



# Einkommen und Spesenentschädigungen der Mitglieder der Bundesversammlung

Martin Graf, Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen der Eidg. Räte, Bern

Die Regelung des Einkommens und der Spesenentschädigungen der Mitglieder der Bundesversammlung hat mit der am 1. Dezember 2002 in Kraft getretenen Änderung vom 21. Juni 2002 (<http://www.admin.ch/ch/d/as/2002/3629.pdf>) des Parlamentsressourcengesetzes (PRG) zum letzten Mal eine grössere Änderung erfahren. Die Motive für diese Gesetzesrevision und der Verlauf der Diskussionen können dem beiliegenden Auszug (deutsch/français) aus dem "Legislaturrückblick 1999-2003" entnommen werden.

Ein Mitglied des Nationalrates hat im Jahr 2003 erhalten:

## a) als Einkommen (in Franken, steuerbar):

– Jahreseinkommen für die Vorbereitung der Ratsarbeit	24'000
– 92 Taggelder (Durchschnitt der Ratsmitglieder) à 400	36'800
– Distanzentschädigung (1/3 Anteil Verdienstausschlag (Durchschnitt))	568
– Vorsorgeentschädigung	6'077
<b>Total</b>	<b>67'445</b>

Das Jahreseinkommen wird gemäss der im Rahmen des "Entlastungsprogramms 2003" beschlossenen Änderung des PRG vom 19. Dezember 2003 ([www.admin.ch/ch/d/as/2003/5007.pdf](http://www.admin.ch/ch/d/as/2003/5007.pdf)) für die Jahre 2004–2007 "aus Spargründen" um Fr. 3000 gekürzt.

## b) als Spesenentschädigungen (in Franken, nicht steuerbar):

– Jahresentschädigung für Personal- und Sachausgaben	30'000
– weitere Spesenentschädigungen (Mahlzeiten, Übernachtungen, Reisen), Durchschnitt der Ratsmitglieder	21'276
<b>Total</b>	<b>51'276</b>

Die entsprechenden Zahlen für die Mitglieder des Ständerates liegen wegen der grösseren Anzahl von Kommissionssitzungen pro Ratsmitglied (im Durchschnitt 110 Kommissions- und Sessionsitzungstage) um ca. 10% höher.

## Zur Unterscheidung von "Einkommen" und "Spesenentschädigung"

Auch im Hinblick auf die analoge Situation in den Kantonen kann die terminologische Klarstellung von Interesse sein, welche mit der Gesetzesänderung vom 21. Juni 2002 vorgenommen worden ist. Der Begriff der "Entschädigungen" ist aus dem Gesetz verschwunden – insbesondere auch aus dem Titel –, bzw. wird nur noch im Zusammenhang mit Spesenentschädigungen verwendet. Es wird nun klar unterschieden zwischen (steuerbarem) Einkommen als Entgelt für aufgewendete Arbeitszeit einerseits und (steuerfreien) Entschädigungen im engeren Sinne für finanziellen Aufwand des Ratsmitglieds. Die frühere Vermischung der Begriffe war Mitursache eines falschen Bildes, das vor allem von gewissen Medien immer wieder gerne gezeichnet wurde: Einkommen und Spesenentschädigungen wurden zu fiktiven Gesamtsummen zusammengezählt – wobei dieselben Journalisten kaum auf die Idee gekommen wären, ihre eigenen Reise- und Telefonspesen als Bestandteil ihres Einkommens zu betrachten... Den Vogel abgeschossen hat ein gewisser Urs Rauber im "Beobachter" vom 11. Dezember 1998 mit seiner Titelstory "Gut gebettet: Parlamentarier verdienen über 100'000 Franken – und jammern trotzdem": Er addierte nicht nur Einkommen und Spesenentschädigungen, sondern auch noch eine "Steuereinsparung" von ca. 9000 Franken auf den natürlich steuerfreien eigentlichen Spesenentschädigungen, und gelangte damit zu einer durchschnittlichen "Entschädigung" eines Mitglieds des Nationalrates von Fr. 104'298!

**Beilage** (Auszug aus dem "Legislaturrückblick 1999–2003" der Dokumentationszentrale der Bundesversammlung):

## 02.400 Parlamentarische Initiative (SPK-NR). Unterstützung zur Erfüllung der parlamentarischen Aufgaben

Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (SPK-NR): 24.01.2002 (BBl 2002 3985)

Stellungnahme des Bundesrates: 27.02.2002 (BBl 2002 4006)

## Ausgangslage

Die Bundesverfassung weist dem Parlament und damit auch jedem seiner Mitglieder zentrale Aufgaben in unserem Bundesstaat

zu. Die Ratsmitglieder haben die Aufgabe, die Interessen ihrer Wählerschaft bei der Gesetzgebung, bei der Wahl des Bundesrates, bei der Oberaufsicht über die Verwaltung, bei der Festlegung der Ausgaben des Bundes usw. zu vertreten. Die verschiedenen Interessen sollen sich in einem öffentlichen parlamentarischen Verfahren auseinandersetzen; in einem demokratischen Entscheidprozess sollen tragfähige Mehrheitslösungen gefunden werden. Die Erfüllung dieser Aufgaben stellt immer höhere Ansprüche. Die Belastung der einzelnen Ratsmitglieder ist derart gestiegen, dass die Ausübung des parlamentarischen Mandates für eine immer grössere Anzahl von Ratsmitgliedern mit grösseren finanziellen Opfern verbunden ist. Man muss sich ein Ratsmandat leisten können. Das bedeutet, dass für viele interessierte und fähige Bürgerinnen und Bürger die Übernahme eines solchen Mandates gar nicht in Frage kommen kann. Die Repräsentativität des Parlamentes wird dadurch tendenziell gefährdet.

Zwar entwickelt das Parlament dauernd effizientere Verfahren zur besseren Bewältigung der Geschäftslast; damit allein wird sich das Problem der Überlastung nicht lösen lassen. Theoretisch denkbar wäre ein Verzicht auf Aufgaben des Parlamentes und damit auch auf Rechte des Parlamentes und seiner Mitglieder. Diese Aufgaben und diese Rechte sind aber in der Bundesverfassung festgelegt; eine entsprechende "Reform" wäre aufwändig und in demokratischer Optik auch gar nicht erwünscht. Die Einführung eines Berufsparlamentes könnte zwar einen Beitrag zur Lösung der genannten Probleme der Überlastung und der Gefährdung der Repräsentativität leisten, würde aber gravierende Nachteile mit sich bringen. Die Staatspolitische Kommission (SPK) möchte daran festhalten, dass die Ratsmitglieder in der Regel ihren angestammten Beruf auch während ihrer Amtszeit in beschränktem Ausmass weiter ausüben, dadurch in besserem Kontakt mit ihrer Wählerschaft bleiben und Erkenntnisse aus ihrer Berufstätigkeit unmittelbar in ihre parlamentarische Tätigkeit einbringen können. Die Kommission möchte jeden weiteren Schritt in Richtung Berufsparlament vermeiden und verzichtet daher auf eine Erhöhung des eigentlichen Einkommens der Ratsmitglieder.

Die Lösung der SPK besteht darin, dass den Ratsmitgliedern wesentlich bessere Hilfsmittel zur Unterstützung bei der Ausübung



ihres parlamentarischen Mandates zur Verfügung gestellt werden sollen. Insbesondere die Anstellung von persönlichen Mitarbeitenden soll es dem Ratsmitglied ermöglichen, sich auf seine wesentlichen, politischen Aufgaben konzentrieren zu können. Es soll entlastet werden von zeitaufwändigen administrativen Arbeiten (Informationen sammeln und aufbereiten, Akten zusammenstellen, Korrespondenzen erledigen usw.). Keine vergleichbare Funktion in Wirtschaft oder Verwaltung ist heute denkbar ohne eine solche Unterstützung.

Der Bundesrat hielt in seiner Stellungnahme fest, dass es in erster Linie Sache des Parlamentes sei, über die Mittel zu entscheiden, die es für die Erfüllung seiner Aufgaben benötigt. Es liege aber auch im Interesse der Regierung, wenn das Parlament seine Aufgaben bestmöglich erfüllen könne. Aus staatspolitischer Sicht seien die Bemühungen des Parlaments, seine Strukturen effizient und bedarfsgerecht auszugestalten, zu begrüssen.

## Verhandlungen

Im **Nationalrat** stiess die Vorlage auf eine vehemente Opposition der SVP-Fraktion. Ein von ihr unterstützter Rückweisungsantrag von Toni Bortoluzzi (V, ZH) wurde mit 122 zu 43 Stimmen verworfen. Christoph Blocher (V, ZH) kritisierte insbesondere den Umstand, dass die Zahlen aus dem Entschädigungsgesetz in die (nicht dem Referendum unterstellte) Verordnung versetzt worden seien. Er erklärte, das Volk werde die Vorlage ablehnen.

In der Detailberatung stimmte der Rat dem Entwurf für ein Entschädigungsgesetz zu, ergänzt durch einen Antrag Karl Tschuppert (R, LU), wonach die Höhe der Beträge zu Beginn jeder Legislaturperiode angemessen der Teuerung angepasst werden soll. Die zugehörige Verordnung wurde ohne Veränderung angenommen. Somit bleiben das Jahreseinkommen bei 12 000 Franken und die Jahresentschädigung bei 18 000 Franken, während dem Ratsmitglied neu ein jährlicher Kredit von 40 000 Franken für die Anstellung von persönlichen Mitarbeitenden zur Verfügung steht. Der Rat stimmte dem Gesetz mit 108 zu 38 und der Verordnung mit 91 zu 30 Stimmen zu.

Der **Ständerat** folgte den Anträgen seiner Kommission, welche die Vorlage wesentlich umgestaltet hatte. Sie lehnte die Anstellung von persönlichen Mitarbeitenden unter anderem wegen dem damit verbundenen hohen administrativen Aufwand ab. Sie schlug vor, das pauschale Jahreseinkommen von 12'000 auf 24'000 Franken und die steuerfreie Jahresentschädigung von 18 000 auf 30 000 Franken zu erhöhen. Dieses Modell ist um 5,3 Mio Franken gün-

stiger als die Lösung des Nationalrates, die 14,3 Mio Franken gekostet hätte.

In der Detailberatung wurde ein Antrag von Michèle Berger (R, NE), dem Nationalrat zu folgen, mit 35 zu 7 Stimmen abgelehnt. Der Rat lehnte auch alle anderen Einzelanträge ab. Er beschloss im weiteren, der Kommission folgend, alle wichtigen Beträge auf der Stufe des referendumsfähigen Gesetzes festzulegen. Nur die periodische Anpassung an die Teuerung soll in der Verordnung geregelt werden. Zu Diskussionen Anlass gab auch die vom Nationalrat beschlossene Neuerung, wonach fortan auch die Mitglieder der kleinen Kammer vom Bund und nicht mehr wie bisher zum Teil von den Kantonen entschädigt werden sollen. Ein Antrag von Hermann Bürgi (V, TG), an der alten Lösung festzuhalten, wurde mit 25 zu 16 Stimmen abgelehnt. Der Rat stimmte dem Gesetz mit 29 zu 1 und der Verordnung mit 29 zu 0 Stimmen zu.

Im Differenzbereinigungsverfahren, das in der Sommersession 2002 erfolgte, hielten beide Räte an ihren Auffassungen fest, so dass eine Einigungskonferenz einberufen werden musste. Ihr Antrag auf Zustimmung zum Modell des Ständerates wurde von beiden Räten akzeptiert. Die Ratsmitglieder erhalten demnach fortan ein Jahreseinkommen für die Vorbereitung der Ratsarbeit von 24 000 Franken und eine Jahresentschädigung von 30 000 Franken für Personal- und Sachausgaben, die der Erfüllung ihres parlamentarischen Mandates dienen. Der **Nationalrat** nahm das Entschädigungsgesetz mit 116 zu 33 Stimmen (bei 38 Enthaltungen) und die zugehörige Verordnung mit 136 zu 33 Stimmen (bei 10 Enthaltungen) an. Der **Ständerat** hiess die Vorlagen mit je 33 zu 1 Stimme gut.

## 02.400 Initiative parlementaire (CIP-CN). Moyens alloués aux membres des conseils au titre du mandat parlementaire

Rapport de la commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-CN): 24.01.2002 (FF 2002 3715)

Avis du Conseil fédéral: 27.02.2002 (FF 2002 3737)

## Situation initiale

La Constitution fédérale assigne au Parlement, et par conséquent à chacun de ses membres, des tâches d'importance fondamentale pour notre Etat fédéral. Il incombe aux députés de légiférer, d'élire le Conseil fédéral, d'exercer la haute surveillance sur l'administration, de fixer les dépenses de la Confédération, etc. tout en défendant à chaque fois les intérêts de leur électeurat. Une procédure parlementaire publique

départage les intérêts en présence: il s'agit de trouver, à l'occasion d'un processus décisionnel démocratique, des solutions qui rallient une majorité.

Les tâches parlementaires s'avèrent toujours plus astreignantes. La charge confiée aux députés s'est accrue à un point tel que, pour un nombre croissant d'entre eux, l'exercice d'un mandat parlementaire implique de lourds sacrifices financiers. Or un mandat nécessitant de solides ressources financières est forcément inaccessible à de nombreux citoyens intéressés et compétents. La représentativité du Parlement est ainsi menacée.

Le Parlement a beau optimiser constamment les procédures afin d'assurer la bonne marche des affaires, sa surcharge demeure chronique. En théorie, il pourrait renoncer à certaines de ses tâches, donc à une partie de ses droits et de ceux des députés. Mais ces tâches et ces droits figurent dans la Constitution fédérale, si bien qu'une "réforme" dans ce sens serait complexe et très peu souhaitable dans une perspective démocratique.

La création d'un parlement professionnel contribuerait sans doute à résoudre le double problème, déjà évoqué, de la surcharge de travail et de la menace que connaîtrait la représentativité, mais elle entraînerait aussi de sérieux inconvénients. C'est pourquoi la Commission des institutions politiques (CIP) souhaite s'en tenir au principe selon lequel, dans l'ensemble, les députés poursuivent, à une cadence réduite, leur activité professionnelle pendant la durée de leur mandat. Ils restent ainsi plus étroitement en contact avec leur électeurat, et dans le même temps leur activité parlementaire bénéficie des expériences tirées de leur pratique professionnelle. La commission entend par ailleurs éviter tout nouveau glissement vers un parlement professionnel et renonce donc à relever le montant de l'indemnité parlementaire.

La solution préconisée par la CIP consiste à allouer aux députés des ressources sensiblement plus généreuses afin de les soutenir dans l'exercice de leur mandat parlementaire. L'engagement de collaborateurs personnels, en particulier, devrait permettre aux députés de se concentrer sur leurs tâches politiques essentielles. Il faut les décharger des travaux administratifs absorbants (collecte et tri des informations, constitution de dossiers, correspondance, etc.). Il n'existe d'ailleurs plus de fonction comparable sans ce type d'assistance, ni dans l'économie ni dans l'administration.

Le Conseil fédéral a souligné dans son avis que c'est en premier lieu au Parlement de se déterminer sur les moyens dont il a besoin pour accomplir ses tâches. Mais il est également de l'intérêt du gouverne-



ment que le Parlement puisse accomplir sa mission dans les meilleures conditions. Dans une optique globale au niveau de la direction de l'Etat, les efforts déployés par le Parlement pour aménager ses structures d'une manière efficace et conforme à ses besoins sont à saluer.

### Délibérations

Au **Conseil national**, le texte a rencontré une vive opposition du groupe UDC. Une proposition de renvoi, déposée par Toni Bortoluzzi (V, ZH) et soutenue par ce groupe, a été rejetée par 122 voix contre 43. Christoph Blocher (V, ZH) a notamment critiqué le fait que les chiffres figurant dans la loi sur les indemnités ont été transférés dans l'ordonnance, non soumise au référendum. Il a déclaré que le peuple rejette le texte.

Dans l'examen par articles, le Conseil a approuvé le projet de loi sur les indemnités, complétée d'une proposition de Karl Tschuppert (R, LU) selon laquelle le montant des indemnités devait être raisonnablement adapté au renchérissement du coût de la vie au début de chaque législature. L'ordonnance d'application a été acceptée sans opposition. Résultat: le revenu annuel se maintient à 12 000 francs et l'indemnité annuelle à 18 000 francs, tandis que le parlementaire a droit à un crédit de 40 000 francs pour l'engagement d'un collaborateur personnel. Le Conseil national a approuvé la loi par 108 voix contre 38, et l'ordonnance par 91 voix contre 30.

Le **Conseil des Etats** a suivi les propositions de sa commission, laquelle avait modifié le texte de manière assez substantielle: celle-ci a rejeté la disposition permettant l'engagement de collaborateurs personnels en invoquant, entre autres motifs, la lourdeur du travail administratif prévu. En lieu et place, elle a proposé que l'indemnité forfaitaire annuelle passe de 12 000 à 24 000 francs et que l'indemnité annuelle non imposable passe de 18 000 à 30 000 francs. Ce modèle coûterait 5,3 millions de francs de moins que la formule du Conseil national, qui aurait engendré une dépense totale de 14,3 millions de francs. Au cours de l'examen par article, une proposition de Michèle Berger (R, NE) visant à reprendre la démarche du Conseil national, a été rejetée par 35 voix contre 7. Toutes les autres propositions individuelles ont également été rejetées. Le Conseil a décidé en outre, suivant en cela sa commission, de fixer tous les montants importants au niveau de la loi, texte qui est susceptible d'être soumis au référendum. Seule l'adaptation périodique au renchérissement du coût de la vie serait ancrée dans l'or-

donnance. Un autre sujet de discussion était la nouveauté proposée par le Conseil national consistant à faire payer les indemnités des membres du Conseil des Etats par la Confédération et non plus, comme c'est le cas actuellement, en partie par les cantons. Une proposition de Hermann Bürgi (V, TG) visant au maintien à l'ancienne formule, a été rejetée par 25 voix contre 16. Le Conseil a accepté le texte de loi par 29 voix contre 1 et l'ordonnance par 29 voix contre 0.

Au cours de la procédure d'élimination des divergences, qui a eu lieu pendant la session d'été 2002, les deux conseils ont maintenu leurs positions, ce qui a nécessité la tenue d'une conférence de conciliation. La proposition d'approbation du modèle du Conseil des Etats a été acceptée par les deux Chambres: les parlementaires toucheraient selon le texte un revenu annuel de 24 000 francs au titre de la préparation des travaux parlementaires, ainsi qu'une indemnité annuelle de 30 000 francs à titre de contribution aux dépenses de personnel et de matériel liées à l'exercice du mandat parlementaire.

Le **Conseil national** a adopté la loi sur les indemnités parlementaires par 116 voix contre 33 et 38 abstentions et l'ordonnance afférente par 136 voix contre 33 et 10 abstentions. Le Conseil des Etats a adopté les textes par 33 voix contre 1.