

90.253

**Parlamentarische Initiative
(Ruf)
Beiträge an die fraktionslosen
Abordnungen der Bundesversammlung
Initiative parlementaire
(Ruf)
Contributions allouées
aux représentants
des partis ou mouvements
n'appartenant à aucun groupe**

Kategorie V, Art. 68 GRN – Catégorie V, art. 68 RCN

Wortlaut der Initiative vom 22. Juni 1990

Das Bundesgesetz über die Bezüge der Mitglieder der eidgenössischen Räte und über die Beiträge an die Fraktionen (Entschädigungsgesetz) sowie der Bundesbeschluss zum Entschädigungsgesetz werden wie folgt ergänzt:

– Bundesgesetz über die Bezüge der Mitglieder der eidgenössischen Räte und über die Beiträge an die Fraktionen (Entschädigungsgesetz):

Artikel 12a (neu)

Beiträge an die fraktionslosen Abordnungen

Die Parteien- bzw. Listenabordnungen, die nicht Fraktionsstärke aufweisen und keiner Fraktion angehören, erhalten einen jährlichen Beitrag pro Ratsmitglied zur Deckung der Kosten ihrer Sekretariate.

– Bundesbeschluss zum Entschädigungsgesetz:

Artikel 10a (neu)

Beiträge an die fraktionslosen Abordnungen

Der Beitrag pro Mitglied beträgt 9000 Franken.

Texte de l'initiative du 22 juin 1990

La loi fédérale sur les indemnités dues aux membres des conseils législatifs et sur les contributions allouées aux groupes (loi sur les indemnités parlementaires) et l'arrêté fédéral relatif à la loi sur les indemnités parlementaires sont complétés comme il suit:

– Loi fédérale sur les indemnités dues aux membres des conseils législatifs et sur les contributions allouées aux groupes (loi sur les indemnités parlementaires):

Article 12a (nouveau)

Contributions allouées aux députés n'appartenant à aucun groupe

Les députés de partis et de mouvements qui sont en nombre insuffisant pour former un groupe et n'ont adhéré à aucun autre groupe reçoivent une contribution annuelle par membre destinée à couvrir les frais de leur secrétariat.

– Loi sur les indemnités parlementaires:

Article 10a (nouveau)

Contributions allouées aux députés n'appartenant à aucun groupe

La contribution s'élève à 9000 francs par membre.

Herr **Bremi** unterbreitet im Namen des Büros den folgenden schriftlichen Bericht:

Wir unterbreiten Ihnen hiermit gemäss Artikel 21ter des Geschäftsverkehrsgesetzes den Bericht der vorprüfenden Kommission über die von Nationalrat Ruf eingereichte parlamentarische Initiative. Die Initiative schlägt vor, Beiträge an die fraktionslosen Parlamentarier zu gewähren.

Das Büro hat am 1. März 1991 den Initianten angehört. Es beantragt einstimmig, der Initiative keine Folge zu geben und statt dessen ein Postulat zuhanden der Kommission «Parlamentsreform» (90.228) zu überweisen.

Begründung des Initianten

Meine parlamentarische Initiative möchte durch Ergänzungen des Entschädigungsgesetzes (Art. 12a neu) und des dazuge-

hörenden Bundesbeschlusses (Art. 10a neu) die Voraussetzung dafür schaffen, dass auch die in der Bundesversammlung vertretenen Parteien- beziehungsweise Listenabordnungen, die keiner Fraktion angehören, künftig einen Beitrag zur Deckung der Kosten ihrer Sekretariate erhalten. Im Gegensatz zu den Fraktionen sollen sie nach meinem Vorschlag keinen Grundbeitrag erhalten, sondern nur den jährlichen Beitrag von 9000 Franken pro Ratsmitglied, der den Fraktionen zusätzlich zur Grundentschädigung ausgerichtet wird.

Gestatten Sie mir zunächst zwei Vorbemerkungen:

1. Wie Sie wissen, habe ich das gleiche Anliegen bei der Beratung der parlamentarischen Initiative über die Erhöhung der Fraktionsbeiträge im Februar 1990 eingebracht. Obwohl mein damaliger Antrag der vorbereitenden Nationalratskommission nicht vorgelegen hatte und auch in den Fraktionen nicht besprochen werden konnte, fand er eine erfreulich gute Aufnahme und wurde mit nur 66 zu 49 Stimmen – bei vielen Enthaltungen – abgelehnt.

Ich wage die Behauptung, dass der Vorschlag, hinter dem die grosse Mehrheit der Fraktionslosen stand, angenommen worden wäre, wenn er von einem Ratsmitglied aus einer grossen Fraktion gestellt worden wäre.

Wenn ich das gleiche Begehren nun auf diesem Weg nochmals vortrage, so deshalb, weil ich überzeugt bin, dass das Anliegen sehr begründet und berechtigt ist und dass es bei gründlicher Prüfung durch die zuständigen Parlamentsorgane und durch die Fraktionen realistische Aussichten auf eine Verwirklichung hat. Dies insbesondere vor dem Hintergrund der laufenden Parlamentsreform.

2. Ihren Unterlagen zu dieser Initiative haben Sie den Verlauf der letztjährigen Debatte zum gleichen Thema entnehmen können.

Eigentlich möchte ich nicht unnötigerweise bereits schriftlich festgehaltene Argumente wiederholen. Weil jedoch meine heutigen Erklärungen die Grundlage für die Begründung der Initiative im schriftlichen Bericht bilden, muss ich die wesentlichen Gründe nochmals darlegen.

Damit komme ich zum materiellen Teil meiner Ausführungen: Im Bericht vom 6. November 1989 der Kommission des Nationalrates, welche die parlamentarische Initiative «Beiträge an die Fraktionen der Bundesversammlung» vorbereitet hatte, wurde die Erhöhung der Fraktionsbeiträge u. a. auf Seite 6 wie folgt begründet:

«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. Diese Definition der Funktion der Parteien wäre durch die Feststellungen zu ergänzen, 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 Parlaments überhaupt.»

Ohne Zweifel erfüllen auch die kleineren Parteien und ihre fraktionslosen Parlamentsmitglieder eine wichtige staatspolitische Funktion. Die zitierten Ausführungen gelten für sie genauso. Leider sind sie bisher hinsichtlich der Entschädigung ihrer Aufwendungen für die Parlamentsarbeit zu Unrecht vergessen worden. Fraktionslose Parlamentarier einer kleineren Partei arbeiten genauso zusammen wie Fraktionsmitglieder. Sie treten als Abordnung eines bestimmten Wählersegmentes, einer bestimmten politischen Richtung auf und bilden eine Einheit, die ebenfalls einer Infrastruktur bedarf. Diese liegt, sofern überhaupt vorhanden – oder läge vielmehr –, am ehesten beim Parteisekretariat, das eigentlich jährlich umfangreiche Grunddienstleistungen zu erbringen hätte, wie dies bei Fraktionen der Fall ist.

In der Botschaft waren erwähnt: die Organisation und Durchführung von Sitzungen; Öffentlichkeitsarbeit und Kontakte zu den Medien; Dokumentation zu Sachfragen; Uebersetzun-

gen; Erarbeiten von Vorstössen, Anträgen und Referaten; Ausarbeiten von Konzepten und Studien; Erarbeitung von Vernehmlassungen als Grundlage der parlamentarischen Arbeit; die Unterstützung der Parlamentarier auch in ihrer Funktion als Anlaufstelle der Bürger usw.

Der Grundaufwand in infrastruktureller und intellektueller Hinsicht ist somit auch für kleine Parlamentsabordnungen, auch für Einerververtretungen und deren Parteien, zu erbringen. Auch sie haben zu allen wichtigen Fragen und Geschäften Stellung zu nehmen.

In der Praxis steht allerdings den Fraktionslosen heute nur eine sehr rudimentäre oder oft gar keine Infrastruktur – mit Ausnahme der Parlamentsdienste – zur Verfügung. Aus jahrelanger Erfahrung am eigenen Leibe kann ich Ihnen bestätigen, wie gross die zusätzliche zeitliche Belastung fraktionsloser Nationalräte alleine durch organisatorische Belange ist, weil eben keine personelle Hilfe zur Verfügung steht, wie sie die Fraktionen haben. Von wissenschaftlicher Mitarbeit ist dabei noch keineswegs die Rede! Hinzu kommt, dass die ganze Geschäftslast auf wenige Parlamentarier verteilt ist, was eine entsprechend grosse Mehrbelastung mit sich bringt.

Ich schlage Ihnen deshalb eine, wie mir scheint, massvolle Lösung vor, um das ausgewiesene Bedürfnis fraktionsloser Parlamentsvertretungen nach einer Unterstützung ihrer Sekretariate abzudecken. Die Fraktionen bleiben dank des Grundbeitrages eindeutig besser gestellt, was gerechtfertigt und unbestritten ist. Die fraktionslosen Abordnungen müssten aber abgestuft auch nach ihrer Stärke nicht mehr leer ausgehen.

Wenn Sie einen Zahlenvergleich anstellen, sehen Sie, wie unverhältnismässig die heutige Situation ist. Eine Fraktion mit fünf Mitgliedern erhält bei einem Grundbeitrag von 50 000 Franken und einem Mitgliederbeitrag von 9000 Franken total 95 000 Franken; eine Viererververtretung mit praktisch demselben Aufwand erhält null Franken. Ein doch sehr stossendes Missverhältnis. Hier kann die vorgeschlagene Neuerung im Sinne einer gewissen Gerechtigkeit gegenüber fraktionslosen Vertretungen korrigierend eingreifen.

Es würde dadurch auch die ungleiche Behandlung zwischen einer Dreiervertretung, die sich einer Fraktion angeschlossen hat, und einer gleich starken Abordnung ohne Fraktionszugehörigkeit gemildert.

Dass eine solche Lösung begründet ist, belegt auch folgende Ueberlegung. Um nicht länger leer auszugehen, könnten sich alle Fraktionslosen zu einer gemeinsamen Fraktion zusammenschliessen und so in den Genuss der Fraktionsentschädigung gelangen. Das Geschäftsverkehrsgesetz sieht keine Einschränkungen bezüglich der politischen Ausrichtung vor. Jede Partei in dieser technischen Fraktion der Fraktionslosen würde selbständig politisieren, die Redezeit aufteilen, die Fraktion wäre keine politische Einheit, sondern ein reines Zweckbündnis, das überdies noch zu Lasten der grossen Fraktionen Kommissionssitze beanspruchen und unter sich aufteilen könnte. Mit den Entschädigungen, einschliesslich der Grundentschädigung von 50 000 Franken, könnten aber für jede Parteiververtretung ein oder mehrere Mitarbeiter teilszeitlich zur Unterstützung der entsprechenden Parteigruppe beschäftigt werden.

Ich hoffe nicht, dass wir früher oder später diesen Schritt tun müssen, weil uns nichts mehr anderes übrigbleibt. Die vorgeschlagene Lösung ist nämlich erstens ehrlicher und zweitens auch billiger, weil damit der Grundbeitrag nicht beansprucht wird. Er tut im übrigen den grossen Fraktionen weniger weh, da auf diese Weise keine Kommissionssitze beansprucht werden könnten. Eine technische Fraktion könnte das nach GVG und Ratsreglementen problemlos.

Selbstverständlich müsste der Nachweis der tatsächlich für die Parlamentsvertretungen erbrachten Leistungen erbracht werden sowie eine separate, jederzeit überprüfbare Rechnung geführt werden, wie dies auch von den Fraktionen verlangt wird.

Um allfälligen Missverständnissen von vornherein zu begegnen, möchte ich betonen, dass keinesfalls die Beiträge in die Taschen der fraktionslosen Parlamentarier fliessen dürften. Das ist sicherlich nicht die Idee. Es handelt sich um die Deckung der Sektionskosten der fraktionslosen Abordnungen.

Denkbar wäre, dass zum Beispiel vier Parlamentarier mit je 9000 Franken, also 36 000 Franken, jemanden teilszeitlich ausserhalb der Parteinfrastruktur anstellen könnten.

Die finanziellen Konsequenzen wären, verglichen mit dem Mehraufwand von jährlich über 1,5 Millionen Franken für die erhöhten Fraktionsentschädigungen, bescheiden: Bei sieben Fraktionslosen ergäbe dies heute einen Betrag von 63 000 Franken pro Jahr!

Erlauben Sie mir eine grundsätzliche Schlussbemerkung: Es stellt sich die Frage, ob durch die dargelegte Benachteiligung der fraktionslosen Abordnungen nicht das verfassungsmässige Gleichberechtigungsgebot nach Artikel 4 der Bundesverfassung verletzt wird. Dies ist unseres Erachtens eindeutig der Fall! Es gibt ja quasi zwei Kategorien Parlamentarier: die zu einer Fraktion gehörenden, gewissermassen vollwertigen Ratsmitglieder einerseits und die zweitklassigen, mit weniger Rechten versehenen Fraktionslosen andererseits.

Gesetzesbestimmungen – das wissen wir alle – haben sich an die Normen der Verfassung zu halten: Die Verantwortung dafür trägt das Parlament.

Die Bundesverfassung unterscheidet nirgends zwischen Parlamentariern mit und ohne Fraktionszugehörigkeit und mit demzufolge mehr oder weniger Rechten. Alle Mitglieder einer Kammer der Bundesversammlung sind nach der Bundesverfassung gleichberechtigt.

Nach der Erhöhung der Fraktionsbeiträge – die von uns notabene ausdrücklich als begründet unterstützt wurde – sind die Fraktionslosen leider noch schlechter gestellt als vorher, obwohl auch sie vom Volk gewählt sind und dieses auch von ihnen ein Mitdenken und Mitreden erwartet.

In verschiedenen kantonalen Parlamenten – Bern, Tessin und Schwyz – ist eine analoge Regelung eingeführt worden.

Die Verwirklichung des Anliegens bietet keine Probleme, wenn der politische Wille da ist. Ich appelliere an Sie, Kolleginnen und Kollegen der Fraktionen, vor allem der grossen Fraktionen, gegenüber den fraktionslosen Ratsmitgliedern Gerechtigkeit walten zu lassen und die häufige Benachteiligung der kleinsten Minderheiten zu mildern. Eine Stärkung der kritischen Stimmen, also der funktionierenden Oppositionsgruppen, hat einer Demokratie noch nie geschadet, im Gegenteil. Ich bitte Sie deshalb um Unterstützung meiner parlamentarischen Initiative und um die Einleitung der entsprechenden Schritte, sei es separat oder im Rahmen der Parlamentsreform!

Erwägungen des Büros

Die parlamentarische Initiative will das Bundesgesetz über die Bezüge der eidgenössischen Räte und über die Beiträge der Fraktionen mit einem neuen Artikel über die Entschädigung von fraktionslosen Abordnungen und den dazugehörigen Bundesbeschluss mit einem entsprechenden Zusatzartikel ergänzt haben.

Eine parlamentarische Fraktion ist eine im Geschäftsverkehrsgesetz vorgesehene offizielle Einrichtung mit dem Zweck, Ratsmitglieder ähnlicher politischer Gesinnung zu gruppieren. Der entsprechende Artikel lautet wie folgt:

Art. 8sexies

Abs. 1

Die Fraktionen umfassen die Mitglieder gleicher Parteizugehörigkeit aus beiden Räten. Die Angehörigen mehrerer Parteien können zusammen eine Fraktion bilden. Eine Fraktion kann gebildet werden, wenn ihr in einem der Räte mindestens fünf Mitglieder beitreten.

Abs. 2

Die Fraktionen melden ihre Konstituierung, die Mitglieder, den Vorstand und den verantwortlichen Sekretär dem Generalsekretariat.

Abs. 3

Für die Bestellung der Kommissionen können sich kleinere Fraktionen ähnlicher politischer Richtung miteinander verbinden.

Abs. 4

Die Fraktionen beraten insbesondere die Ratsgeschäfte und

bereiten die Wahlen vor. Sie fördern die rationelle Geschäftserledigung.

Abs. 5

Sie können Sekretariate einrichten. Diesen werden die Unterlagen in der gleichen Weise zur Verfügung gestellt wie den Ratsmitgliedern. Zur Vorbereitung der Fraktionstätigkeit können die Sekretariate die Parlamentsdienste benützen.

Im Gegensatz zur Praxis in anderen Ländern mit Proporzvertretung ist in der Schweiz für die Sitzverteilung kein Quorum erforderlich. In grossen Kantonen wie Zürich und Bern kann ein Quotient von lediglich 3 Prozent für die Zuteilung eines Sitzes ausreichen.

Dies ermöglicht, Abordnungen von kleinen Parteien zu wählen, auch wenn sie nicht stark genug sind, um eine Fraktion zu bilden. Im Nationalrat sitzen zurzeit sieben fraktionslose Ratsmitglieder mit vier ganz unterschiedlichen politischen Gesinnungen.

Nach Auffassung des Büros besteht ein Interesse daran, die Rolle der Fraktionen innerhalb des Parlamentsbetriebes aufzuwerten, da sie besonders für die rationelle Geschäftserledigung grosse Verantwortung tragen.

Die Ausrichtung von Beiträgen ist somit gerechtfertigt, weil den Fraktionen dadurch ermöglicht wird, diese gesetzlich festgeschriebene Aufgabe wahrzunehmen.

Mit dem «Binomialsystem» (Grundbeitrag von 50 000 Franken und 9000 Franken pro Mitglied) soll einerseits den Grundkosten einer Fraktion und den je nach Fraktionsstärke variablen Kosten Rechnung getragen werden. Diese beiden Elemente bilden ein Ganzes und lassen sich nicht voneinander trennen. Das Büro anerkennt allerdings, dass die Begründung des Initianten teilweise berechtigt ist und den fraktionslosen Abordnungen die Wahrnehmung ihres Mandats erleichtert werden muss.

Indes geht es nicht an, die für Fraktionen vorgesehenen Beiträge fraktionslosen Ratsmitgliedern auszurichten, da deren Bedarfslage nicht dieselbe ist.

Deshalb ist es angebracht, die Kommission «Parlamentsreform» zu ersuchen, diese Frage zu behandeln und innert nützlicher Frist Vorschläge zu unterbreiten.

M. Bremi présente au nom du Bureau le rapport écrit suivant:

Nous vous soumettons, conformément à l'article 21ter de la loi sur les rapports entre les conseils, le rapport de la commission chargée de l'examen préliminaire de l'initiative parlementaire déposée par M. Ruf, conseiller national, laquelle propose d'allouer des contributions aux députés n'appartenant à aucun groupe.

Le Bureau a entendu l'auteur le 1er mars 1991.

Il propose à l'unanimité de ne pas donner suite à l'initiative, mais de transmettre un postulat à la Commission «Réforme du Parlement» (90.228).

Développement de l'auteur de l'initiative

Mon initiative vise à compléter la loi sur les indemnités parlementaires par un article 12a (nouveau), et l'arrêté y relatif par un article 10a (nouveau), de telle sorte que les partis ou députations représentés à l'Assemblée fédérale, mais ne formant pas un groupe, reçoivent une contribution destinée à couvrir leurs frais de secrétariat. Contrairement aux groupes, ma proposition ne prévoit pas de contribution de base, mais simplement la contribution annuelle de 9000 francs par député, telle qu'elle est versée aux groupes en sus de l'indemnité de base. Permettez-moi de commencer par deux remarques liminaires: 1. Tout d'abord, je rappelle que j'ai formulé la même demande en février 1990, lors du débat sur l'initiative parlementaire concernant le relèvement des contributions aux groupes. Bien que la proposition que j'avais formulée alors n'eût pas été soumise à la commission préparatoire du Conseil national, et qu'elle n'ait donc pas été discutée dans les groupes, elle reçut un accueil encourageant, puisqu'elle ne fut rejetée que par 66 voix contre 49, avec beaucoup d'abstentions.

J'ose croire que ma proposition, soutenue par la grande majorité des «sans groupe», aurait été acceptée si elle avait été présentée par un membre d'un groupe important.

Si je formule derechef la même demande par voie d'initiative, c'est que je suis persuadé que son objectif est justifié et qu'il a de bonnes chances d'être réalisé, si les organes parlementaires compétents et les groupes lui accordent un examen attentif, notamment dans la perspective de la réforme du Parlement qui est actuellement à l'étude.

2. La documentation accompagnant la présente initiative vous aura permis de prendre connaissance du déroulement du débat de l'an dernier sur ce thème. Je ne souhaite pas répéter inutilement des arguments déjà consignés par écrit. Toutefois, comme les présentes explications forment la base de mon exposé des motifs dans le rapport, je dois reprendre ici les arguments principaux.

J'en arrive ainsi aux questions de fond. Dans le rapport du 6 novembre 1989 de la commission du Conseil national chargée d'examiner l'initiative parlementaire «Contributions aux groupes de l'Assemblée fédérale», le relèvement des contributions était motivé comme suit:

«On a fait valoir, à juste titre selon nous, que les activités des partis sont dans une large mesure axées sur le processus décisionnel au niveau parlementaire. Les partis captent les intérêts et les aspirations de la société, présents dans la conscience collective; ils les rassemblent et les articulent, de manière à déclencher et à influencer le processus de formation de l'opinion et de la volonté publiques et à procurer aux citoyens, c'est-à-dire au peuple souverain, les moyens d'agir et de s'exprimer» (rapport du 23.11.1988 du Conseil fédéral sur l'aide aux partis, FF 1989 I 122). Il faudrait compléter une telle définition des partis par la constatation suivante: le processus de formation de la volonté, commencé au sein du parti, se poursuit dans les groupes pour s'achever au niveau parlementaire dans la plupart des cas. Les dépenses des partis sont dans une large mesure indispensables au bon fonctionnement des groupes et donc du Parlement. Cette constatation justifie l'indemnisation des prestations des partis au moyen de contributions versées aux groupes. (FF 1989 III 1501, chap. 311).»

Nul doute que les petits partis et les députés n'appartenant à aucun groupe remplissent aussi une fonction importante dans la politique nationale. Les considérations précitées leur sont aussi applicables. Pourtant leurs contributions à l'activité parlementaire ont été jusqu'ici injustement oubliées pour ce qui est des indemnités. D'ailleurs, les députés non affiliés à un groupe collaborent entre eux exactement comme le font les membres des groupes. Ils constituent une députation représentative d'un segment déterminé de l'électorat, d'une orientation politique, et forment donc une unité, qui nécessite elle aussi une infrastructure. Cette infrastructure, pour autant qu'elle existe, ne peut être que le secrétariat du parti, qui doit fournir chaque année, comme c'est le cas pour les groupes, de nombreuses prestations. Le message mentionne les suivantes: organisation et conduite de séances, relations avec le public et la presse, documentation sur des thèmes déterminés, traductions, préparation d'interventions, de propositions, d'études et d'exposés, rédaction d'avis devant servir de base à l'activité parlementaire, soutien des députés, y compris dans leurs contacts avec les citoyens. En d'autres termes, les «sans groupe» doivent fournir un travail considérable, à l'instar des grands partis. Les besoins d'infrastructure et d'organisation sont donc tout aussi importants pour les petites députations, voire pour le député isolé, et les partis qu'ils représentent. Eux aussi doivent prendre position au sujet de toutes les questions importantes.

En pratique, les députés sans groupe ne disposent actuellement que d'une infrastructure très rudimentaire, voire d'aucune, si ce n'est les Services du Parlement. Ma propre expérience de plusieurs années me permet d'affirmer à quel point ces députés sont absorbés par des tâches d'organisation, pour ne rien dire des travaux de recherches. Cette charge est d'autant plus lourde qu'elle se répartit sur un petit nombre de députés.

C'est pourquoi je vous propose une solution qui me paraît rationnelle pour répondre au besoin de soutien des députations

sans groupe pour leurs travaux de secrétariat. S'il est incontestablement normal que les groupes restent mieux dotés, grâce à la contribution de base, il ne reste pas moins qu'il faut améliorer la situation des «sans groupe».

Une simple comparaison montre à quel point la situation actuelle est disproportionnée. Un groupe comptant cinq membres reçoit une contribution de base de 50 000 francs et des contributions de 9000 francs par membre, soit un total de 95 000 francs. Une députation de quatre personnes, dont la charge de travail est pratiquement la même, ne reçoit rien. Cette disproportion est tout de même choquante. La solution que je propose permettrait d'instaurer une situation plus juste pour les «sans groupe». Elle permettrait aussi un traitement plus équitable des députations de trois personnes qui se sont inscrites à un groupe et celles qui n'ont pas adhéré à un groupe.

Un autre argument milite en faveur d'une telle solution. Les «sans groupe» pourraient se réunir pour former un groupe, afin de bénéficier des contributions. Rien, dans la loi sur les rapports entre les conseils, ni dans les règlements, ne s'y opposerait. Chaque parti représenté dans le groupe des «sans groupe» pourrait continuer à faire sa propre politique et se partager les temps de parole. Un tel groupe ne formerait pas une unité politique. Il serait plutôt une alliance à but utilitaire, qui pourrait en outre réclamer et se répartir des sièges dans les commissions, au détriment des grands groupes. Grâce aux indemnités, y compris l'indemnité de base de 50 000 francs, il serait possible d'employer, pour chaque députation, un ou plusieurs collaborateurs à temps partiel.

J'espère que nous ne serons pas contraints de recourir tôt ou tard à cette solution. Le moyen que je propose est d'abord plus honnête, ensuite meilleur marché, puisque la contribution de base n'est pas exigée. De plus, il est moins désavantageux pour les grands groupes, puisqu'il ne permet pas de revendiquer des sièges de commissions.

Il va de soi qu'il faudrait apporter la preuve que les prestations en faveur des députations ont bien été fournies, et tenir des comptes qui pourraient être vérifiés en tout temps, tout comme cela est exigé des groupes.

Afin de prévenir tout malentendu, je tiens à souligner que les contributions ne sauraient en aucun cas tomber dans les poches des députés sans groupe. Il s'agit en effet d'un montant destiné à couvrir les frais des députations. On pourrait par exemple envisager qu'une députation de quatre membres, touchant annuellement 9000 francs chacun, soit 36 000 francs, engage un collaborateur à temps partiel qui n'appartiendrait pas à l'infrastructure du parti.

Les charges financières seraient relativement modestes, comparées à celles qui découleraient de contributions plus élevées aux groupes. Ainsi, un groupe de «sans groupe» pourrait toucher 63 000 francs par an.

Une dernière remarque pour conclure: on peut se demander si le préjudice que subissent actuellement les députations sans groupe n'est pas une violation de l'article 4 de la constitution, selon lequel tous les Suisses sont égaux devant la loi. Selon nous, c'est bien le cas, car il existe quasiment deux catégories de parlementaires: ceux qui appartiennent à un groupe, et qui font ainsi figure de députés à part entière, et les autres, qui sont en quelque sorte des députés de seconde classe puisqu'ils ont moins de droits.

Or, les dispositions légales doivent respecter les normes constitutionnelles, et c'est la responsabilité du Parlement d'y veiller. La constitution ne distingue nullement entre les députés selon qu'ils appartiennent ou non à un groupe. Tous les députés aux deux Chambres sont donc égaux en droits.

Suite à la majoration des contributions aux groupes – que nous avons d'ailleurs soutenue, la jugeant justifiée – les «sans groupe» font encore plus figure de parents pauvres, et ce bien qu'ils aient été élus par le peuple et que leurs électeurs attendent d'eux une pleine participation au débat politique.

Plusieurs parlements cantonaux – Berne, Schwyz, Tessin – ont introduit une réglementation telle que nous la demandons. Rien ne s'y oppose en pratique, pour autant que la volonté politique existe. C'est pourquoi j'en appelle à vous, chers collègues des groupes, en particulier des grands groupes, pour

que vous rendiez justice aux députés sans groupe et pour que vous éliminiez le désavantage que subissent les minorités politiques. Un renforcement des voix critiques, donc des députations fonctionnant comme groupes d'opposition, n'a jamais nui à la démocratie, bien au contraire.

Pour tous ces motifs, je vous prie de soutenir mon initiative et de prendre la mesure demandée, que ce soit dans le cadre de la réforme du Parlement ou séparément.

Considérations du Bureau

L'initiative parlementaire propose de compléter la «loi fédérale sur les indemnités dues aux membres des Conseils législatifs et sur les contributions allouées aux groupes» par un nouvel article concernant l'indemnisation des députés non inscrits et par un complément à l'arrêté fédéral y relatif.

Le groupe parlementaire est une institution officielle prévue par la loi sur les rapports entre les conseils, qui a pour but de dégager une attitude commune de ses membres. Il convient de rappeler la teneur de l'article pertinent:

Art. 8sexies

Al. 1

Les groupes comprennent les membres d'un même parti qui siègent dans l'un ou l'autre conseil. Les membres de plusieurs partis peuvent former ensemble un seul groupe. Un groupe peut être formé lorsque cinq membres d'un même conseil en font partie.

Al. 2

Les groupes annoncent leur constitution au secrétariat général, communiquent la liste de leurs membres, la composition de leur comité et le nom de leur secrétaire responsable.

Al. 3

Les petits groupes de tendance politique analogue peuvent s'unir en vue de la désignation des commissions.

Al. 4

Les groupes examinent notamment les objets soumis aux conseils et préparent les élections. Ils contribuent à un traitement rationnel des affaires.

Al. 5

Ils peuvent créer des secrétariats. Ceux-ci reçoivent les documents au même titre que les membres des conseils. Pour préparer les activités du groupe, les secrétariats peuvent bénéficier des prestations des Services du Parlement.

Contrairement à ce qui prévaut dans d'autres Etats qui connaissent le système de la représentation proportionnelle, aucun *quorum* n'est exigé en Suisse pour la répartition des sièges. Le quotient peut correspondre à quelque 3 pour cent de suffrages seulement dans un grand canton comme Zurich ou Berne.

L'élection de députés de petits partis est ainsi favorisée même s'ils ne sont pas assez nombreux pour constituer un groupe. Actuellement, ce sont sept conseillers nationaux appartenant à quatre formations d'horizons politiques très différents qui sont dans cette situation.

Le Bureau considère qu'il y a un intérêt à revaloriser le rôle des groupes dans le fonctionnement au Parlement. Une responsabilité particulière leur incombe pour le traitement rationnel des affaires.

Pour leur permettre de jouer pleinement ce rôle prévu par la loi, l'octroi de contributions est justifié.

Le système «binôme» (subvention de base de 50 000 francs et de 9000 francs par député) est un mode de calcul destiné à tenir compte des frais de base liés à l'existence du groupe et des frais variables résultant de son importance numérique. On ne saurait dissocier ces éléments qui constituent un tout.

Le Bureau reconnaît toutefois que l'argumentation de l'auteur de l'initiative est partiellement fondée et qu'il convient de faciliter l'accomplissement de leur mandat par des députés non inscrits.

Toutefois, on ne saurait accorder des contributions prévues pour les groupes à des députés isolés dont les besoins ne sont pas identiques.

Aussi se justifie-t-il de prier la Commission «Réforme du Parlement» de traiter cette question et de faire des propositions dans les meilleurs délais.

Antrag des Büros

1. Der Initiative ist keine Folge zu leisten.
2. Nachstehendes Postulat ist zu überweisen.

Proposition du Bureau

1. Ne pas donner suite à l'initiative.
2. Transmettre le postulat suivant.

Ad 90.253**Postulat des Büros****Beiträge an die fraktionslosen Abordnungen der Bundesversammlung****Postulat du Bureau****Contributions allouées aux représentants des partis ou mouvements n'appartenant à aucun groupe***Wortlaut des Postulates vom 1. März 1991*

Die Kommission Parlamentsreform (90.228) wird gebeten, die besondere Lage der Parlamentarier, die keiner Fraktion angehören und über keine Unterstützung durch ein Sekretariat verfügen, zu prüfen.

Den fraktionslosen Ratsmitgliedern sollten Beiträge ausgerichtet werden, die, ohne dass sie die Höhe der Leistungen an die Fraktionen erreichen, es ermöglichen, die Sekretariatskosten zu decken und so die Ratssitzungen besser vorzubereiten.

Texte du postulat du 1er mars 1991

La Commission Réforme du Parlement (90.228) est chargée d'examiner la situation particulière des députés n'appartenant pas à un groupe et qui ne disposent pas du concours d'un secrétariat.

Sans être aussi importantes que les prestations allouées aux groupes parlementaires, des contributions devraient être versées aux députés non inscrits afin qu'ils soient en mesure de faire face à leurs dépenses de secrétariat et de mieux préparer les séances plénières.

Eventualantrag Ruf

Überweisung des Postulats des Büros als Motion

Proposition subsidiaire Ruf

Adopter le postulat du Bureau sous forme de motion

Ruf: Sie haben vorgestern im Rahmen der Parlamentsreformdebatte materiell über das Anliegen der parlamentarischen Initiative bereits entschieden. Es ging darum, die in weiten Bereichen bestehende krasse Benachteiligung der Fraktionslosen etwas zu mildern. Nun hat es keinen Zweck, dass wir nochmals die gleiche Abstimmung durchführen.

Ich ziehe deshalb – da Sie materiell über genau dasselbe Begehren negativ entschieden haben – die parlamentarische Initiative zurück, möchte Sie jedoch bitten, das Postulat, das vom Büro des Nationalrates vorgeschlagen wird, zur Prüfung des grundsätzlichen Anliegens zu überweisen.

Ich ziehe auch meinen Antrag zurück, den Vorstoss als Motion zu überweisen, und bin mit der Postulatsform einverstanden.

90.253*Parlamentarische Initiative (Ruf)**Initiative parlementaire (Ruf)**Zurückgezogen – Retiré***Ad. 90.253***Postulat des Büros**Postulat du Bureau**Ueberviesen – Transmis*

89.593

Motion Scheidegger**Ständige Kommission für Entwicklungsfragen****Commission permanente chargée des problèmes du Tiers-Monde***Wortlaut der Motion vom 19. September 1989*

Das Büro des Nationalrates wird eingeladen, eine ständige Kommission des Nationalrates für Entwicklungsfragen zu schaffen.

Texte de la motion du 19 septembre 1989

Le Bureau du Conseil national est invité à instituer une commission permanente chargée des questions de développement.

*Mitunterzeichner – Cosignataires: Keine – Aucun**Schriftliche Begründung – Développement par écrit*

Das Verhältnis Schweiz/Dritte Welt wird ständig problembeladener. Viele der Fragen sind keineswegs nur wirtschaftlicher Natur.

Ich bin deshalb der Meinung, dass es an der Zeit wäre, eine ständige Nationalratskommission für Entwicklungsfragen zu bilden, der durchaus Mitglieder der Wirtschaftskommission des Nationalrates angehören könnten.

*Schriftliche Stellungnahme des Büros**vom 2. März 1990**Rapport écrit du Bureau**du 2 mars 1990*

Die Geschäfte mit Bezug zu Entwicklungsfragen werden heute, je nach ihrer Natur, zwei Kommissionen zugewiesen: Gemäss Artikel 2 Buchstabe f des Reglements der Wirtschaftskommission weist das Büro des Nationalrates der Kommission folgende Vorlagen zur Prüfung zu:

f. Botschaften und Berichte des Bundesrates über die handelspolitische und finanzielle Entwicklungshilfe (es handelt sich um Geschäfte des EVD).

Gemäss Artikel 2 Buchstabe b des Reglements der Kommission für auswärtige Angelegenheiten weist das Büro des Nationalrates der Kommission folgende Vorlagen zu:

b. Entwicklungshilfe (Geschäfte des EDA)

Im übrigen werden Fragen der Entwicklungszusammenarbeit bzw. gewisse Aspekte davon (Budget/Rechnung – Oberaufsicht) auch durch die Finanz- und die Geschäftsprüfungskommission behandelt.

Die Bildung einer neuen Kommission für Entwicklungsfragen könnte die Kompetenzen dieser beiden Kommissionen, die sich mit den gesamten Ausgaben des Bundes bzw. der Geschäftsführung der gesamten Verwaltung befassen, nicht beeinflussen. Schliesslich beschäftigt sich auch die Finanzdelegation noch mit Fragen der Entwicklungszusammenarbeit, insbesondere aufgrund der entsprechenden Revisionsberichte der Eidgenössischen Finanzkontrolle.

Das Büro hat die vier vorerwähnten Kommissionen, die sich unter verschiedenen Titeln mit Entwicklungsfragen befassen und zusammen 92 Mitglieder zählen, konsultiert. Die Kommissionen lehnen übereinstimmend die Schaffung einer ständigen Kommission für Entwicklungsfragen ab. Dabei wird geltend gemacht, dass die Bildung einer solchen Kommission die Übereinstimmung zwischen Aussenwirtschafts- und Aussenpolitik beeinträchtigen würde. Erwähnt wird zudem, dass durch den Einbezug einer möglichst grossen Zahl von Ratsmitgliedern die breite Unterstützung der Entwicklungspolitik am besten gewährleistet ist.

Die Kommissionen betonen in ihren Stellungnahmen die Notwendigkeit einer vermehrten Zusammenarbeit der verschie-

Parlamentarische Initiative (Ruf) Beiträge an die fraktionslosen Abordnungen der Bundesversammlung

Initiative parlementaire (Ruf) Contributions allouées aux représentants des partis ou mouvements n'appartenant à aucun groupe

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	16
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	90.253
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.06.1991 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1295-1299
Page	
Pagina	
Ref. No	20 020 019

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.