

## **Parlamentarische Initiative Beiträge an die Fraktionen der Bundesversammlung**

### **Bericht der Kommission des Nationalrates (88.075)**

vom 6. November 1989

---

Sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen gemäss Artikel 21<sup>quater</sup> Absatz 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG; SR 171.11) den vorliegenden Bericht und überweisen ihn gleichzeitig dem Bundesrat zur Stellungnahme.

Unsere Kommission ist beauftragt worden, den Bericht des Bundesrates vom 23. November 1988 über die Unterstützung der politischen Parteien (BBl 1989 I 125) vorzubereiten. Die Kommission hat die Beratung dieses vielfältigen Massnahmenkataloges noch nicht abgeschlossen. Bevor sie Ihnen einen abschliessenden Bericht über die aus diesem Katalog auszuwählenden Massnahmen unterbreiten wird, schlägt Ihnen die Kommission vor, mit der Verstärkung der Unterstützung der Fraktionen eine besonders wirksame und zudem einfach zu realisierende Massnahme prioritär zu verwirklichen. Wir legen Ihnen daher einen Entwurf für eine Revision von Artikel 10 des Bundesbeschlusses zum Entschädigungsgesetz vor.

#### **Antrag**

Wir beantragen Ihnen Zustimmung zum Beschlussesentwurf der Kommission.

#### **Beilagen**

- 1 Entwurf zur Änderung des Bundesbeschlusses zum Entschädigungsgesetz
- 2 Minderheitsantrag
- 3 Erläuterungen der Kommission

6. November 1989

Im Namen der Kommission  
Der Präsident: Claude Frey

# Bundesbeschluss zum Entschädigungsgesetz

Änderung vom

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*  
gestützt auf Artikel 14 des Entschädigungsgesetzes vom 18. März 1988<sup>1)</sup>,  
nach Prüfung einer parlamentarischen Initiative,  
nach Einsicht in den Bericht einer Kommission des Nationalrates vom 6. November 1989<sup>2)</sup>  
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom ...<sup>3)</sup>,

*beschliesst:*

I

Der Bundesbeschluss vom 18. März 1988<sup>4)</sup> zum Entschädigungsgesetz wird wie folgt geändert:

*Art. 10* Fraktionsbeiträge

Der Grundbeitrag beträgt 50 000 Franken, der Beitrag pro Mitglied 7000 Franken.

II

<sup>1)</sup> Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich; er untersteht jedoch aufgrund von Artikel 14 Absatz 1 des Entschädigungsgesetzes vom 18. März 1988 nicht dem Referendum.

<sup>2)</sup> Er tritt am 1. Juli 1990 in Kraft.

<sup>1)</sup> SR 171.21

<sup>2)</sup> BBl 1989 III 1582

<sup>3)</sup> BBl 1990 ...

<sup>4)</sup> SR 171.211

## **Minderheitsantrag**

(Bär, Fäh, Guinand, Jaeger, Reich, Wanner)

*Art. 10* Fraktionsbeiträge

Der Grundbeitrag beträgt 80 000 Franken, ...

## Erläuterungen der Kommission

### 1 Ausgangslage

#### 11 Postulat beider Räte vom 7. Juni 1984

Seit 1968 forderten verschiedene parlamentarische Vorstösse eine vermehrte Unterstützung der Parteien als tragende Elemente im öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozess. Nachdem erste Bestrebungen, die Parteien in der Bundesverfassung zu verankern, zu keinen Resultaten führten, griff Nationalrat Hubacher im Jahre 1981 das Thema mit einer parlamentarischen Initiative «Schutz der Demokratie» erneut auf. Der Nationalrat beschloss am 28. September 1983, der Initiative keine Folge zu geben. An deren Stelle nahm er eine Motion der vorberatenden Kommission an, die der Ständerat am 7. Juni 1984 dem Bundesrat als Postulat beider Räte (P zu 81.225) überwies. Damit wurde der Bundesrat beauftragt, «einen umfassenden Katalog jener Massnahmen zur Unterstützung der Parteien zu erstellen, die aufgrund der geltenden Verfassung möglich sind, und zu prüfen, ob daraus folgende Gesetzes- und Beschlussequesentwürfe vorzulegen seien».

Am 23. November 1988 legte der Bundesrat in Erfüllung dieses Postulates seinen «Bericht über die Unterstützung der politischen Parteien» (88.075) mit der Absicht vor, durch eine «Auslegeordnung» möglicher Massnahmen «den Räten den Entscheid über eine Verstärkung von Förderungsmassnahmen wesentlich zu erleichtern».

#### 12 Arbeit der Kommission<sup>1)</sup>

Die Kommission wurde vom Büro in der Wintersession 1988 mit der Vorbereitung des Berichtes des Bundesrates beauftragt. Sie begann ihre Arbeiten mit einer allgemeinen Aussprache. Dabei überwog die Auffassung, dass angesichts der staatspolitisch bedeutsamen Funktion der Parteien im demokratischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess eine Stärkung der Infrastruktur der Parteien und insbesondere ihrer Parlamentsfraktionen nötig ist. Auf der Grundlage einer gemeinsamen Eingabe der Generalsekretariate der vier Bundesratsparteien beschloss die Kommission an ihrer zweiten Sitzung einstimmig, aus dem vom Bundesrat vorgelegten Katalog vorerst eine Massnahme auszuwählen, die prioritär verwirklicht werden sollte. Mit der vorliegenden Kommissionsinitiative beantragt sie dem Nationalrat, die Entschädigung der Fraktionen der Bundesversammlung erheblich zu erhöhen.

<sup>1)</sup> Mitglieder der Kommission (Stand September 1989): Frey Claude, Bär, Braunschweig, Carobbio, Columberg, Darbellay, Fäh, Guinand, Hänggi, Houmard, Hubacher, Jaeger, Mauch Rolf, Mauch Ursula, Reich, Reimann Maximilian, Schwab, Segmüller, Wanner.

Die Kommission hat damit ihre Arbeit noch nicht abgeschlossen. Sie wird den Massnahmenkatalog des Bundesrates weiter prüfen und in der Folge dem Nationalrat darüber abschliessend Bericht erstatten. Die vorgezogene Behandlung der Fraktionsförderung rechtfertigt sich dadurch, dass damit die von der Kommission als dringlich beurteilten Arbeitserleichterungen für die Fraktionen mit einfachen gesetzestechnischen Mitteln kurzfristig verwirklicht werden können. Die Vorlage steht zudem in engem Zusammenhang mit den Vorschlägen zur Parlamentsreform, die dem Nationalrat mit Bericht der vorberatenden Kommission vom 17. August 1989 (86.246) unterbreitet werden. Die beiden Geschäfte sollten möglichst gleichzeitig behandelt werden können.

## **2            Geltendes Recht und seine Entstehungsgeschichte**

Die Beiträge an die Fraktionen werden im Rahmen der Regelung der Entschädigung der Mitglieder der eidgenössischen Räte festgelegt. Artikel 12 des Entschädigungsgesetzes vom 18. März 1988 lautet:

### **Art. 12**

Die Fraktionen erhalten einen jährlichen Beitrag zur Deckung der Kosten ihrer Sekretariate, bestehend aus einem Grundbeitrag und einem Beitrag pro Fraktionsmitglied.

Die Höhe der Fraktionsbeiträge ist im das Gesetz ausführenden Bundesbeschluss geregelt; gemäss Artikel 10 beträgt der Grundbeitrag heute 20 000 Franken, der Beitrag pro Mitglied 3600 Franken.

Bei der Totalrevision des Entschädigungsgesetzes vom 18. März 1988 wurden zwar die Entschädigungen der einzelnen Parlamentarier mehr als verdoppelt, die Beiträge an die Fraktionen aber lediglich der Teuerung angepasst.

Die finanzielle Unterstützung der Fraktionen ist historisch zurückzuführen auf die Mirage-Affäre, die in den sechziger Jahren die Notwendigkeit einer Stärkung der Stellung des Parlamentes gegenüber Bundesrat und Bundesverwaltung offenlegte. Im Zusammenhang der Beratungen über den Ausbau der Verwaltungskontrolle, der unter anderem die gesetzliche Verankerung der Geschäftsprüfungskommissionen und die Schaffung eines Dokumentationsdienstes mit sich brachte, überwies der Nationalrat am 6. Oktober 1965 ein Postulat Blatti, das die Prüfung eines Ausbaus der Fraktionssekretariate durch Bundesbeiträge verlangte.

Gutachten der Justizabteilung vom 12. Juli 1968 und des Herrn Professor Aubert, Neuenburg, vom 1. Dezember 1968 ergaben, dass eine klare Rechtsgrundlage auf Gesetzesstufe geschaffen werden müsse. Die Fraktionspräsidentenkonferenz des Nationalrates reichte am 23. Juni 1970 eine entsprechende parlamentarische Initiative «betreffend Finanzierung der Fraktionssekretariate» (10637) ein. Gemäss Bericht der Fraktionspräsidentenkonferenz vom 19. November 1970 (BBl 1970 II 1498) «erstrebt die Initiative eine weitere Stärkung der Stellung des Parlaments. Die Fraktionen sollen durch Beiträge aus der Bundeskasse in die Lage versetzt werden, ihre Sekretariate auszubauen, um ihre Aufgaben im Rahmen des Ratsbetriebes und für ihre Mitglieder besser erfüllen zu können.

Zu diesem Zwecke beantragen wir je eine Ergänzung des Geschäftsverkehrsgesetzes und des sogenannten Taggeldergesetzes». Durch die Annahme dieser Gesetzesrevisionen in den Schlussabstimmungen beider Räte vom 23. Juni 1971 wurden die Fraktionen neu im Geschäftsverkehrsgesetz mit ihrer Aufgabe als Organe des Parlamentes umschrieben, während im Taggeldergesetz die Beiträge geregelt wurden.

### **3 Das Bedürfnis nach einer substantiellen Erhöhung der Fraktionsbeiträge**

#### **31 Bessere Abgeltung der Leistungen der Parteien für die Fraktionen**

Gemäss Artikel 12 des Entschädigungsgesetzes erhalten die Fraktionen Bundesbeiträge «zur Deckung der Kosten ihrer Sekretariate». Die Bemessung der Höhe dieser Beiträge darf also nicht dem freien Ermessen anheimgestellt bleiben, sondern muss von einem Nachweis der tatsächlichen und allenfalls zusätzlich erwünschten Aufwendungen für die Fraktionen ausgehen. Zur Ermittlung dieser begründeten Bedürfnisse der Fraktionen führte das Sekretariat der Kommission eine Umfrage bei den Fraktionssekretariaten durch, welche trotz kürzester Vernehmlassungsfrist von sechs der sieben Fraktionssekretariate beantwortet wurde.

Diese Umfrage erbrachte im wesentlichen die folgenden Ergebnisse:

#### **311 Problematik der Trennung von Partei und Fraktion**

Als Vorbemerkung machen mehrere Fraktionssekretäre auf die Schwierigkeit einer strikten Trennung zwischen Partei- und Fraktionsarbeit aufmerksam. Alle Fraktionssekretariate sind denn auch heute organisatorisch in die Parteisekretariate eingebunden. Es wird – unseres Erachtens zu Recht – geltend gemacht, dass die Aktivitäten der Parteien zu einem grossen Teil auf den parlamentarischen Entscheidungsprozess ausgerichtet sind. Die Parteien «greifen die im Volk vorhandenen gesellschaftlichen Anschauungen und Interessen auf, bündeln und artikulieren sie, um den öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozess in Gang zu setzen und zu beeinflussen und die Bürger als «Staatsvolk» sprach- und handlungsfähig zu machen» (Bericht vom 23. Nov. 1988 über die Unterstützung der politischen Parteien; BBl 1989 I 125). Diese Definition der Funktion der Parteien wäre zu ergänzen durch die Feststellung, dass der durch die Parteien in Gang gesetzte Willensbildungsprozess in den meisten Fällen durch Vermittlung der Fraktionen im Parlament seinen Abschluss findet. So betrachtet ist ein grosser Teil der Aufwendungen der Parteien Voraussetzung für das Funktionieren der Fraktionen und damit des Parlamentes überhaupt. Aus dieser Feststellung folgt die Rechtfertigung der Abgeltung dieser Parteileistungen durch an die Fraktionen ausbezahlte Bundesbeiträge.

### **312 Abgeltung der heutigen Dienstleistungen der Parteien für die Fraktionen**

Die oben gemachte generelle Vorbemerkung entbindet nicht von der Pflicht, die zweckgebundene Verwendung der bisherigen und der beantragten zusätzlichen Bundesbeiträge an die Fraktionen im einzelnen nachzuweisen. Als Beispiel sei hier die Aufzählung eines Parteisekretariates angeführt, das Personal und Infrastruktur für folgende Dienstleistungen zugunsten der Fraktion zur Verfügung stellt: Organisation und Durchführung der Fraktionssitzungen, Öffentlichkeitsarbeit und Kontakte zu den Medien, Dokumentation zu Sachfragen, Übersetzungen, Erarbeiten von Vorstößen, Anträgen und Referaten, Ausarbeiten von Konzepten und Studien usw. Mehrere Fraktionssekretäre weisen besonders auf die Bedeutung der von den Parteisekretariaten ausgearbeiteten Vernehmlassungen zu Gesetzesentwürfen hin, die in der Regel den Fraktionsmitgliedern als Grundlage für die spätere parlamentarische Behandlung in Kommissionen und Räten dienen.

*Die aufgeführten Dienstleistungen der Parteien für die Fraktionen können gemäss den der Kommission vorgelegten Berechnungen der Fraktionssekretariate heute nur zu 30–40 Prozent durch die Bundesbeiträge abgegolten werden. Auch bei der von der Kommission beantragten Verdoppelung der Bundesbeiträge werden also die Kosten der Fraktionssekretariate bei Aufrechterhaltung des bisherigen Leistungsstandes nicht vollumfänglich gedeckt.*

### **313 Wünschbare Verbesserungen der Dienstleistungen für die Fraktionen**

Mehrere Fraktionssekretäre beklagen ein enormes Defizit bei den Dienstleistungen, die sie selbst und ihre Parteien heute für die Fraktionen erbringen können:

- Die Vorbereitung der parlamentarischen Geschäfte ist häufig völlig ungenügend. Die Parteisekretäre, welche die Vernehmlassungen zu Gesetzesvorlagen redigieren, stehen vor einer immer schwieriger zu bewältigenden Aufgabe. Eine kompetente und kontinuierliche Beratung der Fraktionsmitglieder im Verlaufe der parlamentarischen Behandlung einer Gesetzesvorlage ist zudem kaum möglich.
- Noch weniger sind die Partei- und Fraktionssekretariate in der Lage, die Fraktionen bei der Wahrnehmung ihrer Initiativfunktion zu unterstützen. Voraussetzung dafür wäre die Möglichkeit, auch umfangreichere Vorarbeiten und Untersuchungen (z. B. wissenschaftliche Expertisen) durchzuführen.
- Wenig Unterstützung findet der einzelne Parlamentarier heute in seiner Ombudsman-Funktion als Anlaufstelle für den Bürger.

Durch einen Ausbau der Dienstleistungen für die Fraktionen sollte deren Stellung gegenüber den ungleich grösseren Apparaten von Verwaltung und Verbänden gestärkt werden; ein Postulat, das auch der Bundesrat bereits bei seiner Stellungnahme zur ursprünglichen Einführung von Fraktionsbeiträgen im Jahre 1971 erhob: «Auf diese Weise wird das politische Gewicht der Fraktionen und damit auch der Parteien gegenüber anderen Organisationen gestärkt und die

Wettbewerbsgleichheit und Unabhängigkeit der Parteien gesichert» (BBl 1971 I 415).

Einige Fraktionssekretäre weisen zwar darauf hin, dass durch die beabsichtigte Erhöhung der Fraktionsbeiträge keine neuen Dienstleistungen finanziert, sondern nur bisherige Leistungen besser abgegolten werden können. Andererseits kann doch davon ausgegangen werden, dass die durch die bessere Abgeltung zu anderer Verwendung frei gewordenen Parteifinzen wieder zu einem grossen Teil direkt oder indirekt den Fraktionen zugute kommen werden. Die durch verschiedene Fraktionssekretäre nachhaltig gewünschte qualitative Verbesserung der politischen Grundlagenarbeit der Parteien sollte also dank der vorgesehenen Erhöhung der Fraktionsbeiträge doch zumindest teilweise realisiert werden können.

### **32      Verbesserte Leistungsfähigkeit der Fraktionen als Beitrag zur Parlamentsreform**

Der Nationalrat hat am 3. Dezember 1987 einstimmig beschlossen, einer parlamentarischen Initiative von Nationalrat Ott Folge zu geben. Der Initiator verlangte eine Parlamentsreform mit den Zielen, die parlamentarische Infrastruktur zu stärken, die parlamentarischen Arbeitsabläufe rationeller zu gestalten und die Rechte des Parlamentes und der einzelnen Parlamentarier zu wahren.

Die beantragte Erhöhung der Fraktionsbeiträge ist offenkundig ein Beitrag zur Stärkung der parlamentarischen Infrastruktur und stellt insofern eine wesentliche Ergänzung zu den anderen in Erfüllung der obgenannten Initiative bereits abgeschlossenen (Bundesbeschluss vom 7. Okt. 1988 über die Parlamentsdienste; AS 1989 I 334) oder in die Wege geleiteten (Parlamentarische Initiative. Parlamentsreform. Bericht der Kommission des Nationalrates vom 17. Aug. 1989; BBl 1989 III 1397) Massnahmen dar.

Ein Ausbau der Fraktionssekretariate ermöglicht eine bessere Beratung des einzelnen Parlamentarier, was sich auf die Qualität der Arbeit in Kommissionen und Räten positiv auswirken sollte.

Ein Ausbau der Fraktionssekretariate sollte aber auch eine bessere Koordination der Aktivitäten der einzelnen Parlamentarier im Rahmen ihrer jeweiligen Fraktionen ermöglichen, was sich als Beitrag zur von der Initiative Ott verlangten rationelleren Gestaltung der parlamentarischen Arbeitsabläufe auswirken dürfte. In der Kritik am heutigen Parlamentsbetrieb wird oft bedauert, dass die Fraktionen immer weniger eine willensbildende Funktion wahrnehmen und dass demgegenüber individuelle und partikuläre Interessenskundgebungen überhandnehmen. Durch einen Ausbau der Fraktionssekretariate könnte dieser Entwicklung entgegengewirkt werden.

### **4            Die Aufteilung der Fraktionsbeiträge in einen Grundbeitrag und einen Beitrag pro Mitglied**

Die Fraktionsbeiträge setzen sich nach dem Beschlussesentwurf der Kommission wie bisher aus dem an alle Fraktionen ungeachtet ihrer Mitgliederzahl aus-



gerichteten Grundbeitrag und einem Beitrag pro Mitglied zusammen. Die Entrichtung eines Grundbeitrages rechtfertigt sich durch den Umstand, dass alle Fraktionen ungeachtet ihrer Grösse viele Dienstleistungen in derselben Qualität anbieten müssen. Alle Fraktionen müssen beispielsweise zu derselben Anzahl parlamentarischer Geschäfte Stellung beziehen. Andererseits sollte die Höhe der Fraktionsbeiträge auch in einem Verhältnis zum Wählerwillen stehen. Zudem ist offenkundig, dass grosse Fraktionen für die individuelle Beratung ihrer Mitglieder grössere Aufwendungen haben, was die Entrichtung eines nach der Anzahl Mitglieder berechneten Beitrages rechtfertigt.

Der Antrag der Kommission verschiebt gegenüber der bisherigen Regelung die Gewichte leicht zugunsten des Grundbeitrages (und damit der kleineren Fraktionen); der Antrag der Kommissionsminderheit geht darüber hinaus erheblich weiter bei der Gewichtung der Bedeutung des Grundbeitrages (s. Tabelle unter Ziff. 5).

## 5 Finanzielle Auswirkungen

Bei Ausgaben für das Parlament von 22,5 Millionen Franken pro Jahr (Budget 1989) wird die vorgeschlagene Revision dem Bund jährliche Mehrkosten von 1 Million Franken (bzw. 1,2 Mio. Fr. gemäss Antrag der Kommissionsminderheit) verursachen.

Die Beiträge an die einzelnen Fraktionen bemessen sich nach geltender bzw. neuer Regelung wie folgt:

Fraktionen	Mitgliederzahl	Heutige Ansätze Fr.	Neue Ansätze gemäss Antrag der	
			Kommission Fr.	Kommissionsminderheit Fr.
		Grundbeitrag: 20 000 Fr. Beitrag pro Mitglied: 3600 Fr.	Grundbeitrag: 50 000 Fr. Beitrag pro Mitglied: 7000 Fr.	Grundbeitrag: 80 000 Fr. Beitrag pro Mitglied: 7000 Fr.
FDP .....	65	254 000	505 000	535 000
CVP .....	61	239 600	477 000	507 000
SP .....	47	189 200	379 000	409 000
SVP .....	29	124 400	253 000	283 000
LdU/EVP .....	13	66 800	141 000	171 000
LPS .....	12	63 200	134 000	164 000
Grüne .....	10	56 000	120 000	150 000
Total .....	237	993 200	2 009 000	2 219 000
Verhältnis zwischen den Anteilen der grössten und der kleinsten Fraktion .....		4,88	4,46	3,74

## 6 Verfassungsmässigkeit

Die Anerkennung der Fraktionen als Organe des Parlamentes lässt sich verfassungsrechtlich als notwendige Konsequenz des Grundsatzes der Proportionalität der Nationalratswahlen (Art. 73 BV) ableiten. Wenn der Gesetzgeber die Fraktionen zu Parlamentsorganen erheben kann (Art. 8<sup>sexies</sup> GVG), so ist er auch befugt, ihnen die für ihre sachgerechte Tätigkeit nötigen Beiträge zu entrichten.

Mangels verfassungsrechtlicher Anerkennung der Parteien wäre eine allgemeine, nicht zweckgebundene Parteienfinanzierung unzulässig, weder in Form direkter Zuschüsse an die Parteien, noch in Form einer Weiterleitung von Fraktionsbeiträgen in Parteikassen zur Finanzierung von Parteiaktivitäten, die nicht zur Vorbereitung der parlamentarischen Arbeit dienen. Zulässig ist jedoch eine *Abgeltung der Leistungen*, die die Parteien als notwendige Voraussetzung für die Arbeit der Fraktionen einbringen. Mit den vorgesehenen erhöhten Fraktionsbeiträgen sollen, wie oben (Ziff. 31) im Einzelnen dargelegt, derartige Leistungen der Parteien besser abgegolten werden können. Die im Entschädigungsgesetz verankerte und durch die Finanzdelegation jederzeit überprüfbare *Zweckbindung der Fraktionsbeiträge* bleibt durch die vorgesehene Erhöhung der Beiträge unangetastet.

## **Parlamentarische Initiative Beiträge an die Fraktionen der Bundesversammlung Bericht der Kommission des Nationalrates (88.075) vom 6. November 1989**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	50
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	89.242
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.12.1989
Date	
Data	
Seite	1582-1591
Page	
Pagina	
Ref. No	10 051 260

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.