



► an den Grossen Rat

Regierungsratsbeschluss  
vom 10. Juni 2003

**Anzug Roland Stark und Konsorten betreffend Einführung von Fraktionsentschädigungen**

---

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat an seiner Sitzung vom 6. Juni 2001 den nachstehenden Anzug Roland Stark und Konsorten an den Regierungsrat überwiesen:

„In seiner Antwort zum Anzug Roland Stark und Konsorten betreffend Offenlegung finanzieller Zuwendungen an politische Parteien (Nr. 0633 vom 16. Oktober 2000) macht das Büro des Grossen Rates auch einige grundsätzliche Bemerkungen zu Stellung und Funktion der Parteien in staatspolitischer Hinsicht.

"Die öffentliche Debatte um die politische Gestaltung des Gemeinwesens ist stark geprägt vom Parteiwesen. Die alltägliche Auseinandersetzung zeigt, dass die politischen Parteien nicht mehr aus der Realität des modernen politischen Staatswesens wegzudenken sind. Sie gehören heute zu den unabdingbaren Bestandteilen des modernen Rechtsstaates; sie bilden geradezu konstitutive Elemente der Demokratie."

Die Schweiz kennt, im Unterschied zu fast allen anderen demokratischen Staaten, keine eigentliche Parteienfinanzierung. Erst kürzlich haben die Stimmberechtigten des Kantons Basel-Landschaft einen entsprechenden Vorschlag des Landrates deutlich abgelehnt. Im Kanton Basel-Stadt prüft eine Kommission des Verfassungsrates, wie die Stellung der politischen Parteien auf Verfassungsstufe verbessert werden kann, etwa im Sinne des Art. 137 der neuen Bundesverfassung oder des § 35 der Kantonsverfassung Basel-Land.

Im Gegensatz zur Parteienfinanzierung haben Fraktionsentschädigungen im eidgenössischen Parlament und auf Kantonsebene eine lange Tradition und sind

in allen politischen Parteien unangefochten. So kennen nach einer Zusammenstellung des "Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg" (Stand 15. 12. 1999) nur die Kantone OW, GL, AI und AR, SH und Basel-Stadt keine Fraktionsentschädigungen. Die Akzeptanz derartiger Regelungen zeigt sich u.a. daran, dass im Zürcher Kantonsrat zur Zeit eine - über alle Parteigrenzen hinweg grundsätzlich unbestrittene - parlamentarische Initiative der CVP hängig ist, welche eine Verdoppelung der bisherigen Fraktionsentschädigungen verlangt.

**Beilage hier aufkleben**

Es ist nach Ansicht der Anzugsstellerinnen und Anzugssteller höchste Zeit, auch in unserem Kanton eine finanzielle Besserstellung der Fraktionen vorzunehmen. Seit der Ablehnung von finanziellen Entschädigungen an die Grossratsfraktionen in der Volksabstimmung vom 4. November 1973 (!) haben sich das gesellschaftliche Umfeld und damit auch die Anforderungen derart verändert, dass das von allen Seiten hochgelobte Milizsystem durch aufmunternde Worte in Sonntags- und Feiertagsreden allein nicht mehr aufrecht erhalten werden kann.

Ich bitte den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten, wie im Kanton Basel-Stadt, beispielsweise durch Ergänzung der § 6 und 7 der Geschäftsordnung des Grossen Rates und des § 9 der Ausführungsbestimmungen, Fraktionsentschädigungen im oben beschriebenen Sinne noch in dieser Legislaturperiode ausgerichtet werden können.“

Wir gestatten uns, den Anzug wie folgt zu beantworten:

## **1. Rechtliches**

Die Anzugstellenden möchten vom Regierungsrat Auskunft darüber, auf welche Weise noch in dieser Legislaturperiode (Dauer bis Februar 2005) Fraktionsentschädigungen an die Fraktionen des Grossen Rates ausgerichtet werden können.

Dazu ist aus rechtlicher Sicht festzuhalten, dass im Kanton Basel-Stadt für die Einführung von Entschädigungen an die parlamentarischen Fraktionen keine Verfassungsänderung notwendig wäre. Insbesondere stellt die fehlende Erwähnung der politischen Parteien und parlamentarischen Fraktionen in der geltenden Kantonsverfassung vom 2. Dezember 1889 (SG 111.100) kein Hindernis für die Festlegung von Fraktionsentschädigungen dar.

Aufgrund der Wichtigkeit der Materie, der Systematik der bestehenden Bestimmungen über Fraktionen und Entschädigungen von Mitgliedern des Grossen Rates sowie der beschränkten Tragweite der Delegationsnorm von § 57 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 24. März 1988 (SG 152.100, Geschäftsordnung) wäre eine Regelung, zumindest der Grundzüge, auf Gesetzesstufe notwendig. Fraktionsentschädigungen könnten demgemäss in Basel-Stadt nicht allein auf Verordnungsebene, etwa nur durch Ergänzung der vom Grossen Rat erlassenen aber nicht referendumpflichtigen Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 24. März 1988 (SG 152.110, Ausführungsbestimmungen) vorgesehen werden; die parlamentarische Verordnungsstufe wäre nur für präzisierende Vollzugsbestimmungen einer auf Gesetzesstufe eingeführten Fraktionsentschädigung angebracht.

Wie bereits im Anzug angeregt wird, böte es sich an, für die allfällige Einführung von Fraktionsentschädigungen das Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 24. März 1988 (SG 152.100, Geschäftsordnung) sowie eventuell ergänzend die Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 24. März 1988 (SG 152.110, Ausführungsbestimmungen) entsprechend zu ändern. Nach der geltenden Regelung ist den Fraktionen des Grossen Rates mit § 6 der Geschäftsordnung ein eigener Gesetzesartikel gewidmet, worin die Mindestmitgliederzahl sowie die Folgen von Veränderun-

gen der Fraktionsstärke in Bezug auf die Zusammensetzung von Kommissionen festgelegt sind. Diesem Paragraphen folgt die Regelung der Entschädigung der einzelnen Ratsmitglieder in § 7 (Sitzungsgeld) und § 8 (Erwerbssersatz) der Geschäftsordnung. Auf Verordnungsstufe werden in § 9 der Ausführungsbestimmungen die Höhe der Sitzungsgelder sowie weitere Details des Sitzungsgeldanspruches festgelegt. Eine Regelung über Fraktionsentschädigungen könnte beispielsweise in einem neuen § 6a der Geschäftsordnung Platz finden. Dabei wäre zu entscheiden, wie detailliert die Regelung, abgesehen von der grundsätzlichen Einführung des Instituts der Fraktionsentschädigungen und von weiteren als gesetzesrangig einzustufenden Grundzügen, ausgestaltet werden sollte. Es stellte sich demnach z. B. die Frage, ob sich eine solche neue Bestimmung der Geschäftsordnung auf den Grundsatz der Ausrichtung von Fraktionsentschädigungen, einige Hauptberechnungsgrundlagen (z. B. die Aufteilung der Entschädigung in einen Grundbetrag pro Fraktion plus einen Betrag pro Fraktionsmitglied) sowie eventuell die Nennung eines Verwendungszwecks beschränken sollte oder ob die Bestimmung bereits so detailliert sein sollte, dass, als wichtigstes Beispiel, die zahlenmässigen Beiträge bereits im Gesetz aufgeführt würden. Im ersten Fall könnte nebst weiteren Modalitäten die genaue Höhe der Fraktionsentschädigungen analog zu den Sitzungsgeldern in den Ausführungsbestimmungen unter einem neuen § 8a oder § 9b festgelegt werden. Dies hätte die Konsequenz, dass der Grosse Rat auf Parlamentsverordnungsstufe ohne Referendumsmöglichkeit die Höhe der Entschädigungen den jeweiligen Gegebenheiten anpassen könnte. Falls die Regelung bereits auf gesetzlicher Stufe ausführlich wäre, insbesondere auch die Höhe der Entschädigungen enthielte, hätte dies die Konsequenz, dass auch die Änderung der Höhe solcher Fraktionsentschädigungen (im Gegensatz zu den Sitzungsgeldern für die einzelnen Parlamentarierinnen und Parlamentarier nach § 7 Geschäftsordnung und § 9 Ausführungsbestimmungen) dem fakultativen Referendum unterstellt wären.

## **2. Haltung des Regierungsrates**

In den letzten Jahren ist die Rolle der politischen Parteien sowie die Frage ihrer staatlichen Förderung vermehrt öffentlich thematisiert worden. In Art. 137 der neuen Bundesverfassung von 1999 und in einigen, v.a. neueren Kantonsverfassungen (z.B. § 35 KV BL) werden die politischen Parteien aufgrund ihrer zu Recht stärker anerkannten Bedeutung für unser Staatswesen explizit erwähnt. Dennoch steht die Diskussion über die staatliche Finanzierung von Parteien in der Schweiz noch ganz am Anfang. Wie auch im Anzug erwähnt, ist einzig die

Ausrichtung von Fraktionsentschädigungen - als einem Teilaspekt staatlicher Beteiligung an den Kosten der Parteien - in der Schweiz weniger umstritten und demgemäss im Bund sowie einer Vielzahl von Kantonen bereits seit einiger Zeit in unterschiedlicher Form und Höhe Praxis. Das hat damit zu tun, dass parlamentarische Fraktionen als Organe des jeweiligen Parlaments angesehen werden.

Die Arbeit der Fraktionen im Grossen Rat ist ohne Zweifel von grosser Bedeutung, wobei die Rolle der Fraktionen für gewisse parlamentarische Angelegenheiten auch gesetzlich vorgesehen ist (z. B. §§ 33b, 40d, 43, 53 Geschäftsordnung; §§ 17, 27a Ausführungsbestimmungen). Wie vorgängig dargelegt, wäre aus rechtlicher Sicht eine Einführung von Entschädigungen für die Fraktionen im Kanton Basel-Stadt möglich. Der Regierungsrat hält es jedoch aus den folgenden Gründen nicht für angebracht, zum heutigen Zeitpunkt einen Gesetzesvorschlag auszuarbeiten und diesen dem Grossen Rat zu unterbreiten.

Bezüglich des Anliegens einer Einführung von Fraktionsentschädigungen noch in dieser Legislaturperiode gilt es hauptsächlich auf die sich in Revision befindliche Kantonsverfassung hinzuweisen. In den Verfassungsentwurf vom 4. Februar 2003 fand auf Anregung der Verfassungsratskommission „Volksrechte und Verfassungsrevision“ mit § 417 ein eigener Paragraph über die politischen Parteien Eingang. Die Kommission nahm damit auch auf den am 8. November 2000 vom Grossen Rat zum zweiten Mal stehen gelassenen und an den Verfassungsrat übermittelten Anzug Roland Stark und Konsorten betreffend Offenlegung finanzieller Zuwendungen an politische Parteien und Kandidatinnen und Kandidaten bei Wahlen in die Regierung und die eidgenössischen Räte von 1995 Bezug. In § 417 des aktuellen Verfassungsentwurfs ist neben der Hervorhebung der Bedeutung der politischen Parteien auch grundsätzlich die staatliche Parteienförderung vorgesehen. Zudem wurde ein Hinweis auf dazugehörige zu erlassende gesetzliche Bestimmungen angebracht. Die Rolle der Parteien sowie die Regelung ihrer staatlichen Unterstützung wird somit im Rahmen der weiteren Arbeiten an der neuen Kantonsverfassung zweifellos öffentlich diskutiert werden. Eine Verfassungsbestimmung über die politischen Parteien kann, je nach ihrer Ausgestaltung und im Gegensatz zu heute, die Verpflichtung des Staates bewirken, Unterstützungshandlungen für die politischen Parteien vorzunehmen. Es erscheint sinnvoll, den Bereich der Fraktionsentschädigungen nicht aus der zu erwartenden Gesamtauseinandersetzung über die Bedeutung der Parteien und den daraus für den Staat resultierenden Konsequenzen herauszulösen, sondern das ganze Thema in gegenseitigen Bezug zu setzen und sorgfältig aufeinander abgestimmt auszuarbeiten.

Für eine solche Gesamtlösung, ausgehend von einer neuen Kantonsverfassung, spricht aus der Sicht des Regierungsrates auch der Blick auf die bisherige Entwicklung bezüglich Fraktionsentschädigungen im Kanton Basel-Stadt. Im Vorfeld der vorletzten Totalrevision der Geschäftsordnung des Grossen Rates von 1975 scheiterte die Einführung von Fraktionsentschädigungen nach Ergreifung des Referendums in der Volksabstimmung vom 4. November 1973. Es ist zwar richtig, wie dies im Anzug ausgeführt wird, dass seither eine lange Zeit vergangen ist, es gilt aber zu bedenken, dass die damaligen Argumente, die für die Fraktionsentschädigungen vorgebracht wurden, ungefähr die gleichen waren wie heute und dass diese damals das Stimmvolk nicht zu überzeugen vermochten. So wurde schon 1973 in Anbetracht des ständig wachsenden und immer komplexer werdenden Arbeitsvolumens des Grossen Rates festgehalten, dass die Fraktionen bedeutende Aufwände durch die Fraktionsarbeit erbrächten, die der Arbeit in den Plenar- und Kommissionssitzungen an Bedeutung mindestens gleichkomme, die jedoch überhaupt nicht honoriert würden. (Ratschlag Nr. 6989 S. 7 und 19 ff.). 1988 wurde die Geschäftsordnung erneut totalrevidiert, wobei „auf die Einführung von grundsätzlichen Neuerungen mit Blick auf die politische Durchsetzbarkeit (...) verzichtet“ wurde (Ratschlag Nr. 8035 S. 8). Immerhin wurde in jener Zeit die periodische Überprüfung der Sitzungsgelder des Grossen Rates eingeführt (§ 7 Abs. 3 Geschäftsordnung, § 9 Ausführungsbestimmungen), was seither dazu dient, dem Arbeitsaufwand der Grossrätinnen und Grossräte im Parlament ein Stück gerechter zu werden.

Der Regierungsrat muss seine Zurückhaltung gegenüber der Idee, zum jetzigen Zeitpunkt eine Vorlage zur sofortigen Einführung von Fraktionsentschädigungen auszuarbeiten, nicht zuletzt auch mit der angespannten Finanzlage des Kantons erklären. In einer Zeit, in der alle staatlichen Aufgaben und Leistungen des Kantons hinterfragt werden müssen, wäre es für die breite Öffentlichkeit kaum nachvollziehbar, dass sich das Parlament gerade jetzt zusätzliche Mittel zur Verfügung stellt.

Gestützt auf diese Ausführungen wird beim Grossen Rat beantragt, den Anzug Roland Stark und Konsorten betreffend Einführung von Fraktionsentschädigungen als erledigt abzuschreiben.

Basel, 12. Juni 2003

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES  
Der Präsident:

Dr. Christoph Eymann

Der Staatsschreiber:

Dr. Robert Heuss

