

Baustelle Bundesbern

Die institutionellen Grundlagen des Schweizer Regierungssystems wurden vor rund 150 Jahren geschaffen. Die Institutionen haben sich bewährt, doch genügen sie den Anforderungen der heutigen Zeit noch? Die Regierungsreform stockt, und auch die Frage einer Professionalisierung des Parlaments bleibt umstritten.

# Auf dem Weg zum Berufsparlament

Eine Befragung der Bundesparlamentarier zeigt: Das Milizsystem wird zum Mythos. Von Sarah Bütikofer und Simon Hug

Reine Milizpolitiker sind im Bundesparlament selten geworden. Vor allem im Ständerat dominieren die Vollprofis. Es gibt nur wenige Berufe, die gleichzeitig eine politische Karriere erlauben, der Anteil Angestellter im Parlament ist klein.

Das Milizsystem, diese zur Gründungszeit des Bundesstaates gewollte und immer wieder unterstrichene Eigenschaft des schweizerischen Parlamentswesens, wird in politik- und staatswissenschaftlicher Sicht seit geraumer Zeit hinterfragt. Schon Untersuchungen aus den 1970er Jahren von Henry Kerr und den 1980er Jahren von Alois Riklin und Silvano Möckli zeigten auf, dass der Milizcharakter des Parlamentes immer mehr am Verschwinden ist.

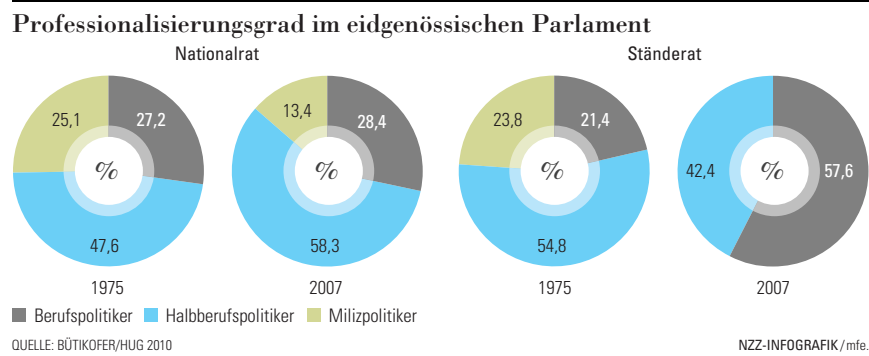
## Halbberufspolitiker

In der erstgenannten Studie wird für die 1970er Jahre nur rund ein Viertel der Räte als Milizparlamentarier betrachtet, die im Durchschnitt weniger als einen Drittel ihrer Arbeitszeit der Parlamentsarbeit widmen. Riklin und Möckli stellten später fest, dass dieser Anteil in den 1980er Jahren weiter zurückging, gemäss den Resultaten ihrer Untersuchung verblieben im Parlament weniger als 10 Prozent Milizpolitiker. Entsprechend nahm der Anteil der Berufspolitiker stetig zu.

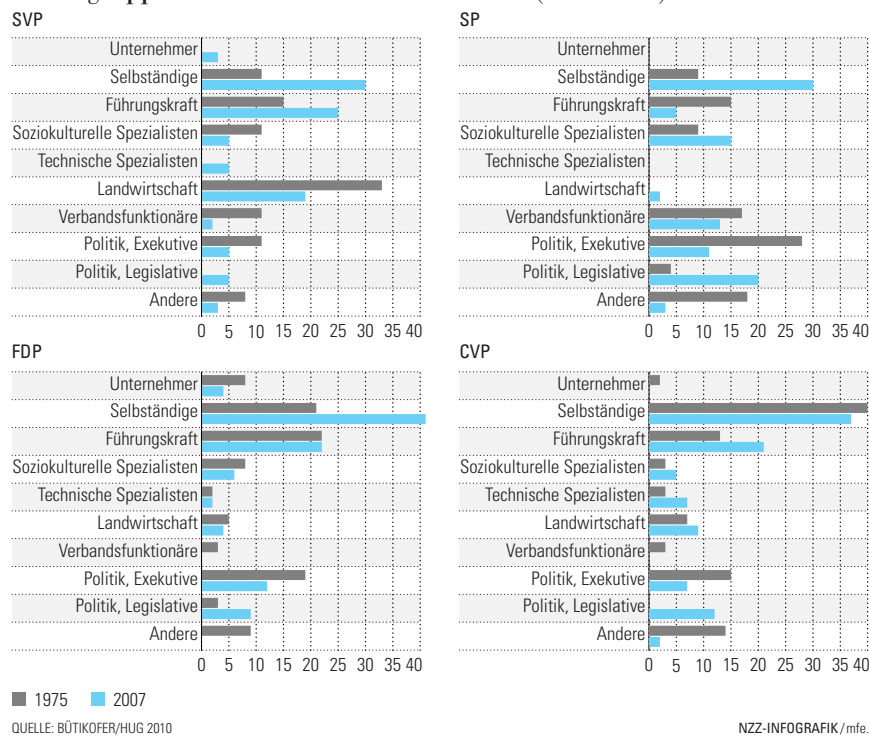
Nun weist auch eine neue, vom Schweizerischen Nationalfonds unterstützte Befragung der National- und Ständeräte darauf hin, dass vom Milizsystem nicht viel mehr als das hehre Ideal übrig bleibt (Ausschöpfungsquote: 65 Prozent, mit 32 Ständeräten und 128 Nationalräten). Die Befragung ergab, dass Nationalräte im Durchschnitt 57 Prozent ihrer Arbeitszeit für ihr Mandat aufwenden, was im Vergleich zu den 1970er Jahren allerdings nur eine leichte Erhöhung bedeutet. Tendenziell wenden Abgeordnete der kleinen und der Nichtbundesratsparteien heute mehr Zeit für ihr Mandat auf als Mitglieder der grossen Fraktionen. Dies kann zu einem Teil damit erklärt werden, dass die Mitglieder der grösseren Fraktionen besseren Zugang zu relevanten Informationen haben, dass also diese Fraktionen dank ihren professionelleren Strukturen (wissenschaftliche und administrative Mitarbeitende) ihre Mitglieder einfacher mit Informationen versorgen können. Fraktionslose und Mitglieder der weniger etablierten und kleinen Fraktionen müssen mehr Zeit für die Informationsbeschaffung aufwenden. In den 1970er Jahren lag der Arbeitsaufwand der Parlamentarier aus kleinen Fraktionen noch deutlich unter dem Durchschnitt.

## Vollzeitjob im Stöckli

Stark zugenommen hat anders als beim Nationalrat der durchschnittliche Arbeitsaufwand der Ständeräte, sie setzen heute 67 Prozent ihrer Arbeitszeit für das Mandat ein und können somit als Vollzeit- bzw. Berufspolitiker bezeichnet werden. Während im Nationalrat auch heute noch über 10 Prozent reine Milizparlamentarier ausgemacht wer-



## Berufsgruppen in den Nationalratsfraktionen (1975/2007)



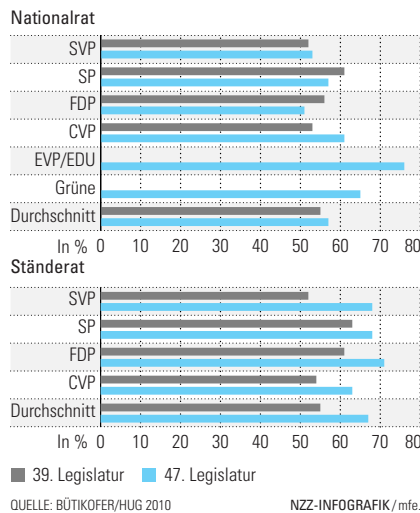
den können, sind diese aus dem Ständerat gänzlich verschwunden. Die zeitliche Belastung im Stöckli ist grösser, weil hier jedes Mitglied in mindestens zwei, meistens sogar drei Kommissionen sitzt, während die Mehrheit der Nationalräte nur einen oder zwei Kommissionen innehaben. Der Nationalrat verfügt über 12 ständige Kommissionen mit je 25 Sitzen, der Ständerat über 11 mit je 13 Sitzen. Rechnerisch fallen somit auf einen Nationalrat im Mittel 1,5, auf einen Ständerat 3 Kommissionen. Die Kommissionen tagen pro Quartal an drei bis vier Tagen.

Die Befragung zeigt auch Unterschiede nach Fraktionen. Die durchschnittliche Arbeitsbelastung eines SP- bzw. eines FDP-Mitglieds im Nationalrat ist seit den 1970er Jahren leicht zurückgegangen. Dies ist möglicherweise ebenfalls dadurch zu erklären, dass die Fraktionen professionellere Strukturen aufweisen und durch eine klare Aufgabenverteilung den individuellen Mitgliedern auch Arbeitslasten abnehmen können. Ein Ergebnis der Erhebung ist auch, dass die Mitglieder der SVP-Fraktion durchschnittlich weniger Zeit für ihr Mandat aufwenden als das Mittel aller Nationalräte, das war auch schon in den siebziger Jahren der Fall. Während die Mitglieder der CVP-Fraktion in den siebziger Jahren auch noch leicht unter dem Durchschnitt lagen, wenden sie heute mehr Zeit für ihr Mandat auf und liegen über dem Durchschnitt des gesamten Nationalrats. Im Ständerat sind die Unterschiede zwischen den

Fraktionen geringer. Die Angaben aus der Befragung variieren (beim erwähnten Durchschnitt von 67 Prozent) zwischen 63 für die CVP- und 71 Prozent für die FDP-Mitglieder.

Die Arbeitsbelastung im Parlament hat Auswirkungen auf die Rekrutierungsbasis. Unsere Untersuchung zeigt, dass der Anteil der Angestellten und Berufsleute, die ihre Zeit nicht frei einteilen können, unter den Parlamentariern verschwindend klein ist. Die mit Abstand grösste «Berufsgruppe» machen heute die Selbständigerwerbenden aus, im Nationalrat sind dies 35 Prozent aller Gewählten (siebziger Jahre: 21 Prozent), im Ständerat sogar 57 Prozent

## Arbeitszeitaufwand nach Fraktionen



(siebziger Jahre: 23 Prozent). Diese Zahlen stehen im Kontrast zum Anteil Selbständigerwerbender in der Gesamtbevölkerung: Gemäss der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (Sake) sind nur gerade 13 Prozent aller erwerbstätigen Personen in der Schweiz ihr eigener Chef. Immer weniger Berufe eignen sich dafür, dass man «nebenher» noch eine politische Karriere aufbauen könnte.

Betrachtet man die beruflichen Hintergründe der Bundesparlamentarier, zeigen sich auch hier wieder beträchtliche Unterschiede zwischen den Fraktionen. Vor allem die SVP und die SP haben sich stark verändert. Die SVP-Fraktion war in den 1970er Jahren stärker landwirtschaftlich geprägt als heute: Ein Drittel der Abgeordneten arbeitete damals in der Landwirtschaft und ihr zugewandten Verbänden; dieser Anteil hat sich inzwischen auf weniger als 20 Prozent reduziert. Die moderne SVP ist eine Partei von Führungskräften, Unternehmern und Selbständigen.

Auch die SP hat eine deutliche Veränderung durchgemacht. Arbeiter und Angestellte, die in den 1970er Jahren statistisch noch in der Kategorie «Übrige Berufe» zu finden waren, sind kaum mehr vertreten, dafür hat sich auch bei den Sozialdemokraten die Gruppe der Selbständigen stark vergrössert. Weniger stark verändert hat sich in der Untersuchungsperiode die berufliche Zusammensetzung bei den bürgerlichen Parteien CVP und FDP.

## Am meisten Profis bei der SP

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Anteil der Berufs- und Vollzeitpolitiker in der Schweiz insgesamt seit den siebziger Jahren etwa gleich gross geblieben ist, er macht rund einen Fünftel aus. Allerdings lassen sich Verschiebungen auf zwei Ebenen feststellen: Waren in den 1970er Jahren die Vollzeitpolitiker vorwiegend in der Exekutive einer Gemeinde oder eines Kantons anzutreffen, so sind sie heute eher in der nationalen Legislative zu finden. Diese Verschiebung ist in allen Parteien auszumachen. Am meisten Berufspolitiker, die in der nationalen Legislative politisieren, findet man in den Reihen der Sozialdemokraten (20 Prozent aller Abgeordneten), vor der CVP (12 Prozent), der FDP (9 Prozent) und der SVP (5 Prozent). Über die letzten Jahrzehnte wurde also aus einem Amt zunehmend ein Beruf. Dies zeigt sich auch, wenn man die Vergütung anschaut. Die Einkünfte, die National- und Ständeräte erzielen können, stiegen stetig an.

Zu Beginn des Bundesstaates bezogen die Politiker ein Taggeld pro Sessionstag und eine Reiseentschädigung, welche für die Hinreise nach Bern und die Rückreise ausbezahlt wurde. In weit über 20 Revisionen des jeweiligen Bundesgesetzes oder der Verordnungen über die Bezüge wurden die Entschädigungen sukzessive angepasst und erreichen heute die Höhe des Salärs einer sehr gut qualifizierten Berufsperson im Angestelltenverhältnis, was Politikerinnen und Politiker auf nationaler Ebene in der Regel auch sind.

Sarah Bütikofer ist Assistentin im Bereich Global Governance an der ETH Zürich, Simon Hug ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Genf.

# Bundesrat spielen

Politikprofis im Milizparlament

Martin Senti · Die Debatte um das Miliz- oder Berufsparlament reibt sich oft am Entweder-oder auf, obwohl die Grenzen fließend sind. Als Hauptgründe für die «schleichende» Professionalisierung des Bundesparlaments werden je nach Standpunkt wahlweise die wachsende Komplexität der Politik oder schlicht zu hohe Entschädigungen an die Politiker genannt. Eigentlich aber ist man sich auch unter Parlamentariern längst bewusst, wo das Kernproblem liegt: Die Legislative greift aus eigenem Antrieb immer häufiger substanziiell in Vorlagen des Bundesrates ein.

## Hausgemacht

Nicht selten arten Debatten im Plenum zu rezyklierten Kommissionssitzungen aus, auch bürdet sich das Parlament durch den inflationären Griff zur parlamentarischen Initiative zunehmend selber direkt die Ausarbeitung komplexer Vorlagen auf. Selbst bei Verordnungen möchte es mittlerweile mitreden. Im Gegensatz zur Exekutive fehlt es dem Parlament aber an Professionalität und an der nötigen Infrastruktur. Vermehrt gelangt es an die Verwaltung und macht diese zum Diener zweier Herren. Loyalitätskonflikte sind oft unausweichlich.

Die Frage ist berechtigt: Braucht das Parlament mehr Ressourcen, weil es dem Bundesrat dessen Aufgaben streitig machen will? Eine Rückbesinnung auf das Wesentliche wäre da vernünftig. Auch die Berufsparlamente anderer Länder erarbeiten (trotz beachtlichen Mitarbeiterstäben) komplexe Gesetzesvorlagen nicht in eigener Regie.

Aus den Reihen des Parlaments selber ist in letzter Zeit der Ruf lauter geworden, die Grenze zwischen Exekutive und Legislative wieder sauberer zu ziehen. Übertönt werden die mahnenden Stimmen aber vom Jammern über ungenügende Entschädigung, mangelhafte soziale Absicherung und fehlende Infrastruktur. Das Wehklagen scheint dem Wesen des Milizparlaments immanent zu sein, es gehört zum rhetorischen Standardrepertoire der «Nebenamt»-Politiker. So lässt sich der Wählerschaft nämlich trefflich kundtun, wie aufopferungsvoll und uneigennützig man sich in den Dienst der Allgemeinheit stellt.

## Medienresonanz

Ein Parlamentarier hat es schon Anfang der 1990er Jahre auf den Punkt gebracht: Bessere Infrastrukturen würden kaum genutzt, sagte er in einer wissenschaftlichen Befragung, weil die meisten Parlamentarier ihre Zeit sowieso dafür aufwendeten, Medienkontakte zu pflegen und möglichst viel Resonanz zu erzielen. Die «Vorstossflut» und nicht enden wollende Interventionen im Plenum sind Ausfluss dieser Sucht nach medialer Aufmerksamkeit. Daran würde auch der Übergang zu einem «echten» Berufsparlament nichts ändern.

Wenn also von Überlastung des Parlaments die Rede ist, so bleibt hervorzuheben, dass dieses Problem zu einem guten Teil hausgemacht ist. Die schleichende Professionalisierung des Parlaments steht letztlich für einen schleichenden Funktionswandel der Legislative: Sie will selber Bundesrat spielen.

# Präsentieren Sie Ihre Hard- und Software Leuten mit Brainware.

Ob Sie modernste IT anbieten oder eine raffinierte Hi-Fi-Anlage suchen – mit der Rubrik Elektronik/Multimedia jeden Donnerstag sind Sie schnell am Ziel. Alles über Bewährtes und Neues für erfolgreiche Anzeigenwerbung in der «Neuen Zürcher Zeitung» erfahren Sie unter [www.nzzwerbung.ch](http://www.nzzwerbung.ch) oder persönlich über Telefon 044 258 16 98. Bis bald! NZZ-Elektronik- und -Multimediamarkt.