

11.497

**Parlamentarische Initiative  
Heer Alfred.  
Erhöhungen der Entschädigungen  
für Parlamentarier  
sind dem fakultativen Referendum  
zu unterstellen**

**Initiative parlementaire  
Heer Alfred.  
Soumettre l'augmentation  
des indemnités des parlementaires  
au référendum facultatif**

*Vorprüfung – Examen préalable*

Nationalrat/Conseil national 18.03.13 (Vorprüfung – Examen préalable)

12.410

**Parlamentarische Initiative Fraktion  
der Schweizerischen Volkspartei.  
Entschädigungen gemäss  
Parlamentsressourcengesetz**

**Initiative parlementaire groupe  
de l'Union démocratique du Centre.  
Associer le peuple  
à l'augmentation des indemnités,  
défraiements et autres contributions  
allouées aux députés**

*Vorprüfung – Examen préalable*

Nationalrat/Conseil national 18.03.13 (Vorprüfung – Examen préalable)

*Antrag der Mehrheit*

Den Initiativen keine Folge geben

*Antrag der Minderheit*

(Joder, Brand, Bugnon, Fehr Hans, Gössi, Moret, Pantani, Perrin, Wobmann)

Den Initiativen Folge geben

*Proposition de la majorité*

Ne pas donner suite aux initiatives

*Proposition de la minorité*

(Joder, Brand, Bugnon, Fehr Hans, Gössi, Moret, Pantani, Perrin, Wobmann)

Donner suite aux initiatives

**Präsidentin** (Graf Maya, Präsidentin): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten.

**Heer Alfred** (V, ZH): Bei dieser parlamentarischen Initiative geht es mir darum, dass ich Erhöhungen der Entschädigungen für Parlamentarier dem Referendum unterstellen möchte. Wir haben hier ja die Debatte über die Abzocker-Initiative geführt. Ich möchte vermeiden, dass wir Parlamentarier unsere Entschädigungen selber festlegen können, damit auch wir uns nicht mit dem Vorwurf der Abzockerei auseinandersetzen müssen.

Es ist nicht mehr als normal, dass wir eine Kontrolle brauchen. Niemand in diesem Land kann sich den Lohn selber geben, sondern der Lohn wird entweder vom Markt bestimmt – wenn jemand selbstständig gut arbeitet, dann bestimmt der Markt den Lohn – oder vom Chef. Nur bei uns ist es so, dass wir über die Höhe unserer Entschädigungen ab-

schliessend selber befinden können, ohne dass dagegen das Referendum ergriffen werden kann.

Es ist zwar theoretisch und auch faktisch so, dass man das Referendum ergreifen könnte bezüglich des Jahreseinkommens für die Vorbereitung der Ratsarbeit, bezüglich der Jahresentschädigung für Personal- und Sachausgaben sowie bezüglich des Taggelds. Aber über alle anderen Punkte, die Mahlzeiten, die Übernachtungsentschädigungen, die Reiseentschädigungen, die Distanzentschädigungen, die Sonderentschädigungen für Sonderaufgaben, was immer das sein mag, und, dies ist vor allem wichtig, über die Beiträge an die Fraktionen, die Beiträge pro Fraktionsmitglied – hier handelt es sich um eine eigentliche Parteienfinanzierung –, können wir befinden, ohne dass das Volk die Möglichkeit hätte, dagegen einzuschreiten.

Ich bin der Meinung, dass die Taggelder heute einigermaßen angemessen sind, die Fraktionsentschädigungen ebenso. Ich denke aber, aus politischen Gründen ist es wichtig, dass die Bevölkerung auch weiss, dass wir nicht übertreiben können und dass allenfalls mit einem Referendum die Notbremse gezogen werden kann, wenn diese Beiträge in der nahen Zukunft ins Unermessliche steigen, was ja nicht ausgeschlossen ist. Die Erhöhungen in den letzten zwanzig Jahren sind teilweise massiv ausgefallen. Ich denke, es wäre politisch nicht mehr als korrekt, wenn sich das Volk auch dazu äussern könnte, wenn es dies wünscht.

**Büchel Roland Rino** (V, SG): Wie bei der parlamentarischen Initiative Heer 11.497 geht es bei der Initiative 12.410 um eine Änderung des Parlamentsressourcengesetzes. Beschlüsse zu den Entschädigungen der Parlamentarierinnen und Parlamentarier sollen dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Wenn im Text der SVP-Fraktion von einem «referendumsfähigen Bundesbeschluss» die Rede ist, so handelt es sich um ein Missgeschick. Ein Bundesbeschluss ist natürlich nicht referendumsfähig. Aber es geht um das Prinzip. Wir können unsere Entschädigungen nämlich vernünftiger und besser regeln, als es heute der Fall ist.

Ich bin durchaus der Meinung, dass wir bis anhin einigermaßen massgehalten haben, wenn es um die Vergütungen an uns selbst ging; Herr Heer hat das soeben auch gesagt. Wir lassen uns auch nicht von Chauffeuren herumfahren, wie es zum Beispiel die italienischen Abgeordneten tun. Wir lassen uns vom Staat keinen persönlichen Berater- und Büroapparat in der Grösse eines ansehnlichen KMU finanzieren, wie es zum Beispiel deutsche Parlamentarier tun können. Und wir stellen dem Steuerzahler keine Quietschenten für das Bad oder andere komische Dinge in Rechnung, wie es beim einen oder anderen britischen Abgeordneten offenbar der Fall ist. Schon gar nicht verhalten wir uns wie die brasilianischen Senatoren, welche den Staat und somit ihre Bürger auf eine Art abzocken, die wohl selbst den Herren Barnevik und Vasella die Schamröte ins Gesicht treiben würde.

Man könnte also denken, dass eitel Sonnenschein herrsche und somit kein Handlungsbedarf bestehe. Dem ist jedoch nicht so. Denn die Sache hat einen Schönheitsfehler: Wir tun etwas, was kein Angestellter in der Privatwirtschaft tun kann, wir befinden abschliessend über Teile unseres Einkommens selber; Sie haben es von Herrn Heer gehört.

Dass dies zu Übertreibungen führen kann, zeigt sich exemplarisch an den Beiträgen, welche an die Fraktionen gehen. Diese sind in den letzten Jahren inflationär gestiegen. Ich nenne Ihnen dazu dreimal die Zahl Sieben: Seit 1990 hat das Parlament diese Beiträge siebenmal angehoben. Sie betragen heute 7 Millionen Franken pro Jahr. Das ist siebenmal mehr als vor gut zwanzig Jahren. Der fixe Grundbetrag pro Fraktion liegt nun schon bei 144 500 Franken; pro Fraktionsmitglied gibt es noch 26 800 Franken dazu. Weitere Erhöhungen können durch die Ratsbüros vorgeschlagen und mit einem einfachen Parlamentsbeschluss in Kraft gesetzt werden. Ein Referendum ist nicht möglich. Das entspricht doch nicht dem Demokratieverständnis in diesem Land!

Es ist problematisch, dass wir neben den Zahlungen an die Fraktionen auch unsere persönlichen Entschädigungen in

alleiniger Kompetenz der Teuerung anpassen und in gewissen Bereichen auch erhöhen können. Beziehen wir doch den Souverän bei künftigen Anpassungen mit ein, und schreiben wir die Höhe aller Entschädigungen und Zulagen sowie die Beiträge an die Fraktionen in einem Bundesgesetz fest. Damit wären sie dem fakultativen Referendum unterstellt. Das ist aus staatspolitischen Gründen wünschenswert, weil es das Vertrauen zwischen Parlament und Souverän stärkt, und zwar unabhängig davon, ob das Referendum ergriffen wird oder nicht. Zeigen wir heute, dass wir bereit sind, transparent zu handeln, und zwar auch dann, wenn es um eigene Belange geht. Wer nicht nur für Transparenz, sondern auch für eine massvolle Finanzpolitik einsteht, wird diesem Ausbau der demokratischen Mittel zustimmen. Ich beantrage Ihnen deshalb im Namen der SVP-Fraktion, den positiven Geist der parlamentarischen Initiativen 12.410 und 11.497 aufzunehmen und ihnen Folge zu geben.

**Joder Rudolf (V, BE):** Die beiden Initiativen wollen das Gleiche. Sie wollen, dass die Rechtsgrundlagen für alle Entschädigungen an die Ratsmitglieder und für die Beiträge an die Fraktionen auf Gesetzesstufe geregelt werden. Nach geltendem Recht können wir heute in eigener Sache die meisten dieser Beträge jederzeit, sooft wir wollen und in beliebiger Höhe festlegen – ohne Kontrolle, ohne Bremse.

Wenn wir die Beträge im Gesetz festlegen, schaffen wir die Möglichkeit, das fakultative Referendum zu ergreifen. Das Volk hat dann die Möglichkeit, einzugreifen, zu kontrollieren und allenfalls zu bremsen. Die Minderheit der Kommission ist der Meinung, dass wir das ermöglichen sollten. Aus staatspolitischen Gründen ist das wichtig, denn damit kann das Vertrauen zwischen Volk und Parlament gestärkt werden. Entschädigungsfragen sind politisch immer sensible Fragen; das hat die eidgenössische Volksabstimmung vor zwei Wochen klar und deutlich gezeigt. Deshalb sollten wir uns auch in eigener Sache sensibel verhalten.

Wir sind das oberste Staatsorgan, und wir sind der oberste Gesetzgeber. Bei unserer Arbeit legen wir Wert auf Grundsätze wie Transparenz, Offenheit und Kontrolle. Diese Massstäbe und Grundsätze sollten wir nicht nur für andere festlegen, sondern auch gegenüber uns selber anwenden. Das muss man – das ist die Meinung der Minderheit – vom obersten Staatsorgan erwarten dürfen.

Es geht nicht nur um kleine Zahlen. Herr Büchel hat es angetönt: Als Mitglied dieses Rates beziehen wir zurzeit jährlich rund 135 000 Franken in Form von Einkommen und Spesenvergütungen; vor neun Jahren waren es noch 120 000 Franken. Seit 1990 hat das Parlament die Beiträge an die Fraktionen sechsmal erhöht. Sie betragen heute total 7,5 Millionen Franken; 1990 waren es noch 1,7 Millionen Franken. Eine Fraktion erhält heute als Grundbeitrag rund 145 000 Franken. Dazu kommen noch zirka 27 000 Franken pro Fraktionsmitglied. Bei diesen Zahlen und dieser Entwicklung ist eine politische Kontrollmöglichkeit notwendig.

In der Kommission wurde nur formalrechtlich argumentiert. Ein politisches Argument gegen die Zielsetzung der Initiativen wurde nicht genannt.

Im Gesetz sind heute nur das Jahreseinkommen, das Taggeld und die Entschädigung für Personal- und Sachaufwendungen geregelt. Alles andere, also Mahlzeitenentschädigung, Übernachtungsentschädigung, Reiseentschädigung, Distanzentschädigung, Vorsorgeentschädigung und insbesondere die Beiträge an die Fraktionen, ist in der Verordnung geregelt. Das ist stossend; dennoch hat die SPK ganz knapp mit 11 zu 10 Stimmen beschlossen, die beiden Initiativen nicht zu unterstützen.

Ich bitte Sie, den Initiativen Folge zu geben und ein klares politisches Signal zu setzen. Ich bitte Sie, sich für Offenheit, Transparenz, Kontrollmöglichkeit zu entscheiden, die Beiträge im Gesetz zu regeln, so, wie man das vom obersten Organ dieses Staates erwarten darf.

**Tschümperlin Andy (S, SZ),** für die Kommission: Die parlamentarische Initiative Heer 11.497 verlangt, das Parlamentsressourcengesetz sei so auszugestalten, dass jegliche be-

schlossene Erhöhung von Entschädigungen dem fakultativen Referendum unterstellt wird. Die parlamentarische Initiative 12.410 der SVP-Fraktion verlangt, dass die absolute Höhe der Entschädigungen, Beiträge und Beitragssätze für die Ratsmitglieder und die Fraktionen gemäss Parlamentsressourcengesetz auf Gesetzesstufe festgelegt wird, wobei Änderungen mit einem «referendumsfähigen Bundesbeschluss» vorgenommen werden können.

Die Kommission beantragt Ihnen mit 11 zu 10 Stimmen, den beiden parlamentarischen Initiativen keine Folge zu geben. Es ist festzuhalten, dass die wichtigen Elemente der Entschädigungen für die Ratsmitglieder bereits heute im Parlamentsressourcengesetz festgelegt sind: in Artikel 2 das Jahreseinkommen für die Vorbereitung der Ratsarbeit, in den Artikeln 3 und 9 das Taggeld, in Artikel 3a die Jahresentschädigung für Personal- und Sachausgaben. Gegen eine Änderung dieser Beiträge kann also schon heute das Referendum ergriffen werden.

Artikel 14 Absatz 2 des Parlamentsressourcengesetzes hält fest: Zu Beginn jeder Legislaturperiode wird mit einer Verordnung der Bundesversammlung auf den Einkommen, Entschädigungen und Beiträgen gemäss diesem Gesetz ein angemessener Teuerungsausgleich ausgerichtet. Über diesen stimmt das Parlament jeweils ab.

Von den Entschädigungen der Ratsmitglieder getrennt zu betrachten ist die Entschädigung der Fraktionen. Da die Fraktionen Organe des Bundes sind, erfordern diese Entschädigungen eine gesetzliche Grundlage. Die Festlegung ihrer Höhe erfolgt durch nichtreferendumspflichtige Erlasse. Die Minderheit sieht ein Problem darin, dass Ratsmitglieder über ihre eigenen Entschädigungen entscheiden können.

**Romano Marco (CE, TI),** per la commissione: La Commissione delle istituzioni politiche ha proceduto all'esame preliminare delle due iniziative parlamentari oggi in discussione il 15 novembre del 2012. Si tratta di due iniziative tendenti al medesimo obiettivo.

La commissione propone di non dare seguito e di respingere entrambe le iniziative con 11 voti contro 10 e nessun astenuto.

Entrambe le iniziative parlamentari fondano le proprie argomentazioni sul fatto che il Parlamento riconosca in piena autonomia le indennità per i suoi membri, senza controllo esterno e senza possibilità di intervento da parte di terzi, segnatamente del popolo per il tramite di un referendum. Secondo gli autori delle iniziative la soluzione proposta rafforzerebbe il rapporto di fiducia tra il Parlamento e il sovrano, a prescindere dal fatto che il referendum sia promosso o meno. La minoranza della commissione trova problematico che i membri del Parlamento abbiano la competenza esclusiva di prendere decisioni su un affare che riguarda loro personalmente ovvero le proprie indennità, il proprio reddito. Se le indennità fossero disciplinate a livello di legge federale dovrebbero essere sottoposte a referendum facoltativo, il che renderebbe possibile e necessario il controllo indipendente da parte di terzi. Questo controllo avrebbe inoltre un carattere preventivo che permetterebbe di evitare possibili eccessi e rafforzerebbe la fiducia del popolo nel Parlamento.

La maggioranza della commissione ha constatato che oggi la legge sulle indennità parlamentari disciplina l'ammontare degli elementi significativi delle indennità versate ai membri del Parlamento. Gran parte delle richieste degli autori delle iniziative parlamentari sono quindi già contemplate negli articoli della legge federale sulla retribuzione e l'infrastruttura dei parlamentari e sui contributi ai gruppi; penso agli articoli 2, 3, 3a e 9. Gli importi principali sono dunque sanciti a livello di legge e contro una modifica di tali importi è quindi già oggi possibile indire un referendum.

Sono invece disciplinati a livello di ordinanza gli importi delle seguenti indennità, elementi di reddito dei parlamentari: l'indennità per vitto e pernottamento, l'indennità per spese di viaggio, l'indennità di percorso, gli assegni familiari, l'indennità di previdenza, l'assicurazione contro le malattie e gli infortuni e per i viaggi effettuati all'estero nell'esercizio delle proprie funzioni.

Secondo la maggioranza della commissione, disciplinare a livello di legge gli importi dettagliati di queste varie indennità specifiche, tenuto conto della natura, si rivela complicato e insensato, assolutamente non proporzionato e non giustificato. Per questo motivo questi importi sono fissati opportunamente a livello di ordinanza, fondandosi comunque su una sufficiente base legale. Rispetto alle indennità già disciplinate nella legge si tratta di importi notevolmente più bassi, spesso sottoposti a correzioni marginali annuali. Non esiste pertanto un chiaro interesse obiettivo che giustifichi il ricorso al referendum facoltativo per la loro determinazione. Ad oggi non viviamo fenomeni di degenerazione ai livelli degli Stati che ci circondano. I meccanismi di controllo esistono e un diritto di referendum è garantito sugli importi centrali delle nostre indennità e sulle basi legislative su cui poggia l'ordinanza.

Le indennità per i gruppi devono essere considerate separatamente. Tali indennità infatti non sono versate a singoli membri del Parlamento. I gruppi sono organi dell'Assemblea federale e quindi della Confederazione, le cui spese devono essere ancorate ad una base legale. L'ammontare di queste spese, per esempio di quelle a favore di un determinato organo, è fissato in atti normativi che non sottostanno al referendum.

Concludo ricordando che la commissione propone di non dare seguito a entrambe le iniziative parlamentari con 11 contro 10 voti e nessun astenuto.

#### 11.497

##### *Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; Beilage – Annexe 11.497/8667)

Für Folgegeben ... 56 Stimmen

Dagegen ... 125 Stimmen

#### 12.410

##### *Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; Beilage – Annexe 11.497/8668)

Für Folgegeben ... 58 Stimmen

Dagegen ... 124 Stimmen

#### 11.498

### **Parlamentarische Initiative Carobbio Guscetti Marina. Besteuerung von Grundstücken im Ausland und der damit erzielten Einkünfte. Verhinderung einer Inkohärenz zwischen StHG und DBG Initiative parlementaire Carobbio Guscetti Marina. Imposition des immeubles situés à l'étranger et des revenus qui en proviennent. Elimination des contradictions entre la LIFD et la LHID**

##### *Vorprüfung – Examen préalable*

Nationalrat/Conseil national 18.03.13 (Vorprüfung – Examen préalable)

##### *Antrag der Mehrheit*

Der Initiative keine Folge geben

##### *Antrag der Minderheit*

(Leutenegger Oberholzer, Birrer-Heimo, Fässler Hildegard, Kiener Nellen, Marra, Pardini, Schelbert)

Der Initiative Folge geben

##### *Proposition de la majorité*

Ne pas donner suite à l'initiative

##### *Proposition de la minorité*

(Leutenegger Oberholzer, Birrer-Heimo, Fässler Hildegard, Kiener Nellen, Marra, Pardini, Schelbert)

Donner suite à l'initiative

**Präsidentin** (Graf Maya, Präsidentin): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten.

**Carobbio Guscetti** Marina (S, TI): Mit meiner parlamentarischen Initiative will ich erreichen, dass es keine doppelte Nichtbesteuerung von Betriebsstätten und Grundstücken im Ausland gibt. Ich will verhindern, dass es die Möglichkeit gibt, eine doppelte Nichtbesteuerung zu haben. Es gibt gute Gründe, dies zu beantragen.

Eine natürliche Person ist in der Schweiz unbeschränkt steuerpflichtig, wenn sie ihren steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz hat. Da es aber auch Staaten gibt, die Einkünfte bereits an der Quelle besteuern, kommt es zu Doppelbesteuerungen. Die Schweiz verlangt aber nicht, dass das Einkommen im Ausland tatsächlich besteuert wird. Das Steuerharmonisierungsgesetz und das Gesetz über die direkte Bundessteuer widersprechen sich in diesem Punkt: Das Steuerharmonisierungsgesetz verbietet es den Kantonen und Gemeinden, Grundstücke und Geschäftsvermögen im Ausland und die damit erzielten Einkünfte von der Steuerpflicht zu befreien. Aber gleichzeitig sieht das Gesetz über die direkte Bundessteuer die Steuerbefreiung der Einkünfte aus Grundstücken und Betriebsstätten im Ausland und des damit erwirtschafteten Unternehmensgewinns vor. Aufgrund dieses Widerspruchs beantrage ich mit der parlamentarischen Initiative, dass das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer so zu ändern sei, dass Grundstücke und Betriebsstätten im Ausland, und zwar vor allem in Niedrigsteuerrändern, und die Einkünfte, die natürliche und juristische Personen damit erzielen, nicht mehr von der Steuerpflicht ausgenommen werden können.

Selbstverständlich soll eine Doppelbesteuerung vermieden werden, aber eben auch eine Nichtbesteuerung, vor allem weil zahlreiche Staaten keine Doppelbesteuerungsabkommen haben, die das regeln, und keine Besteuerung vorsehen. Es ist aus Sicht der Steuergerechtigkeit bedenklich, dass Doppelbesteuerungsabkommen zwar verhindern, dass Einkünfte doppelt besteuert werden, aber nicht verhindern, dass Einkünfte gar nicht besteuert werden.

Mit der Annahme meiner parlamentarischen Initiative in der ersten Phase wäre es möglich, das Problem der doppelten Nichtbesteuerung zu vertiefen. Es gibt Handlungsbedarf, weil die aktuelle Praxis in Widerspruch zu unserer Bundesverfassung steht, die die Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie eine Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit vorsieht. Während Einkünfte aus Geschäftsbetrieben, Betriebsstätten oder Grundstücken in der Schweiz steuerpflichtig sind, gilt dies nicht für Einkünfte aus dem Ausland.

Die Besteuerung auf nationaler sowie kantonaler Ebene von Einkünften aus Grundstücken und Betriebsstätten im Ausland soll auf dem Gerechtigkeitsprinzip beruhen: Alle Steuerpflichtigen, natürliche und juristische Personen, müssen gleich behandelt werden, unabhängig von ihren Einkommen und Vermögen, egal, wo es erwirtschaftet wurde.

**Leutenegger Oberholzer** Susanne (S, BL): Wie Sie gehört haben, handelt es sich hier beim Problem der doppelten Nichtbesteuerung um eine sehr komplexe Angelegenheit. Frau Carobbio Guscetti verlangt, dass die Steuerbefreiung von Grundstücken und Betriebsstätten im Ausland im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer aufgehoben wird.