliessen; es kann die Erschliessung bei Bedarf etappieren. Das kantonale Recht regelt die Beiträge der Grundeigentümer.

*Art. 38*

*Bisherige Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 17. Dezember 2010*

*Art. 38a* Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 15. Juni 2012

<sup>1</sup> Die Kantone passen innert fünf Jahren nach Inkrafttreten der Änderung vom 15. Juni 2012 ihre Richtpläne an die Anforderungen der Artikel 8 und 8a Absatz 1 an.

<sup>2</sup> Bis zur Genehmigung dieser Richtplananpassung durch den Bundesrat darf im betreffenden Kanton die Fläche der rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen insgesamt nicht vergrössert werden.

<sup>3</sup> Nach Ablauf der Frist von Absatz 1 ist die Ausscheidung neuer Bauzonen unzulässig, solange der betreffende Kanton nicht über eine vom Bundesrat genehmigte Richtplananpassung verfügt.

<sup>4</sup> Die Kantone regeln innert fünf Jahren nach Inkrafttreten der Änderung vom 15. Juni 2012 den angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile nach den Anforderungen von Artikel 5.

<sup>5</sup> Nach Ablauf der Frist von Absatz 4 ist die Ausscheidung neuer Bauzonen unzulässig, solange der betreffende Kanton nicht über einen angemessenen Ausgleich nach den Anforderungen von Artikel 5 verfügt. Der Bundesrat bezeichnet nach Anhörung diese Kantone.



## II

Das Energiegesetz vom 26. Juni 1998<sup>3</sup> wird wie folgt geändert:

*Art. 9 Abs. 3 Bst. e*

<sup>3</sup> Sie erlassen insbesondere Vorschriften über:

- e. die Erzeugung erneuerbarer Energien und Energieeffizienz: Bei beheizten Gebäuden, welche mindestens den Minergie-, MuKENStandard<sup>4</sup> oder einen vergleichbaren Baustandard erreichen, wird die Überschreitung von maximal 20 cm für die Wärmedämmung oder Anlage zur besseren Nutzung einheimischer erneuerbarer Energien bei der Berechnung insbesondere der Gebäudehöhe, der Gebäude-, Grenz-, Gewässer-, Strassen- oder Parkplatzabstände und bei den Baulinien nicht mitgezählt.

## III

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup> Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

<sup>3</sup> SR 730.0

<sup>4</sup> Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich.



**PP**  
**Postaufgabe**

Retouren an die Einwohnerkontrolle  
der Gemeinde

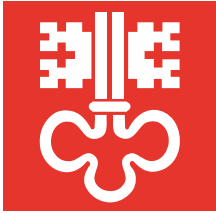
**Empfehlung**  
**an die Stimmberechtigten**

Bundesrat und Parlament  
empfehlen den Stimmberechtigten,  
am 3. März 2013  
wie folgt zu stimmen:

- Ja zum Bundesbeschluss  
über die Familienpolitik
- Das Parlament hat keine Empfehlung  
zur Initiative «gegen die Abzockerei»  
beschlossen
- Ja zur Änderung des  
Raumplanungsgesetzes

Redaktionsschluss:  
14. November 2012

Weitere Informationen unter:  
[www.admin.ch](http://www.admin.ch)  
[www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)  
[www.ch.ch](http://www.ch.ch)



KANTON  
NIDWALDEN

REGIERUNGSRAT

---

# **Kantonale Volksabstimmung vom 3. März 2013**

**Volksinitiative  
über die Teilrevision des  
Steuergesetzes in Bezug auf die  
Abschaffung der Pauschalsteuer**

**Abstimmungsbotschaft**

# Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis.....</b>	<b>2</b>
<b>Abstimmungsfrage.....</b>	<b>3</b>
<b>Das Wichtigste in Kürze.....</b>	<b>4</b>
<b>Abstimmungsvorlage.....</b>	<b>5</b>
<b>Standpunkt des Initiativkomitees.....</b>	<b>6</b>
<b>Stellungnahme des Regierungsrates und des Landrates.....</b>	<b>8</b>
<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>12</b>
<b>Empfehlung an die Stimmberechtigten .....</b>	<b>12</b>

# Abstimmungsfrage

Sehr geehrte Mitbürgerinnen  
Sehr geehrte Mitbürger

Am 10. Januar 2012 reichten die Jungsozialistinnen und Jungsozialisten Nidwalden (JUSO) eine Volksinitiative mit dem Titel «Schluss mit Steuerprivilegien für ausländische Millionäre» ein. Diese Volksinitiative wurde von 344 Stimmberechtigten unterzeichnet. Gestützt auf Art. 54 der Kantonsverfassung verlangen die Initiantinnen und Initianten die Änderung des Gesetzes vom 22. März 2000 über die Steuern des Kantons und der Gemeinden (Steuergesetz, StG). Der Landrat hat die Initiative am 21. November 2012 mit 53 gegen 6 Stimmen ohne Gegenvorschlag abgelehnt. Die Initiative unterliegt damit der Volksabstimmung.

Die Abstimmungsfrage lautet:

**Wollen Sie die Volksinitiative über die Teilrevision des Steuergesetzes in Bezug auf die Abschaffung der Pauschalsteuer annehmen?**

Wenn Sie die Initiative annehmen wollen, beantworten Sie die Frage mit *Ja*.

Wenn Sie die Initiative ablehnen wollen, beantworten Sie die Frage mit *Nein*.

# Das Wichtigste in Kürze

## **Antrag der Jungsozialistinnen und Jungsozialisten Nidwalden (JUSO)**

Mit der Volksinitiative über die Teilrevision des Steuergesetzes in Bezug auf die Abschaffung der Pauschalsteuer verlangen die JUSO, dass der Kanton Nidwalden für die Kantons- und Gemeindesteuern die Möglichkeit der Besteuerung nach dem Aufwand abschaffen soll. Es handle sich hierbei um ein unfaires Besteuerungssystem, welches reichen Ausländerinnen und Ausländern steuerliche Sonderprivilegien gewähre.

## **Stellungnahme von Landrat und Regierungsrat**

Der Landrat und der Regierungsrat beantragen den Stimmberechtigten, die Volksinitiative über die Teilrevision des Steuergesetzes in Bezug auf die Abschaffung der Pauschalsteuer abzulehnen. Diese sogenannte Pauschalsteuer meint die Besteuerung nach dem Aufwand. Diese Ablehnung der Initiative wird damit begründet, dass die Besteuerung nach dem Aufwand Teil des schweizerischen Steuersystems ist. Diese Besteuerung erfolgt in dem gesetzlich dafür vorgesehenen Bemessungsverfahren; somit trifft die sprachliche Unterstellung von Seiten der JUSO, diese Besteuerung sei eine Pauschalsteuer, nicht zu.

Die Abschaffung der Besteuerung nach dem Aufwand in Nidwalden würde sich auf die Steuer- und Standortattraktivität sehr nachteilig auswirken. Es müsste mit namhaften Steuerausfällen gerechnet werden.

Der Kanton Nidwalden verfügt heute über ein sehr attraktives Steuerklima. Davon profitieren nicht nur die oberen Einkommens- und Vermögenskategorien. Auch der Mittelstand und die unteren Einkommenskategorien werden im Vergleich zu anderen Kantonen steuerlich tief belastet. Dieser Standortvorteil darf nicht mit einer leichtfertigen Abschaffung der Besteuerung nach dem Aufwand aufs Spiel gesetzt werden.

Die Voraussetzungen für eine Besteuerung nach dem Aufwand werden jährlich konsequent geprüft und die Festlegung der Steuerfaktoren erfolgt nach klar definierten gesetzlichen Grundlagen.

# Abstimmungsvorlage

## Volksinitiative über die Teilrevision des Steuergesetzes in Bezug auf die Abschaffung der Pauschalsteuer

vom <sup>1</sup>

---

Die Stimmberechtigten von Nidwalden,  
gestützt auf Art. 32, Art. 52 Ziffer 2 und Art. 54 der Kantonsverfassung,  
beschliessen:

### I.

Das Gesetz vom 22. März 2000 über die Steuern des Kantons und der Gemeinden (Steuergesetz, StG)<sup>2</sup> wird wie folgt geändert:

### II. EINKOMMENS- UND VERMÖGENSSTEUERN

#### A. Steuerpflicht

#### 3. Besondere Verhältnisse

#### Art. 16 Abs. 2 Besteuerung nach dem Aufwand

<sup>1</sup>Natürliche Personen, die erstmals oder nach mindestens zehnjähriger Landesabwesenheit im Kanton steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt nehmen und hier keine Erwerbstätigkeit ausüben, haben das Recht, bis zum Ende der laufenden Steuerperiode anstelle der Einkommens- und Vermögenssteuer, eine Steuer nach dem Aufwand zu entrichten.

#### <sup>2</sup>Aufgehoben

<sup>3</sup>Die Steuer wird nach dem Aufwand der steuerpflichtigen Person und ihrer Familie bemessen und nach den ordentlichen Steuertarifen berechnet. Sie muss aber mindestens gleich hoch angesetzt werden wie die nach dem ordentlichen Tarif berechnete Steuer vom gesamten Bruttobetrag:

1. des in der Schweiz gelegenen unbeweglichen Vermögens und von dessen Einkünften;
2. der in der Schweiz gelegenen Fahnris und von deren Einkünften;
3. des in der Schweiz angelegten beweglichen Kapitalvermögens, mit Einschluss der grundpfändlich gesicherten Forderungen, und von dessen Einkünften;
4. der in der Schweiz verwerteten Urheberrechte, Patente und ähnlichen Rechte und von deren Einkünften;
5. der Ruhegehälter, Renten und Pensionen, die aus schweizerischen Quellen fliessen;
6. der Einkünfte, für welche die steuerpflichtige Person aufgrund eines von der Schweiz abgeschlossenen Abkommens zur Vermeidung der Doppelbesteuerung gänzliche oder teilweise Entlastung von ausländischen Steuern beansprucht.

<sup>4</sup>Der Regierungsrat erlässt die zur Erhebung der Steuer nach dem Aufwand erforderlichen Vorschriften. Er kann eine von Abs. 3 abweichende Steuerbemessung und Steuerberechnung vorsehen, wenn dies erforderlich ist, um den in den Abs. 1 und 2 erwähnten Steuerpflichtigen die Entlastung von den Steuern eines ausländischen Staates zu ermöglichen, mit dem die Schweiz ein Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung abgeschlossen hat.

### II.

Diese Änderung tritt am 1. Januar 2014 in Kraft.

---

<sup>1</sup> A 2012, 70

<sup>2</sup> NG 521.1

# Standpunkt des Initiativkomitees

## **Sonderprivileg Pauschalbesteuerung**

Pauschalbesteuerte sind ausländische Millionäre und Millionärinnen, die ihren Wohnsitz in der Schweiz haben, hier aber angeblich keiner Erwerbstätigkeit nachgehen. Tatsächlich lenken viele dieser reichen Ausländer jedoch über hiesige Holdings und Verwaltungsgesellschaften milliardenschwere, internationale Unternehmen. Zwei Beispiele dafür sind Ingvar Kamprad (IKEA) und Viktor Vekselberg (Renova-Holding und Beteiligungen an Sulzer und OC Oerlikon).

Aufgrund dieser «Schein-Erwerbslosigkeit» wird nicht ihr tatsächliches Einkommen besteuert, sondern lediglich das Fünffache des Mietwerts ihrer Wohnung oder das Doppelte ihrer Pensionskosten.

Die Pauschalbesteuerung ist ein Sonderprivileg für eine kleine Gruppe reicher Ausländer, während jede Schweizer Bürgerin und jeder Schweizer Bürger ordentlich seine Steuern entrichtet. Das ist ungerecht und unsolidarisch.

## **Nidwalden: Hochburg der Pauschalbesteuerten**

Im Kanton Nidwalden lebten im Jahr 2012 82 Pauschalbesteuerte. Damit rangiert Nidwalden auf Platz zwei der Kantone mit dem größten Anteil an Pauschalbesteuerten gemessen an der Bevölkerung. Nidwalden fördert den unsolidarischen Steuerwettlauf zwischen den Kantonen, um auch kleinste Steuererträge einzustecken.

Normalbesteuerte kennen es aus eigener Erfahrung: Der Fiskus überprüft auch kleinste Nebeneinkommen und nimmt die Steuererklärung genau unter die Lupe. Nicht so bei Pauschalbesteuerten. Hier überprüft der Kanton noch nicht einmal, ob die Pauschalbesteuerten ihren Wohnsitz auch tatsächlich im Kanton haben und wirklich keiner Erwerbstätigkeit nachgehen.

## **Verlogene Ausländerpolitik der Rechten**

Während die rechten Parteien reichen AusländerInnen Sonderprivilegien gewähren, werden Menschen, die vor Elend und Verfolgung flüchten, immer mehr bürokratische Hürden in den Weg gestellt.

## **Gegen die Sparwut**

Andere Schweizer Kantone haben es vorgemacht. Sie schnüren Abbaupakete zu Lasten der Bildung, des Sozialen und der Umwelt. Auch in Nidwalden hat die Regierung ein «umfassendes Sparpaket» angekündigt und was das genau bedeutet, wird direkt nachgeliefert. Geht es nach der Nidwaldner Regierung soll der Mittelstand in Zukunft weniger Prämienverbilligung bekommen. Ältere Menschen, kleine Einkommen und der Mittelstand dürfen demnächst die Konsequenzen der verfehlten Nidwaldner Steuerpolitik auf ihrem Rücken austragen. Gleichzeitig profitieren ausländische Millionärinnen und Millionäre weiterhin von einer Sonderbehandlung. Das darf nicht sein. Die Pauschalbesteuerung gehört abgeschafft.

### **Zürich macht's vor**

Im Kanton Zürich entschied sich das Stimmvolk bereits 2009 für die Abschaffung der Pauschalbesteuerung. Die Gegner der Initiative sagten auch dort die Abwanderung der Pauschalbesteuerten und dadurch verursachte Steuereinbussen voraus. Tatsächlich haben 92 der 201 Pauschalbesteuerten den Kanton bis heute verlassen. Dennoch wies Zürichs Fiskus im folgenden Jahr gar Mehreinnahmen aus. Da Pauschalbesteuerte im Schnitt nämlich über dreimal günstiger wegkommen, als ein Schweizer oder eine Schweizerin mit demselben Vermögen, zahlten die verbliebenen, reichen Ausländer deutlich mehr Steuern. Ausserdem blieben die Häuser der Weggezogenen nicht leer. Sie wurden an wohlhabende Personen weiter verkauft oder vermietet, die regulär Steuern bezahlen. Die Abschaffung der Pauschalsteuer ist also nicht nur gerecht, sondern lohnt sich für den Staatshaushalt des Kantons Nidwalden.

# Stellungnahme des Regierungsrates und des Landrates

## 1. Vorbemerkungen

Die sogenannte Pauschalbesteuerung betrifft die Besteuerung nach dem Aufwand; diese Besteuerung betrifft ein gesetzlich festgelegtes Bemessungssystem, welches sowohl für die direkte Bundessteuer wie auch für die Kantons- und Gemeindesteuern gilt. Somit trifft die sprachliche Unterstellung von Seiten der JUSO, diese Besteuerung sei eine Pauschalsteuer, nicht zu.

In Nidwalden werden derzeit rund 80 Personen nach dem Aufwand besteuert. Diese Personen tragen 2012 rund 4 Millionen Franken zum Steueraufkommen in Nidwalden bei und rund 2,5 Millionen Franken bei der direkten Bundessteuer.

In der Schweiz besteht sowohl bei der direkten Bundessteuer wie auch in 23 Kantonen die Möglichkeit der Besteuerung von nicht erwerbstätigen Ausländern nach dem Aufwand. Einzig die Kantone Zürich, Basel-Landschaft, Schaffhausen und Appenzell a.R. verzichten auf diese Art der Besteuerung. Verschiedene Kantone wie Bern, Luzern, St. Gallen, Thurgau oder Glarus haben in letzter Zeit gleichlautende Volksinitiativen zur Abschaffung der Pauschalbesteuerung abgelehnt.

Verschiedene EU-Staaten wenden bei den Einkommenssteuern ebenfalls vereinfachte Bemessungsregeln an, insbesondere Belgien, Grossbritannien, Luxemburg und Malta, die Niederlande, Österreich und Zypern. Teilweise gehen diese Regelungen weiter als in der Schweiz. Besondere Regelungen kennen auch Staaten ausserhalb des EU-Raumes, so zum Beispiel Liechtenstein, Monaco, Andorra, China, Singapur und Thailand.

Die Abschaffung der Besteuerung nach dem Aufwand würde die Konkurrenzfähigkeit des Kantons Nidwalden im interkantonalen Steuerwettbewerb deutlich schwächen. Es müsste mit Wegzügen von etlichen steuerpflichtigen Personen und erheblichen Steuerausfällen gerechnet werden. Diese Steuerausfälle würden sowohl den Kanton wie auch die Gemeinden treffen.

## 2. Das System der Besteuerung nach dem Aufwand

### 2.1 Voraussetzungen

Voraussetzung für eine Besteuerung nach dem Aufwand ist:

- natürliche Person (keine Firmen);
- nicht Schweizerbürgerin/Schweizerbürger;
- Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz;
- keine Erwerbstätigkeit in der Schweiz;
- Zuzug aus dem Ausland.

Der Regierungsrat hat am 15. März 2011 die Mindestlimiten für die Besteuerung nach dem Aufwand für steuerpflichtige Personen neu wie folgt festgelegt: Das steuerbare Einkommen muss aktuell mindestens 400'000 Franken und das steuerbare Vermögen mindestens 8 Millionen Franken betragen. Für bestehende Fälle gilt eine Übergangsfrist von 2 Jahren.

## **2.2 Steuerbare Einkommens- und Vermögenswerte**

Folgende Vermögen und Erträge unterliegen der Besteuerung:

- in der Schweiz gelegenes unbewegliches Vermögen und dessen Einkünfte;
- in der Schweiz gelegene Fahrnis und deren Einkünfte;
- in der Schweiz angelegtes bewegliches Kapitalvermögen und dessen Einkünfte;
- in der Schweiz verwertete Urheberrechte, Patente und ähnliche Rechte und deren Einkünfte;
- die Ruhegehälter, Renten und Pensionen, die aus schweizerischen Quellen fließen;
- die Einkünfte, für die der Steuerpflichtige aufgrund eines von der Schweiz abgeschlossenen Abkommens zur Vermeidung der Doppelbesteuerung gänzlich oder teilweise Entlastung von ausländischen Steuern beansprucht.

Die im Ausland liegenden Vermögen und das im Ausland erzielte Einkommen unterliegen hingegen grundsätzlich der Besteuerung im Ausland.

## **2.3 Jährliche Steuererklärung**

Die nach dem Aufwand besteuerten Personen haben jährlich eine Steuererklärung einzureichen. Dabei haben die steuerpflichtigen Personen nebst dem unter 2.2 erwähnten steuerbaren Einkommen und Vermögen auch Auskunft zu erteilen über ihre aktuellen persönlichen Verhältnisse wie Erwerbstätigkeit, Wohnsitz etc. Ob die Voraussetzungen für eine Besteuerung nach dem Aufwand erfüllt sind, wird jährlich überprüft. Sind diese nicht mehr gegeben, erfolgt eine ordentliche Besteuerung von Amtes wegen.

## **2.4 Rechtsanspruch**

Sind die Voraussetzungen für eine Besteuerung nach dem Aufwand erfüllt, besteht ein Rechtsanspruch auf diese Besteuerung. Sollte die Besteuerung nach dem Aufwand in Nidwalden für die Kantons- und Gemeindesteuern abgeschafft werden, würde diese bei der direkten Bundessteuer trotzdem weiterhin bestehen.

## **3. Volkswirtschaftliche Bedeutung**

Über die volkswirtschaftliche Bedeutung der Besteuerung nach dem Aufwand liegen verschiedene Studien vor, unter anderem eine Dokumentation des «Ver eins Mehrwert Schweiz» vom November 2009 sowie eine Untersuchung der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom Januar 2010 über die Besteuerung nach dem Aufwand aus ökonomischer Sicht.

Im Wesentlichen sind folgende Fakten für nach dem Aufwand besteuerte Personen feststellbar:

- sie bezahlen pro Personen im Schnitt wesentlich mehr Steuern als die übrigen steuerpflichtigen Personen;
- sie investieren überdurchschnittlich viel in Wohneigentum;
- sie beschäftigen gemäss Studie von Prof. Dr. Ch. Blankart (Universität Luzern) im Schnitt rund 2,3 Personen im Haushalt, Garten etc.;
- sie konsumieren mehr als der Schnitt der Bevölkerung;
- sie spenden beträchtliche Summen an gemeinnützige Institutionen und Projekte.

Nebst den fiskalischen Aspekten stärken die nach dem Aufwand besteuerten Personen die Standortattraktivität der Schweiz im internationalen Steuerwettbewerb und üben durch ihre hohe Nachfrage nach Immobilien und Konsumgütern einen positiven Beschäftigungseffekt aus. Im Kanton Nidwalden wurden im Jahr 2011 92 Personen nach Aufwand besteuert. Per Ende Juli 2012 waren es noch 82 Personen. Die festgelegte Limitenerhöhung hat bereits zu Wegzügen oder Wechsel in die ordentliche Besteuerung geführt.

#### **4. Argumente der Initianten**

In der Begründung führen die Initianten verschiedene Argumente an, welche aus ihrer Sicht die Abschaffung der Besteuerung nach dem Aufwand rechtfertigen. Auf die wesentlichsten Argumente wird wie folgt eingegangen:

##### **4.1 «Sonderprivileg Pauschalsteuer»**

Aus Sicht der Initianten ist die Pauschalbesteuerung ein Sonderprivileg für eine Gruppe reicher Ausländer. Sie sei gesellschaftlich höchst fragwürdig und unsozialdarisch.

Die Besteuerung nach dem Aufwand ist ein Veranlagungssystem, welches sowohl auf Bundesebene wie auch auf Stufe Kanton auf klaren gesetzlichen Grundlagen beruht. Sie berücksichtigt die besonderen Verhältnisse von nicht erwerbstätigen Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft. Auch andere Personengruppen werden abweichend vom ordentlichen Steuerveranlagungssystem erfasst, z.B. erwerbstätige Personen ohne Niederlassungsbewilligung in der Schweiz (Quellensteuer).

Wenn die gesetzlich vorgegebenen Voraussetzungen wie in Nidwalden konsequent berücksichtigt werden und die Einkommens- und Vermögenssituation der nach dem Aufwand besteuerten Personen objektiv beurteilt wird, ist diese Besteuerung ein geeignetes Veranlagungssystem, welches zu keiner ungebührlichen Bevorzugung einzelner Bevölkerungskreise führt. In Nidwalden sind die Prozesse und die Kontrollmechanismen klar definiert und kommen zur Anwendung.

##### **4.2 «Nidwalden: Hochburg der Pauschalbesteuerten»**

Aus Sicht der Initianten leben in Nidwalden überdurchschnittlich viele pauschal besteuerte Personen.

Weitaus am meisten Personen werden in den Kantonen Waadt und Wallis nach dem Aufwand besteuert. Im Verhältnis zur Einwohnerzahl hat Nidwalden – mit rund 80 Personen – im Vergleich zu anderen Kantonen einen überdurchschnittlichen Anteil an nach dem Aufwand besteuerten Personen. Dies ist aber nicht auf eine zu grosszügige Praxis zurückzuführen, sondern hängt mit der allgemein hohen Standortattraktivität und der sehr guten Wohnqualität in Nidwalden zusammen.

### **4.3 «Wohnsitz und Erwerbstätigkeit wird nicht überprüft»**

Gemäss Behauptung der Initianten prüft der Kanton nicht, ob die Pauschalbesteuerten ihren Wohnsitz in Nidwalden haben und keinem Erwerbseinkommen nachgehen, und die tatsächlichen Vermögenswerte würden nicht richtig ermittelt. Diese Behauptung trifft nicht zu. Nach dem Aufwand besteuerte Personen haben jährlich eine Steuererklärung einzureichen und Angaben zu ihren persönlichen Verhältnissen zu machen. Diese Angaben werden überprüft. Ferner erfolgt die Wohnsitzüberprüfung regelmässig durch das Amt für Migration. Wenn die Voraussetzungen für eine Besteuerung nach dem Aufwand nicht mehr erfüllt sind, erfolgt eine ordentliche Besteuerung.

### **4.4 «Gegen die verlogene bürgerliche Ausländerpolitik»**

Gemäss den Initianten werden reichen Ausländern Sonderprivilegien gewährt und Menschen, die vor Elend oder Verfolgung flüchten, immer mehr bürokratische Hürden in den Weg gestellt.

Diese Unterstellungen des Initiativkomitees sind unzutreffend: zum Einen werden nicht erwerbstätige Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft im Rahmen genauer gesetzlicher Vorgaben besteuert. Zum Andern unterstützt der Kanton auf vielfältige Weise Menschen, die vor Elend und Verfolgung flüchten.

### **4.5 «Gegen die bürgerliche Sparwut»**

Aus Sicht der Initianten müssen in Nidwalden wegen der verfehlten Steuerpolitik Sparpakete geschnürt werden, welche zu Lasten der Alten, Kleinen und des Mittelstandes gehen.

In Nidwalden erbringen rund 10% der Bevölkerung über 50% des Steueraufkommens. Von dieser Steuerpolitik profitieren insbesondere auch Personen mit tiefen und mittleren Einkommen. Die derzeitigen strukturellen Probleme im Staatshaushalt sind im Wesentlichen auf die zusätzlich anfallenden Kosten im Gesundheitsbereich (demographische Entwicklung, Pflege und Spitalfinanzierung), die stark wachsenden Beiträge an den Finanzausgleich und die Reduktion des Gewinnanteils der Nationalbank zurückzuführen.

## **5. Folgen der Annahme der Initiative**

Bei einer Annahme der Initiative würde die Steuer- und Standortattraktivität von Nidwalden zweifellos stark leiden.

Es kann nicht abschliessend beurteilt werden, wie viele der heute nach dem Aufwand besteuerten Personen ihren Wohnsitz ausserhalb von Nidwalden verlegen würden. Erfahrungen aus anderen Kantonen zeigen aber, dass durchaus mit Wegzügen von namhaften Steuerzahlern gerechnet werden muss. Die entsprechenden Steuereinnahmen würden dem Kanton fehlen, was zu allgemeinen Steuererhöhungen, zunehmendem Spardruck und dem Abbau von staatlichen Leistungen führen könnte. Steuererhöhungen hätten vor allem auch Auswirkungen auf nicht nach dem Aufwand besteuerte, gute Steuerzahler, was zu weiteren Wegzügen und Verlust an Steuersubstrat führen könnte.

Der volkswirtschaftliche Schaden wäre beträchtlich. Die derzeit rund 80 nach dem Aufwand besteuerten Personen bringen 2012 in Nidwalden voraussichtlich ein Steueraufkommen von rund 4 Millionen Franken auf.

## Zusammenfassung

Die folgenden Hauptgründe sprechen gegen die Volksinitiative über die Teilrevision des Steuergesetzes in Bezug auf die Abschaffung der Pauschalsteuer:

Die Besteuerung nach dem Aufwand:

- ist auf Bundes- und Kantonsebene ein gesetzlich vorgesehenes Veranlagungsverfahren von nicht erwerbstätigen Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft;
- kommt bei der direkten Bundessteuer sowie bei den Kantons- und Gemeindesteuern in 23 Kantonen zur Anwendung;
- wird nach dem ordentlichen Steuertarif berechnet.

Kontrollen:

- Die nach dem Aufwand Besteuerten müssen jährlich eine Steuererklärung einreichen.
- Es wird eine jährliche Kontrollrechnung und Überprüfung der Voraussetzungen durchgeführt.

Auswirkungen bei einer Abschaffung:

- Verlust der Steuer- und Standortattraktivität von Nidwalden;
- Volkswirtschaftlicher Schaden (Arbeitsplätze, Investitionen);
- Wegzug von guten Steuerzahlern (Ausfälle);
- Allenfalls Kompensation durch allgemeine Steuererhöhungen, Sparpakete und Abbau von staatlichen Leistungen.

## Empfehlung an die Stimmberechtigten

In Übereinstimmung mit der klaren Mehrheit des Landrates (53 : 6 Stimmen) empfiehlt der Regierungsrat den Stimmberechtigten, die Volksinitiative über die Teilrevision des Steuergesetzes in Bezug auf die Abschaffung der Pauschalsteuer abzulehnen und die Abstimmungsfrage mit Nein zu beantworten.