

**Parlamentarische Initiative
Fraktionsbeiträge. Erhöhung
Bericht des Büros des Nationalrates**

vom 26. August 1993

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen den vorliegenden Bericht und Beschlussentwurf für eine Erhöhung der Bundesbeiträge an die Fraktionen der Bundesversammlung und überweisen ihn gleichzeitig dem Bundesrat zur Stellungnahme.

Das Büro beantragt, seinem Beschlussentwurf zuzustimmen (Minderheitsanträge sind beigelegt).

26. August 1993

Im Namen des Büros des Nationalrates
Der Präsident: Schmidhalter

Bericht

1 Ausgangslage

11 Geltendes Recht

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 (SR 171.21) lautet:

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 in dem das Gesetz ausführenden Bundesbeschluss vom 18. März 1988 (SR 171.211) geregelt; gemäss Artikel 10 beträgt der Grundbeitrag heute 50 000 Franken, der Beitrag pro Mitglied 9000 Franken.

12 Einführung und bisherige Entwicklung der Fraktionsbeiträge

Die finanzielle Unterstützung der Fraktionen geht zurück auf die Mirage-Affäre, die in den 60er Jahren die Notwendigkeit einer Stärkung der Stellung des Parlamentes gegenüber Bundesrat und Verwaltung offenlegte. Im Zusammenhang der Beratungen über den Ausbau der Verwaltungskontrolle 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 von Professor Jean-François Aubert 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 (BB1 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 Parlaments beschrieben, während im Taggeldergesetz (heute: Entschädigungsgesetz) die Beiträge geregelt wurden.

Die heutige Höhe der Fraktionsbeiträge geht auf eine Initiative der Kommission zurück, die mit der Beratung des Berichtes des Bundesrates vom 23. November 1988 über die Unterstützung der politischen Parteien (BB1 1989 I 125) beauftragt war. Im Rahmen einer umfassenden Untersuchung der Situation der politischen Parteien ergab sich unter anderem auch, dass deren Leistungen für die Fraktionen nur zu etwa 30–40 Prozent durch die damaligen Bundesbeiträge abgegolten werden konnten. Mit der Änderung des Bundesbeschlusses vom 22. Juni 1990 wurden daher die Fraktionsbeiträge mehr als verdoppelt (BB1 1989 III 1582, AS 1990 980), wodurch nun der Aufwand der Fraktionssekretariate annähernd gedeckt werden konnte.

Im Jahre 1991 stand im Rahmen der Behandlung der parlamentarischen Initiativen von Nationalrat Petitpierre und Ständerat Rhinow für eine grundlegende Parlamentsreform zur Diskussion, ob die nötige Verbesserung der Unterstützung der Ratsmitglieder durch eine Stärkung der Fraktionen oder durch Beiträge zugunsten der persönlichen Infrastruktur der Ratsmitglieder erreicht werden soll. Angesichts der kurz zuvor erfolgten substantiellen Erhöhung der Fraktionsbeiträge entschieden sich die Räte für einen Ausbau der persönlichen Unterstützung der Ratsmitglieder (BB1 1991 III 617; BB1 1991 III 1379); diese Reform wurde jedoch in der Volksabstimmung vom 27. September 1992 abgelehnt.

2 Das Bedürfnis nach einer Erhöhung der Fraktionsbeiträge

21 Anpassung an die Teuerung

Die Entwicklung der Teuerung seit Juli 1990 (Inkrafttreten der heute geltenden Ansätze, Stand des Landesindex der Konsumentenpreise: 121,0) bis Dezember 1993 (geschätzter Indexstand 139,8) rechtfertigt eine Erhöhung des Grundbeitrages von 50 000 Franken auf 57 800 Franken und des Beitrages pro Mitglied von 9000 Franken auf 10 400 Franken ab Januar 1994.

Die Minderheit I des Büros (Leuba, Couchepin, Perey) beantragt, die Fraktionsbeiträge zum heutigen Zeitpunkt lediglich an die Teuerung anzupassen. Die Lage der Bundesfinanzen gebiete, bei Mehrausgaben äusserste Zurückhaltung walten zu lassen. Die Minderheit II des Büros (Steinemann) möchte auch auf die Teuerungsanpassung verzichten und beantragt daher, auf die Vorlage nicht einzutreten.

22 Ausbau der Leistungen der Fraktionssekretariate

Das Büro beantragt mit 8 zu 3 Stimmen, die Fraktionsbeiträge in bescheidenem Ausmass zu erhöhen. Dieser Vorschlag ist im grösseren Zusammenhang der verschiedenen hängigen Vorstösse für eine Verbesserung der Entschädigungen der Mitglieder der eidgenössischen Räte zu sehen. Das Büro möchte zurzeit sowohl auf eine Erhöhung als auch sogar auf eine Anpassung an die Teuerung der persönlichen Bezüge verzichten. Es hat daher gleichzeitig mit der Verabschiedung dieser Vorlage beschlossen, eine Ablehnung der parlamentarischen Initiative von Nationalrat Stucky (93.432; Bezüge der Mitglieder der eidgenössischen Räte) zu beantragen.

Grundsätzlich darf die Bemessung der Höhe der Fraktionsbeiträge nicht dem freien Ermessen anheimgestellt bleiben, sondern muss von einem Nachweis der tatsächlichen und allenfalls zusätzlich erwünschten Aufwendungen für die Fraktionen ausgehen. Es muss also geprüft werden, ob die Fraktionsbeiträge die heutigen Kosten der Fraktionssekretariate decken und ob allenfalls zusätzliche Leistungen der Fraktionssekretariate finanziert werden sollen. Um diese Bedürfnisse zu ermitteln, hat das Büro sein Sekretariat am 3. Juni 1993 beauftragt, bei den Fraktionssekretariaten eine Umfrage durchzuführen.

Mit Schreiben vom 14. Juni 1993 wurden die Fraktionssekretariate aufgefordert, bis zum 15. Juli 1993 den Bedarfsnachweis für eine reale Erhöhung der Fraktionsbeiträge zu erbringen. Die Umfrage hat ergeben, dass die Fraktionsbeiträge heute in der Regel ungefähr die Kosten der Fraktionssekretariate decken. Zu deren Finanzierung werden allerdings bei einigen Fraktionen zusätzlich noch von den einzelnen Fraktionsmitgliedern Beiträge eingezogen. Einige Fraktionen möchten aber die Dienstleistungen ihrer

Sekretariate ausbauen, wozu teilweise konkrete Zielvorstellungen vorliegen. Angesichts der zunehmenden Komplexität der Aufgaben des Parlamentes und der einzelnen Ratsmitglieder wird in erster Linie eine vermehrte wissenschaftliche Unterstützung der Fraktionen als notwendig bezeichnet. Die Fraktionssekretariate sollten um entsprechende zusätzliche wissenschaftliche Stellen (bzw. Stellenprozente) ausgebaut werden können. Für einzelne Aufträge sollten Expertenhonoreare bezahlt werden können. Einige Fraktionen machen ausserdem die Kostenfolgen der zunehmenden internationalen Kontakte geltend.

Eine bescheidene Erhöhung der Bundesbeiträge an die Fraktionen steht nicht im Widerspruch mit der Ablehnung der materiellen Besserstellung der einzelnen Ratsmitglieder durch das Volk. Vor allem zwei Motive waren für das negative Ergebnis der Volksabstimmung vom 27. September 1992 ausschlaggebend. Einerseits wurden die Mehrausgaben angesichts der Lage der Bundesfinanzen als zu hoch empfunden. Der heute vorgesehene jährliche Mehraufwand von 0,9 Millionen Franken für die Fraktionen steht nun in keinem Verhältnis zu den damals vorgeschlagenen 22 Millionen Franken Mehrkosten. Ein weiteres Motiv für die damalige Ablehnung war der befürchtete Übergang von einem Miliz- zu einem Berufsparlament. Eine verbesserte Finanzierung der Fraktionen kann nun nicht als Schritt in diese Richtung betrachtet werden; im Gegenteil, durch die damit erreichte bessere Unterstützung der Ratsmitglieder kann ein Beitrag zur erwünschten Wahrung des Milizcharakters des Parlamentes geleistet werden.

3 Das Verhältnis zwischen Grundbeitrag und Beitrag pro Mitglied

Die Fraktionsbeiträge setzen sich nach dem Beschlussentwurf des Büros wie bisher aus dem an alle Fraktionen ungeachtet ihrer Mitgliederzahl ausgerichteten Grundbeitrag und einem Beitrag pro Mitglied zusammen. Die Entrichtung eines Grundbeitrages rechtfertigt sich durch den Umstand, dass alle Fraktionen ungeachtet ihrer Grösse viele Leistungen in derselben Qualität erbringen müssen. Alle Fraktionen müssen beispielsweise zu derselben Anzahl parlamentarischer Geschäfte 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 Einrichtung eines nach der Anzahl Mitglieder berechneten Beitrages rechtfertigt.

Der Antrag des Büros verschiebt gegenüber der bisherigen Regelung die Gewichte etwas zugunsten des Grundbeitrages (und damit zugunsten der kleineren Fraktionen), der anteilmässig stärker angehoben wird als der Beitrag pro Mitglied.

4 Finanzielle Auswirkungen

Bei Ausgaben für das Parlament von 37,4 Millionen Franken pro Jahr (Voranschlag 1993) wird die vorgeschlagene Revision dem Bund jährliche Mehrkosten von 909 000 Franken (gemäss Antrag der Minderheit I: 436 500 Franken) verursachen.

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

Fraktionen	Mitgliederzahl	Heutige Beiträge	Beiträge nach Antrag der Minderheit I	Beiträge nach Antrag des Büros
R	62	608 000	709 000	814 000
C	53	527 000	614 500	706 000
S	46	464 000	541 000	622 000
V	29	311 000	362 500	418 000
G	14	176 000	205 000	238 000
L	13	167 000	194 500	226 000
U	10	140 000	163 000	190 000
A	8	122 000	142 000	166 000
D	8	122 000	142 000	166 000
Total	243	2 637 000	3 073 500	3 546 000

5 Verfassungsmässigkeit

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

Mangels verfassungsrechtlicher Anerkennung der Parteien ist eine allgemeine, nicht zweckgebundene Parteienfinanzierung unzulässig, weder in der 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 erbringen. Mit den vorgesehenen erhöhten Fraktionsbeiträgen sollen, wie oben (Kapitel 2) 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.

Bundesbeschluss zum Entschädigungsgesetz

Entwurf

Änderung vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in den Bericht des Büros des Nationalrates vom 26. August 1993 ¹⁾
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom 20. September 1993 ²⁾,
beschliesst:*

I

Der Bundesbeschluss vom 18. März 1988 ³⁾ zum Entschädigungsgesetz wird wie folgt geändert:

Art. 10 Fraktionsbeiträge

Der Grundbeitrag beträgt 70 000 Franken, der Beitrag pro Mitglied 12 000 Franken.

II

¹⁾ Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich; er untersteht jedoch aufgrund von Artikel 14 Absatz 1 des Entschädigungsgesetzes vom 18. März 1988 ⁴⁾ nicht dem Referendum.

²⁾ Er tritt am 1. Januar 1994 in Kraft.

Antrag der Minderheit I

(Leuba, Couchepin, Percy):

Art. 10

Der Grundbeitrag beträgt 58 000 Franken, der Beitrag pro Mitglied 10 500 Franken.

Antrag der Minderheit II

(Steinemann):

Nichteintreten

6336

¹⁾ BBl 1993 III 780

²⁾ Im Bundesblatt nicht veröffentlicht.

³⁾ SR 171.211

⁴⁾ SR 171.21

Parlamentarische Initiative Fraktionsbeiträge. Erhöhung Bericht des Büros des Nationalrates vom 26. August 1993

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	42
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	93.442
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.10.1993
Date	
Data	
Seite	780-785
Page	
Pagina	
Ref. No	10 052 792

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.