

## Bericht des Büros des Grossen Rates

zu einer

### **Revision des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 24. März 1988 (SG 152.100) (Fraktionsentschädigungen)**

sowie zu den

### **Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 24. März 1988 (SG 152.110)**

sowie

Bericht zum Anzug Roland Stark und Konsorten  
betreffend Einführung von Fraktionsentschädigungen

vom 8. März 2004 / P016851

Den Mitgliedern des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt  
zugestellt am 12. März 2004.

## 1. Zusammenfassung

**Das Büro beantragt dem Grossen Rat eine Änderung der Geschäftsordnung und der dazugehörenden Ausführungsbestimmungen.**

**Im Gesetz (Geschäftsordnung) soll die Rechtsgrundlage für die Ausrichtung von Fraktionsentschädigungen geschaffen werden, während die Höhe dieser Entschädigungen in den Ausführungsbestimmungen zu regeln ist.**

**Bei der Höhe der Entschädigungen orientiert sich der Antrag des Büro an den Ansätzen, welche den Fraktionen des Landrats des Kantons Basel-Landschaft ausgerichtet werden. Diese Ansätze sind im Vergleich mit den übrigen Kantonen die bescheidensten, welche überhaupt ausgerichtet werden.**

**In Anbetracht der notwendigen Gesetzesänderungen wird die Ausrichtung der Fraktionsentschädigungen auf Beginn der Legislaturperiode 2005-2009 in Aussicht genommen.**

**Der Anzug Roland Stark und Konsorten zu diesem Anliegen soll abgeschrieben werden.**

**Gleichzeitig sollen die bisher inoffiziellen Abkürzungen der Geschäftsordnung (GO) und der Ausführungsbestimmungen (AB) als offizielle Abkürzungen im Titel dieser Erlasse festgelegt werden.**

## 2. Ausgangslage

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

## Fraktionsentschädigungen

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.

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.“

Am 10. Juni 2003 hat der Regierungsrat mit Schreiben Nr. 0413 dem Grossen Rat die Abschreibung des Anzugs Roland Stark und Konsorten beantragt und dies unter anderem mit der laufenden Totalrevision der Kantonsverfassung begründet. Dort bestünde die Gelegenheit, die Stellung der Parteien und ihre staatliche Anerkennung zu diskutieren. Zudem sei die sofortige Einführung von Fraktionsentschädigungen angesichts der angespannten Finanzlage des Kantons kaum zu rechtfertigen.

Allerdings räumte der Regierungsrat ein, dass aus rechtlicher Sicht grundsätzlich nichts gegen Fraktionsentschädigungen spräche. Deren Einführung würde allerdings eine Regelung auf Gesetzesstufe in Form einer Änderung der Geschäftsordnung des Grossen Rates voraussetzen.

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 23. Oktober 2003 nach kurzer Diskussion beschlossen, den Anzug entgegen dem Antrag des Regierungsrates nicht abzuschreiben, sondern gemäss § 35. Abs. 3 GO dem Büro des Grossen Rates zur Berichterstattung und allfälligen Antragsstellung zu überweisen.

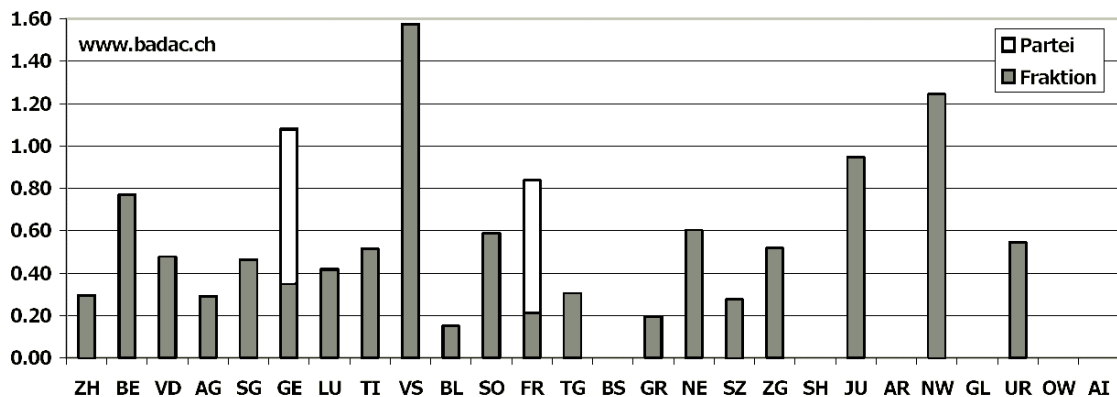
Die Frist für diese Berichterstattung läuft am 23. Oktober 2005 ab.

### 3. Andere Kantone

Das *Institut de hautes études en administration publique* (IDHEAP) in Lausanne führt periodisch bei den Kantonen eine Erhebung über die kantonalen Verwaltungen durch. Erste Ergebnisse der Erhebung 2002 (EKAV02) liegen unterdessen vor. Dabei wurde unter anderem untersucht, wie die Kantone ihre Politikerinnen und Politiker oder die politischen Parteien finanzieren und unterstützen.

Direkte Parteienfinanzierung gibt es in den Schweizer Kantonen lediglich in Freiburg und Genf. Diese beiden Kantone zahlten im Jahr 2001 302'000 (GE) respektive 150'000 Franken (FR) direkt an die kantonalen Parteien.

Dagegen zahlen die meisten Kantone Zuschüsse an die parlamentarischen Fraktionen (Diagramm 1). Teilweise ist es auch ein Ziel der Fraktionsbeiträge, die Parteien indirekt zu unterstützen, weil eine Parteienfinanzierung als nicht gangbar erachtet wird.



**Diagramm 1: Parteien- und Fraktionsbeiträge in den Schweizer Kantonen in Franken pro Einwohner 2001, nach Bevölkerungsgrösse geordnet**

Keine Beiträge zahlen Basel-Stadt, Schaffhausen, Glarus und die beiden Appenzell. Der Kanton Zürich hat seine Fraktionsbeiträge kürzlich etwa auf das Niveau von Solothurn und Neuenburg angehoben.

Quelle: IDHEAP: Erhebung über die kantonalen Verwaltungen 2002, www.badac.ch

Doch die derart an die kantonalen Parteien entrichteten Beträge sind relativ gering: es sind gut drei Millionen, welche die Kantone insgesamt jährlich für die Fraktionsarbeit zahlen. Demgegenüber wurde der jährliche Gesamtaufwand allein der Kantonalparteien bereits 1997 auf rund 18 bis 20

## Fraktionsentschädigungen

Millionen Franken geschätzt, für Wahljahre gar auf 30 bis 34 Millionen Franken<sup>1</sup>. Er dürfte heute noch weiter gestiegen sein.

Die Erhebungen des IDHEAP zeigen auf, dass selbst in Jahren, in denen die Parteikassen nicht durch Wahlkampfausgaben belastet werden, gesamtschweizerisch lediglich etwa 20 Prozent der Einnahmen einer politischen Partei durch Fraktionsentschädigungen abgedeckt werden. Erfahrungsgemäss sind aber die Aufwendungen der Parteien für die Unterstützung der Fraktionen bedeutend grösser.

Ein viel grösseres Potenzial als die Unterstützung durch direkte Parteien- und Fraktionsbeiträge bieten die Entschädigungen der Parlamentsmitglieder. Schweizweit ist die Summe der an die Kantonsparlamentarier ausbezahlten Beiträge rund sechsmal grösser als die direkten und halbdirekten Partei- respektive Fraktionsentschädigungen.

Dies ist auch ein wichtiger Finanzierungsfundus der Parteien. Viele kantonale Parteien verlangen einen Teil der Parlamentarierentschädigungen als Mandatssteuern.

## 4. Erwägungen

Ebenso wenig, wie die direkte Demokratie ohne die Mitwirkung politischer Parteien funktionieren kann, ist ein starkes Parlament ohne Fraktionen denkbar. In grösseren politischen Räumen sind Parteien eine unerlässliche Voraussetzung für die politische Meinungsbildung bei Wahlen und Abstimmungen; diese Funktion wird in den Parlamenten durch die Fraktionen der Parteien wahrgenommen. Parlamente als Versammlungen einer relativ grossen Anzahl von Individuen können nur dank dieser Vorbereitungsarbeit in kleineren, politisch aggregierten Organen zweckmässig funktionieren. Die Fraktionen stellen Kandidaturen auf für die Wahlen, die das Parlament vornimmt. Sie beraten die Sachgeschäfte vor und strukturieren damit die Debatten in den Ratsplena, in denen die Fraktionssprechenden die Standpunkte der einzelnen Fraktionen vertreten. Die Fraktionen haben in der

---

<sup>1</sup> Ladner, Andreas, Brändle Michael. 2001. Die Schweizer Parteien im Wandel. Von Mitgliederparteien zu professionalisierten Wählerparteien? Zürich: Seismo.

## Fraktionsentschädigungen

Regel in der Plenardebatte gewisse Vorrechte, sowohl bezüglich der Redezeit als auch des Zeitpunkts ihrer Intervention (nach den Kommissionssprechern, aber vor den Einzelrednern).

Die Fraktionen sind damit im demokratischen Prozess ein wichtiges Element der politischen Meinungs- und Willensbildung. Die an sie gestellten Anforderungen sind in den letzten Jahren allerdings kontinuierlich gestiegen: Komplexe Fragen und vernetzte Problemlagen verlangen nach Lösungen, und die Alltagspolitik macht es notwendig, dass sich die Fraktionen schnell und kompetent in aktuelle Vorlagen einarbeiten können.

Die grosse Bedeutung der Fraktionen für die politische Meinungs- und Willensbildung sowie der wichtige Beitrag der Fraktionen zu einem rationellen und effizienten Parlamentsbetrieb rechtfertigen eine angemessene staatliche Unterstützung.

Die Aufwendungen der Fraktionen umfassen zum Beispiel die fraktionsinterne Sitzungsvorbereitung, die mit dem politischen Meinungsbildungsprozess verbundenen administrativen Arbeiten, die Miete von Sitzungslokalen, die Organisation von politischen Weiterbildungen und nicht zuletzt Anlässe und andere Massnahmen zur Förderung des innern Zusammenhalts einer politischen Parlamentsfraktion. Diese Gesamtheit dieser Aufwendungen übersteigt in der Regel die von den Kantonen abgegoltene Fraktionsbeiträge bei weitem.

Der Kanton Basel-Landschaft ist in Bezug auf die Fraktionsentschädigungen bescheidener als alle anderen Kantone, welche solche Abgeltungen ausrichten. Die Entschädigungen, welche an die Fraktionen des mit den Verhältnissen im Stadtkanton am ehesten vergleichbaren Genfer Parlamentes ausgerichtet werden, sind dagegen etwa sechsmal so hoch. Andere Kantone und grössere Städte sind noch bedeutend grosszügiger.

Das Büro beantragt dem Grossen Rat deshalb, die Rechtsgrundlage zur Ausrichtung von Fraktionsentschädigungen zu schaffen und deren Höhe durch einen Grossratsbeschluss in den Ausführungsbestimmungen zur Geschäftsordnung festzulegen. Massgebend für die Höhe der Entschädigung soll eine Angleichung an die Entschädigungen sein, welche an die Fraktionen

## Fraktionsentschädigungen

des Landrates von Basel-Landschaft ausgerichtet werden. Der jährliche Beitrag an die Fraktionen soll 2000 Franken betragen, zuzüglich 300 Franken pro Fraktionsmitglied.

Diese Regelung verursacht bei neun Fraktionen des Grossen Rates Basel-Stadt zusätzliche Kosten von insgesamt 57'000 Franken pro Jahr.

Im Vergleich dazu nachstehend auch die auf Basel-Stadt umgerechneten Regelungen, welche die Kantone Basel-Landschaft, St. Gallen und Genf für die Ausrichtung von Fraktionsbeiträgen anwenden.

	Kanton BL	Kanton SG	Kanton GE <sup>2</sup>
Fixbeitrag	2'000	23'000	17'500
pro Mitglied	300	1'800	1'212
SP (38)	13'400	91'400	63'556
FDP (20)	8'000	59'000	41'740
LDP (17)	7'100	53'600	38'104
CVP (14)	6'200	48'200	34'468
SVP (13)	5'900	46'400	33'256
Bündnis (12)	5'600	44'600	32'044
DSP (6)	3'800	33'800	24'772
VEW (6)	3'800	33'800	22'348
SD (4)	3'200	30'200	24'772
Grosser Rat (130)	57'000	441'000	315'060

Das Büro ist der Auffassung, dass die Angleichung an den Kanton Basel-Landschaft angesichts der Verhältnisse in den anderen Kantonen und dem tatsächlichen Wert der Parlamentsfraktionen für das Funktionieren der parlamentarischen Demokratie die unterste Grenze einer möglichen Regelung darstellt.

Die Änderung der Geschäftsordnung und der Ausführungsbestimmungen werden gleichzeitig zum Anlass genommen, die bisher inoffiziellen Abkürzungen der Geschäftsordnung (GO) und der Ausführungsbestimmungen (AB) als offizielle Abkürzungen im Titel dieser Erlasse festzulegen.

---

<sup>2</sup> Der Kanton Genf (Ansätze ab 2002) teilt einen Betrag von je 157'500 auf die sieben Fraktionen und auf die 100 Mitglieder des Parlamentes auf. Zusätzlich bezieht jede Fraktion Fr. 60'000 pro Jahr für die nachgewiesenen Kosten ihres Sekretariates.

## 5. Anträge des Büros

Das Büro beantragt dem Grossen Rat:

1. die Änderungen des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates zu beschliessen;
2. die Änderungen der Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates zu beschliessen;
3. das Büro des Grossen Rates zu ermächtigen:
  - a. die Änderungen des Gesetzes über die Geschäftsordnung und der Ausführungsbestimmungen nach Eintritt der Rechtskraft der Gesetzesänderungen auf den 1. Februar 2005 in Wirkung zu setzen,
  - b. allfällige Übergangsfragen bei der Umsetzung der neuen Bestimmungen selbständig zu entscheiden, soweit sie kostenneutral sind.
4. den Anzug Roland Stark und Konsorten vom 9. Mai 2001 betreffend Fraktionsentschädigungen als erledigt abzuschreiben.

Die Berichterstattung im Rat wird Prof. Dr. Leonhard Burckhardt übertragen

Basel, den 8. März 2004

Namens des Büros des Grossen Rates

Die Präsidentin:

Beatrice Inglin-Buomberger

Der I. Sekretär:



Franz Heini



## Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates

Änderung vom ...

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, auf Antrag seines Büros, beschliesst:

I.

Das Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 24. März 1988 wird wie folgt geändert:

Dem Titel wird die Abkürzung „(GO)“ beigefügt.

In § 6 wird folgender Abs. 5 beigefügt:

<sup>5</sup> Die Fraktionen erhalten einen Beitrag an die Auslagen ihrer Tätigkeit. Dieser setzt sich zusammen aus einem Grundbetrag und einem Zuschlag für jedes Fraktionsmitglied. Der Grosse Rat beschliesst die Höhe der Entschädigungen auf Antrag des Büros.

II.

Diese Änderung ist zu publizieren; sie unterliegt dem Referendum und wird nach Eintritt der Rechtskraft, frühestens aber auf den 1. Februar 2005 wirksam.

Basel, den ...

Namens des Grossen Rates  
Die Präsidentin: Beatrice Inglin-Buomberger  
Der I. Sekretär: Franz Heini

## Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates

Änderung vom ...

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, auf Antrag seines Büros, beschliesst:

I.

Die Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 24. März 1988 werden wie folgt geändert:

Dem Titel wird die Abkürzung „(AB)“ beigefügt.

Nach § 9b wird neu § 9c eingefügt:

*Fraktionsentschädigungen*

**§ 9c.** Den Fraktionen werden folgende Beiträge ausgerichtet:

- a. Grundbetrag pro Fraktion und Jahr: 2000 Fr.
- b. Zusatzbetrag pro Mitglied und Jahr: 300 Fr.

II.

Diese Änderung ist zu publizieren; sie wird mit der Änderung vom ..... des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates wirksam.

Basel, den ...

Namens des Grossen Rates  
Die Präsidentin: Beatrice Inglin-Buomberger  
Der I. Sekretär: Franz Heini