Milizparlament?

ALOIS RIKLIN, SILVANO MÖCKLI

Zusammenfassung

Die eidgenössischen Räte sind kein Milizparlament. Die Bundesversammlung entspricht unter dem Gesichtspunkt des Zeitaufwandes einem Halbberufsparlament mit fast keinen Milizpolitikern, aber einem hohen Anteil an Berufspolitikern. Die Entschädigung und erst recht die Infrastruktur hinken der Entwicklung nach. Der Preis dieses Parlamentstypus ist eine schmale Rekrutierungsbasis. Nur eine kleine Minderheit der Bürger hat unter den Rahmenbedingungen des gegenwärtigen Halbberufsparlaments die Chance, von ihrem passiven Wahlrecht Gebrauch zu machen.

Résumé

Les Chambres fédérales ne sont pas un parlement de milice. Si l'on considère l'investissement- temps, l'Assemblée fédérale correspond à un parlement semi-professionnel, comptant très peu de députés de milice, mais une forte proportion de professionnels de la politique. La rémunération des membres du Parlement et surtout l'infrastructure à leur disposition ne correspondent pas aux besoins. Ce type de parlement est responsable de l'exiguïté de la base de recrutement. Dans les conditions générales régissant le Parlement semi-professionnel actuel, seule une petite minorité de citoyens a la chance de faire usage de son droit de vote passif.

Riassunto

Le Camere federali non sono un parlamento di milizia. L'Assemblea federale, dal punto di vista del dispendio di tempo, rappresenta un parlamento semiprofessionistico con pochissimi politici di milizia ma un numero elevato di professionisti della politica. La rimunerazione e soprattutto l'infrastruttura ne frenano l'evoluzione. Il prezzo da pagare per questo tipo di parlamento è una ristretta base di reclutamento. Solo una ridotta minoranza dei cittadini ha la possibilità, nell'ambito delle condizioni generali del'attuale parlamento semiprofessionistico, di far uso del suo diritto d'eleggibilità.

1. Einleitung*

Unter Milizparlament versteht man eine Versammlung von Abgeordneten, die ihr Mandat neben- und ehrenamtlich neben einem in der Regel unpolitischen Hauptberuf versehen. Der Milizparlamentarier lebt überwiegend weder für die Politik noch von der Politik.[1] Im Milizsystem kumulieren die politischen Mandatsträger wichtige Rollen in Politik (auf verschiedenen Staatsebenen), Wirtschaft, Gesellschaft und/oder Armee. Diese Rollen sind freilich nicht scharf gegeneinander abgegrenzt. «Faktisch besteht zwischen Miliz- und Berufsrollen weniger eine Konkurrenzsituation als eine Situation ausgeprägter Komplementarität.»[2]

In den Anfängen des Bundesstaates mag es von der Arbeitsbelastung her noch angegangen sein, dass ein Parlamentarier diese Rolle neben einem unpolitischen Hauptberuf versah. Heute indessen, vor dem Hintergrund der allgemeinen Zunahme der Staatstätigkeit, der angewachsenen Bundesaufgaben sowie verschiedener «Affären» der jüngsten Zeit, stellt sich die Frage, ob und wie das «Milizparlament» mit einer Arbeitsweise und mit Arbeitsbedingungen, die sich seit dem 19. Jahrhundert nicht grundlegend verändert haben, die Probleme des ausgehenden 20. Jahrhunderts bewältigen kann. Und da eine Anpassung an die gestiegenen Anforderungen kaum oder nur teilweise erfolgt ist, ist zu fragen: Welches sind die Motive und Interessen, die sich gegen durchgreifende Reformen sperren? Wieso wird an der Fiktion des «Milizparlaments» festgehalten?

Allerdings: Klagen über den «Funktionsverlust» und die mangelnde Problemlösungskapazität von Parlamenten sind auch in Demokratien mit Berufsparlament üblich[3], obwohl die Berufsparlamentarier vergleichbarer Staaten mit weit mehr Ressourcen ausgestattet sind als der schweizerische «Milizparlamentarier». «Les Parlements sont des cibles choisies pour la critique et dans de nombreux pays leur image de marque est loin d'être idéale.»[4]

In diesem Artikel soll zunächst der Ist-Zustand der schweizerischen Bundesversammlung bezüglich Arbeitsbelastung, Entschädigung und Arbeitsbedingungen aufgenommen werden. Daran schliesst sich eine Beurteilung dieses Zustandes

* Die Autoren danken lic.rer.publ. Manfred Linke für die wertvolle Hilfe bei der Auswertung der Umfrage unter den eidgenössischen Parlamentariern.

1 Vgl. Riklin Alois, *Milizdemokratie*. In: Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel. Festschrift für Kurt Eichenberger, Basel 1982, S. 41.

2 Höpflinger François / Ladner Andreas, *Zur Zukunftstauglichkeit des Milizsystems*. Forschungspolitische Früherkennung, hrsg. vom Schweizerischen Wissenschaftsrat, A/50, Bern 1987, S. 3.

3 Vgl. Schüttemeyer Suzanne, *Vergleichende Parlamentarismusforschung*. In: Berg-Schlosser/Müller-Rommel (Hg.). Vergleichende Politikwissenschaft, Opladen 1987, S. 169.

4 Laundy Philip, *Les Parlements dans le monde contemporain. Mode d'élection – Fonctionnement – Structures*, Lausanne 1989, S. 177.

durch die Parlamentarier und die Autoren an. Dann erfolgt eine Abwägung von Reformbedarf, Reformwille und Reformchancen. Am Schluss werden Überlegungen zu den «Kosten» des Halbberufsparlaments angestellt.

Wir stützen unsere Ausführungen zur Hauptsache auf neueste Daten, die wir durch eine schriftliche Befragung der eidgenössischen Parlamentarier erhoben haben. Die Befragung wurde im April 1990 vom Institut für Politikwissenschaft an der Hochschule St. Gallen in Zusammenarbeit mit der Dokumentationszentrale der Bundesversammlung durchgeführt. Um einen Längsschnittvergleich zu ermöglichen, wurden einige Fragen wieder aufgegriffen, die bereits bei der schriftlichen Parlamentarierbefragung von 1975 (Studienkommission der eidgenössischen Räte «Zukunft des Parlaments»[5]), der mündlichen Parlamentarierbefragung von 1975 (Henry Kerr[6]) und der schriftlichen Parlamentarierbefragung von 1987 (Arbeitsgruppe Entschädigungsfragen Nationalrat/Ständerat) gestellt worden waren. Obwohl unser Fragebogen 13 Seiten umfasste, haben ihn 206 der 246 Parlamentarierinnen und Parlamentarier ganz oder teilweise ausgefüllt. Diese Rücklaufquote von 84 Prozent darf als sehr gut bezeichnet werden.

2. Ist-Zustand

2.1 Zeitliche Beanspruchung

Die Zahl der Sessionstage hat seit 1870 nur unwesentlich zugenommen. 1875 hatte der Nationalrat 57 Sitzungstage, 1895 55, während es 1976 deren 52 und 1989 deren 54 waren. Leicht zugenommen hat indessen die Sitzungsdauer pro Tag. Im internationalen Vergleich liegt die Schweiz bei den Sitzungstagen im unteren Drittel. Stetig zugenommen hat die Anzahl der Kommissionssitzungen ausserhalb der Sessionen (ohne Sitzungen im Ausland): 1962 waren es 206, 1974 280, 1982 362 und 1989 390.

Misst man die Arbeitsbelastung des Parlaments an der Zahl der behandelten Geschäfte im Nationalrat, so stellt man fest, dass sich diese zwischen 1976 (396) und 1989 (1007) mehr als verdoppelt hat (Abb. 1). Stark angestiegen sind dabei insbesondere die in der Fragestunde aufgeworfenen aktuellen Gegenstände (1989 waren es 298). Abgenommen haben im Gegenzug die einfachen Anfragen. Die

5 Die Ergebnisse finden sich in: Riklin Alois, *Parlamentsreform.* Entwurf des Schlussberichts der Studienkommission der eidgenössischen Räte «Zukunft des Parlaments», St. Gallen 1977.

6 Kerr Henry H., *Parlement et société en Suisse*, Saint-Saphorin 1981.

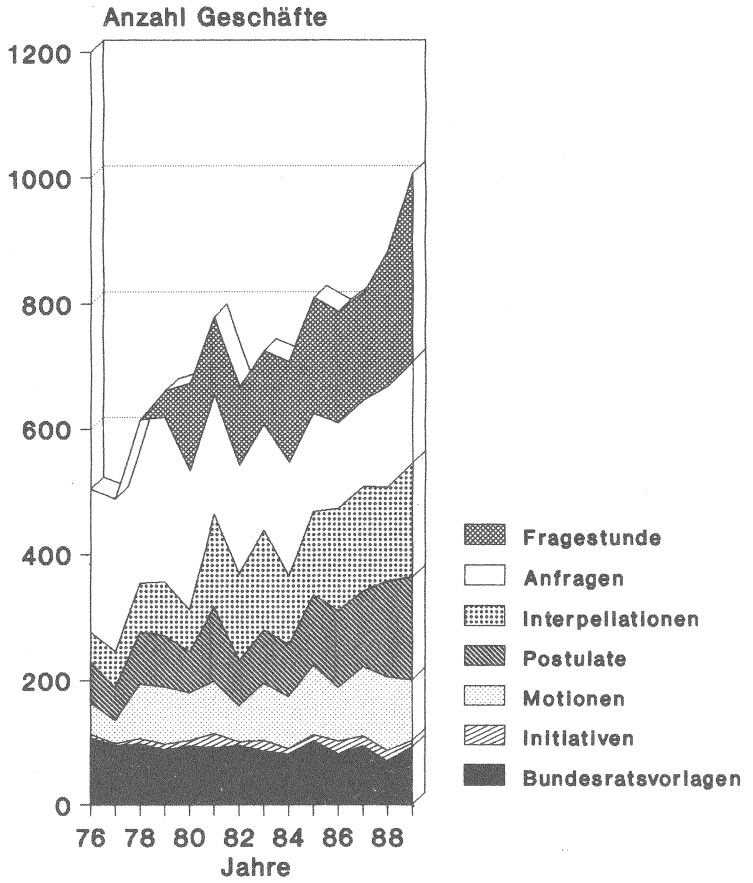


Abbildung 1: Behandelte Geschäfte im Nationalrat 1976–1989

Zahl der Bundesratsvorlagen blieb stabil bei etwa hundert jährlich, und auch die Zahl der behandelten Motionen ist nur unwesentlich angestiegen.[7]

In unserer Befragung haben wir die Tätigkeiten eines Parlamentariers aufgeteilt in die parlamentarische, die nichtparlamentarisch-politische und die unpolitische Berufsarbeit. Zusätzlich haben wir nach den Anteilen des Einkommens aus diesen Tätigkeiten gefragt. Die Daten sind in Abbildung 2 und 3 zusammengetragen. Daraus ergibt sich, dass die Parlamentarier im Durchschnitt[8] 19,6 Wochen (=

7 Quelle: Frischknecht Ernst, *Das Parlament an der Belastungsgrenze?* In: Schweizerische Politik in Wissenschaft und Praxis. Festschrift für Prof. Dr. Peter Gilg, Bern 1988, S. 69.

8 Die in Abb. 2 angegebenen Minima, Maxima und Standardabweichungen weisen auf die zum Teil beträchtlichen Streuungen hin.

Tätigkeit	Beschreibung	durchschnittliche Anzahl Arbeitswochen pro Jahr	Anteil am Gesamteinkommen in Zehnteln
Parlamentarische Arbeit	*In engem Zusammenhang mit dem Parlamentsmandat* Z. B. Vorbereitung auf und Präsenz in Plenar-, Kommissions-, Fraktionssitzungen, parlamentarische Gruppen, persönliche Vorstösse, Europarat, Interparlamentarische Union	N 163 m 19,6 Min 8 Max 40 SD 5,2	N 162 m 3,4 Min 0,4 Max 10 SD 1,9
	In weiterem Zusammenhang mit dem Parlamentsmandat Z. B. Mitarbeit in Parteien, Verbänden, Vereinen, Wahl- und Abstimmungskämpfe, politische Aussprachen, Medienarbeit, Mandate in der Wirtschaft, Korrespondenz, Vorträge, Kongresse, Reisen	N 162 m 5,2 Min 0,0 Max 20,0 SD 3,9	N 158 M 0,3 Min 0,0 Max 4,0 SD 0,7
Nichtparlamentarisch-politische Arbeit	Haupt- oder nebenamtliche politische Tätigkeit in Kantonen, Gemeinden, Verbänden, Parteien, Medien, Wirtschaft usw.	N 164 m 4,8 Min 0,0 Max 42,0 SD 6,8	N 160 m 0,9 Min 0,0 Max 8,0 SD 1,8
Nichtpolitische Berufsarbeit		N 165 m 18,8 Min 0,0 Max 35,0 SD 8,8	N 161 m 5,4 Min 0,0 Max 9,6 SD 2,5
Ferien		N 165 m 3,6 Min 0,0 Max 10,0 SD 1,9	

Legende: N = Anzahl Antworten; m = Durchschnitt; Min = Minimum; Max = Maximum; SD = Standardabweichung

Abbildung 2: Aufschlüsselung der Tätigkeit und des Einkommens der eidgenössischen Parlamentarier

38 Prozent von 52 Wochen) für Arbeiten im engen und 5,2 Wochen (10 Prozent) für Arbeiten im weiteren Zusammenhang mit dem Parlamentsmandat aufwenden. Der Aufwand für die nichtparlamentarische politische Arbeit beträgt im Durchschnitt 4,8 Wochen (9 Prozent). 18,8 Wochen (36 Prozent) bleiben für die nichtpolitische Berufsarbeit und 3,6 Wochen (7 Prozent) für Ferien. Die Anteile des Ein-

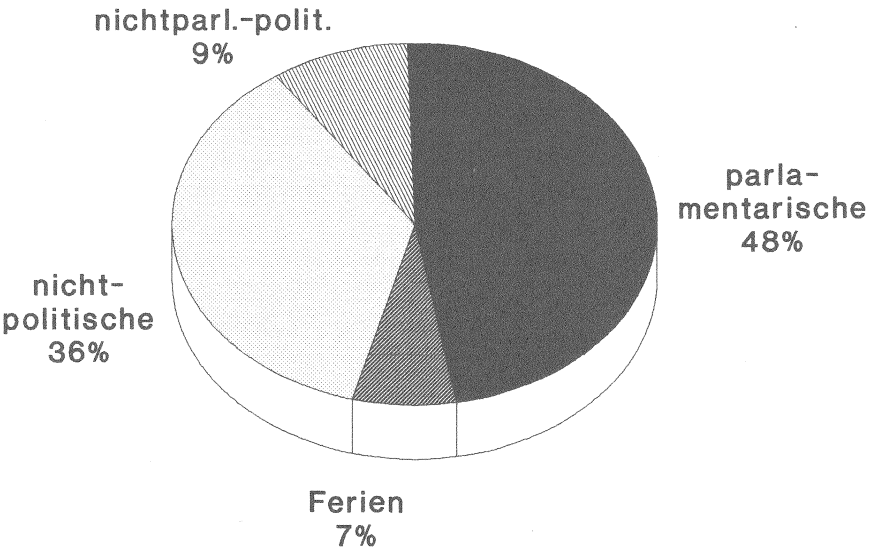


Abbildung 3: Aufschlüsselung der jährlichen Gesamtarbeitszeit aller National- und Ständeräte nach dem Zeitaufwand für die parlamentarische, nichtparlamentarisch-politische und die nichtpolitische Tätigkeit

kommens aus diesen Tätigkeiten entsprechen insbesondere bei der Arbeit im weiteren Zusammenhang mit dem Parlamentsmandat nicht dem Zeitaufwand: Obwohl 9 Prozent des Jahres dafür aufgewendet werden muss, resultieren durchschnittlich nur 3 Prozent des Einkommens daraus. Durch die nichtpolitische Berufsarbeit werden im Durchschnitt 54 Prozent des Einkommens erzielt (Zeitaufwand 36 Prozent).

Die eidgenössischen Parlamentarier sind gemäss ihrer Selbsteinschätzung sehr fleissig (Abb. 4). Die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit beträgt 60 bis 65 Stunden. Die Mehrheit der Parlamentarier arbeitet über 60 Stunden in der Woche.

Der Zeitaufwand für die Ausübung von Verwaltungsratsmandaten (Sitzungen und Vorbereitung) beträgt im Durchschnitt 11,9 Tage pro Jahr (N = 174), für Beratungsmandate 6,8 Tage (N = 152) und für Mandate in gemeinnützigen Stiftungen und Organisationen 12,4 Tage (N = 186). Zählt man den Zeitaufwand für Verwaltungs- und Beratungsmandate zusammen, so ergibt sich, dass 80 Parlamentarier 0 bis 9 Tage dafür verwenden, 24 Parlamentarier 10–19 Tage und 15 Parlamentarier 20 bis 29 Tage. Nur 6 Parlamentarier wenden mehr als 100 Tage pro Jahr auf.

Kerr hatte festgestellt, dass die Zahl der Verwaltungsratsmandate mit der Amts-

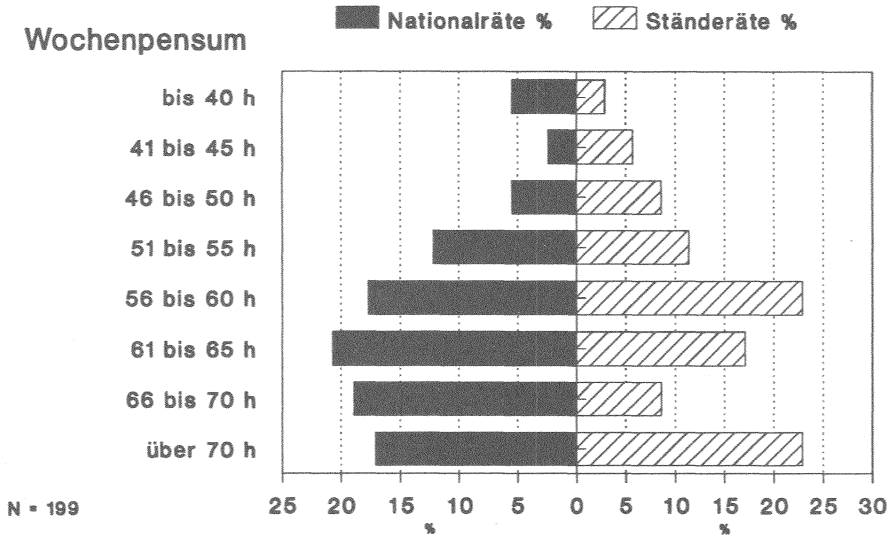


Abbildung 4: Arbeitsbelastung pro Woche

dauer der Parlamentarier im Durchschnitt zunimmt. Das trifft ohne Zweifel auch heute noch zu. In unserer Befragung haben wir nicht die mit der Amtsdauer steigende Zahl der Mandate zu ermitteln versucht, sondern den Zeitaufwand der Verwaltungsrats- und Beratungsmandate in der Wirtschaft. Verknüpft man diesen Zeitaufwand mit der Zahl der Amtsjahre (Abb. 6), so ergibt sich das merkwürdige Phänomen, dass der Zeitaufwand mit der steigenden Mandatszahl anscheinend nicht wächst.

2.2 Entschädigung

Nach dem Entschädigungsgesetz vom 18. März 1988 erhalten die Mitglieder des Nationalrates eine Entschädigung von 30000 Franken und eine Vorsorgeentschädigung von 2500 Franken pro Jahr. Hinzu kommen nach der Revision des Bundesbeschlusses zum Entschädigungsgesetz vom 5. Oktober 1990: ein Taggeld von 300 Franken, eine Mahlzeitenentschädigung von 85 Franken pro Tag, eine Übernachtungsentschädigung von 130 Franken sowie Reise- und Distanzentschädigungen. 1989 wurden insgesamt 21446 Taggelder ausbezahlt (ohne Sitzungen im Ausland), d.h. pro Parlamentarier im Durchschnitt 87. Die durchschnittliche Entschädigung pro Nationalrat beträgt 67000 Franken jährlich[9], wovon etwa

9 Zum Vergleich: 1970 betrug die Bruttoentschädigung eines «Durchschnittsparlamentariers» etwa 27000 Franken.

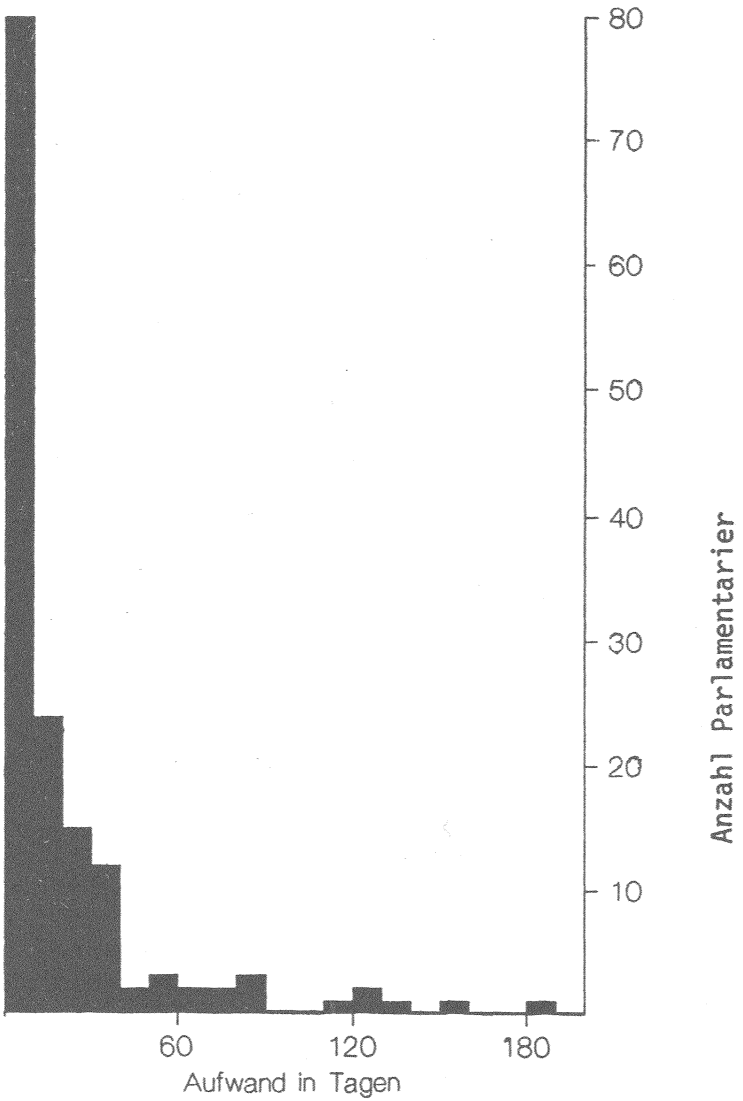
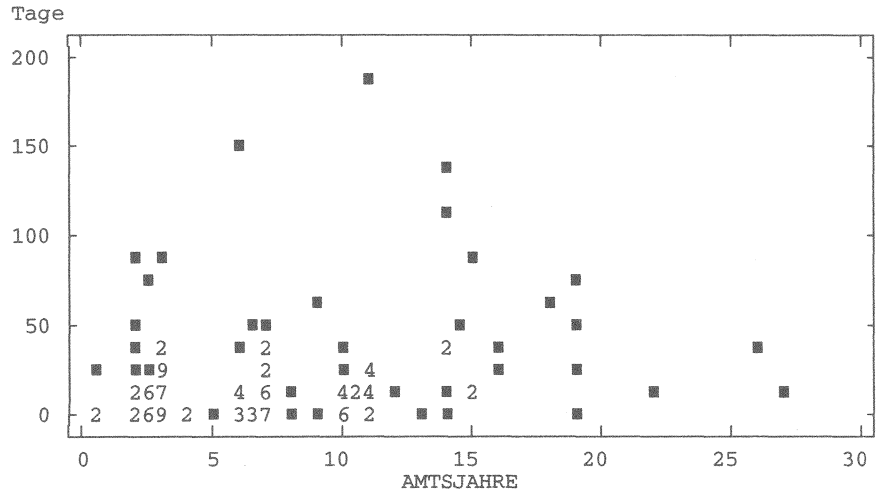


Abbildung 5: Zeitaufwand für Mandate in der Wirtschaft (N = 149)

18000 Franken Spesen sind. Geht man aus von einer Nettoentschädigung von 50000 Franken jährlich und vom Befragungsergebnis, dass der durchschnittliche Anteil dieser Entschädigung am Gesamteinkommen 34 Prozent beträgt, so kommt der Parlamentarier im Durchschnitt auf ein jährliches Einkommen von etwa



Legende für die Zeichen innerhalb der Box: Eine Rechteck bedeutet einen Fall, eine Ziffer bezeichnet die Zahl der Fälle. Lesebeispiel: 4 Parlamentarier mit 10 Amtsjahren wenden um die 10 Tage für die Ausübung von Mandaten in der Wirtschaft auf.

Abbildung 6: Zeitaufwand für Mandate in der Wirtschaft in Tagen pro Jahr nach Amtsjahren (N = 141)

150000 Franken. Die Streuung ist jedoch beträchtlich (Standardabweichung 19 Prozent): in den Extremfällen bildet die Parlamentarierentschädigung das einzige Einkommen bzw. macht nur vier Prozent des Gesamteinkommens aus. Nach einer Recherche des Magazins «Politik und Wirtschaft»[10] beträgt das versteuerte Durchschnittseinkommen von 126 Parlamentariern aus jenen elf Kantonen, die Einblick in die Steuerregister gewähren, bei FDP-Fraktionsmitgliedern 267791 Franken, bei SVP-Fraktionsmitgliedern 248294 Franken, bei der CVP 210924 Franken, bei der LPS 205514 Franken, beim LdU 170617 Franken, bei der SP 116212 Franken und bei der GPS 88650 Franken.

Der Umstand, dass es unter den Parlamentariern vereinzelte «Taggeldjäger» geben soll, die Kommissionsberatungen bewusst in die Länge ziehen oder unter

10 Zimmermann Kurt W., *Parlamentariereinkommen. Mit dem Salär steigt auch die Qualität.* In: Politik und Wirtschaft 8/1990, S. 18–26.

dem Vorwand anderweitiger Verpflichtungen vorzeitig verlassen[11], deutet wohl darauf hin, dass sich nicht alle Parlamentarier materiell ausreichend versorgt bzw. entschädigt fühlen.

2.3 Arbeitsbedingungen

Auf den ersten Blick mag im internationalen Vergleich die den eidgenössischen Parlamentariern zur Verfügung stehende Infrastruktur ausreichend erscheinen.[12] Bei näherer Betrachtung ergibt sich jedoch, dass insbesondere bezüglich der räumlichen Infrastruktur und der personellen Dotierung die Bundesversammlung sehr bescheiden ausgestattet ist. In Dänemark, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Kanada und den USA verfügen die Parlamentarier über eigene Büroräumlichkeiten. Der deutsche Bundestag ist mit rund 2100 Mitarbeitern dotiert, die französische Nationalversammlung mit rund 1100, der österreichische Nationalrat mit rund 200, das belgische Zweikammerparlament mit rund 700, der amerikanische Kongress mit rund 20000 (wovon etwa die Hälfte persönliche Mitarbeiter der Kongressmitglieder sind).

Obwohl ausländische Parlamentsdienste Aufgaben erfüllen, die in der Schweiz teilweise der Bundesverwaltung obliegen, nehmen sich die eidgenössischen Parlamentsdienste mit insgesamt 63 Stellen im internationalen Vergleich äusserst bescheiden aus. Erstmals war 1920 im Geschäftsreglement des Nationalrates von einem «Sekretariat der Bundesversammlung» die Rede. Ein Dokumentationsdienst wurde 1966, die eigentlichen Parlamentsdienste wurden 1972 errichtet und nur noch administrativ der Bundeskanzlei unterstellt.[13] Erst mit dem Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste vom 7. Oktober 1988 wurde eine Verwaltungskommission beider Räte geschaffen, welche nunmehr die Aufsicht über die Parlamentsdienste ausübt. Ausserdem wurde die Unabhängigkeit der Parlamentsdienste vom Bundesrat und von der Bundeskanzlei weiter verstärkt.

Bezüglich der räumlichen Infrastruktur sind Bestrebungen im Gange, die Zahl der Arbeitsplätze für Parlamentarier auf 150 auszubauen. Gegenwärtig stehen im Parlamentsgebäude knapp 90 allgemein zugängliche Arbeitsplätze zur Verfügung. Die Zahl der Arbeitsräume beträgt 25. Ein Zweierbüro ist in der Regel ausgestattet mit Schreibmaschinen, Telefon, Radio und Fernseher.

11 Vgl. Marti Urs, *Zwei Kammern – ein Parlament. Ursprung und Funktion der schweizerischen Bundesversammlung*, Frauenfeld 1990, S. 109.

12 Siehe Inter-Parlamentary Union, *Parliaments of the World*, 2nd ed., vol I, Aldershot 1986, S. 205–231.

13 Huber Andreas, *Parlamentsreformen seit der Mirage-Affäre*. In: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, NF 104 I, Basel 1985, S. 123.

	Ressourcen			
	mit	ohne	Total %	N
–	45.45	54.55	100.00	11
APS	100.00	.00	100.00	1
CVP	65.91	34.09	100.00	44
EVP	66.67	33.33	100.00	3
FDP	81.63	18.37	100.00	49
GBS	.00	100.00	100.00	1
GP	22.22	77.78	100.00	9
Liberale	50.00	50.00	100.00	10
LDU	42.86	57.14	100.00	7
NA	.00	100.00	100.00	1
POCH	100.00	.00	100.00	1
SP	43.33	56.67	100.00	30
SVP	61.90	38.10	100.00	21
Total	60.64%	39.36%	100.00	
N	114	74	188	

Abbildung 7: Nichtparlamentarische Ressourcen nach Parteien

In bezug auf die nichtparlamentarischen Ressourcen (Abb. 7), über welche die Parlamentariern von ihren übrigen Tätigkeiten her verfügen, bestehen grosse Unterschiede. 74 Parlamentarier gaben an, von ihrer Berufstätigkeit her über keine räumliche, personelle und/oder organisatorische Infrastruktur zu verfügen, die für die Ausübung des Parlamentsmandats nutzbar gemacht werden kann. 114 Kollegen verfügen über solche Ressourcen, und zwar der folgenden Art (zum Teil kumuliert):

73 über administrative Unterstützung,
33 über persönliche Mitarbeiter,
88 über räumliche Infrastruktur,
95 über Büroapparate.

Die «bürgerlichen» Parlamentarier sind gewöhnlich besser mit nichtparlamentarischen Ressourcen ausgestattet. So verfügen 82 Prozent der FDP-Mitglieder über mindestens eine Ressource, aber nur 43 Prozent der SP-Mitglieder. Die persönlichen Mitarbeiter verteilen sich wie folgt auf die Parteien: 13 FDP, 9 CVP, 4 SP, 3 SVP, 2 LDU, 1 Liberale, 1 APS.

Wir baten die Parlamentarier, den Wert der nichtparlamentarischen Ressourcen zu marktüblichen Preisen zu schätzen, was folgendes ergibt: Rechnet man im Durchschnitt mit 20000 Franken Aufwand für 60 Prozent der Parlamentarier, so beträgt die volkswirtschaftliche Belastung für die nichtparlamentarische Infrastruktur etwa drei Millionen Franken. Zählt man nicht oder nur teilweise ent-

schädigte politische Aktivitäten des Parlamentariers und eventuelle Hilfeleistungen von Familienangehörigen hinzu, liegt die tatsächliche Belastung erheblich höher. Die Tätigkeiten im weiteren Zusammenhang mit dem Parlamentsmandat erfordern im Durchschnitt zehn Prozent der Gesamtarbeitszeit, bringen jedoch nur drei Prozent des Gesamteinkommens (Abb. 2).

Befragt nach der Finanzierungsquelle, erklärten 75 Parlamentarier, diese Leistungen selbst zu finanzieren. In 18 Fällen werden sie durch die öffentliche Hand finanziert, bei 26 Parlamentarieren durch die Privatwirtschaft und bei deren 9 durch eine Interessenorganisation.

3. Beurteilung

3.1 Zeitliche Beanspruchung

Für die Ausübung des Parlamentsmandats wendet ein eidgenössischer Parlamentarier im Durchschnitt jährlich 25 Arbeitswochen auf (im Minimum 10, im Maximum 46). Von der Zeitbelastung her gesehen handelt es sich bei der eidgenössischen Bundesversammlung also um ein *Halbberufsparlament*. Diese Belastung durch das Parlamentsmandat neben der Berufstätigkeit wird von 56 Prozent der Befragten als «gross», von 30 Prozent als «sehr gross» empfunden. Ein gutes Drittel erklärt, ihr berufliches Fortkommen sei durch das Parlamentsmandat eher gehemmt worden, 21 Prozent, es sei eher gefördert worden (von den FDP-Mitgliedern 33 Prozent).

Mit einer gewissen, in Grenzbereichen unvermeidlichen Willkür teilen wir die Parlamentarier in zwei Dreiergruppen ein. Dabei gehen wir aus von 48 Arbeitswochen und von vier Wochen Ferien pro Jahr. Bezogen auf den parlamentarischen Zeitaufwand unterscheiden wir Milizparlamentarier, Halbberufsparlamentarier und Berufsparlamentarier. Milizparlamentarier verwenden weniger als ein Drittel des Jahres für das Parlamentsmandat (< 16 Wochen), Halbberufsparlamentarier ein Drittel bis zwei Drittel (16 bis 31 Wochen), Berufsparlamentarier mindestens zwei Drittel (> 31 Wochen). So definiert, sind die überwiegende Mehrheit der Befragten Halbberufsparlamentarier (81,4 Prozent), die stärkere Minderheit Berufsparlamentarier (13 Prozent) und eine sehr kleine Minderheit echte Milizparlamentarier (5,6 Prozent) (Abb. 8a).

Bezogen auf die gesamte politische Tätigkeit, auch die ausserparlamentarische, unterscheiden wir nach den gleichen Kriterien Milizpolitiker, Halbberufspolitiker und Berufspolitiker. So betrachtet, sind fast zwei Drittel der Befragten Halbberufspolitiker (62,7 Prozent), über ein Drittel Berufspolitiker (34,8 Prozent) und

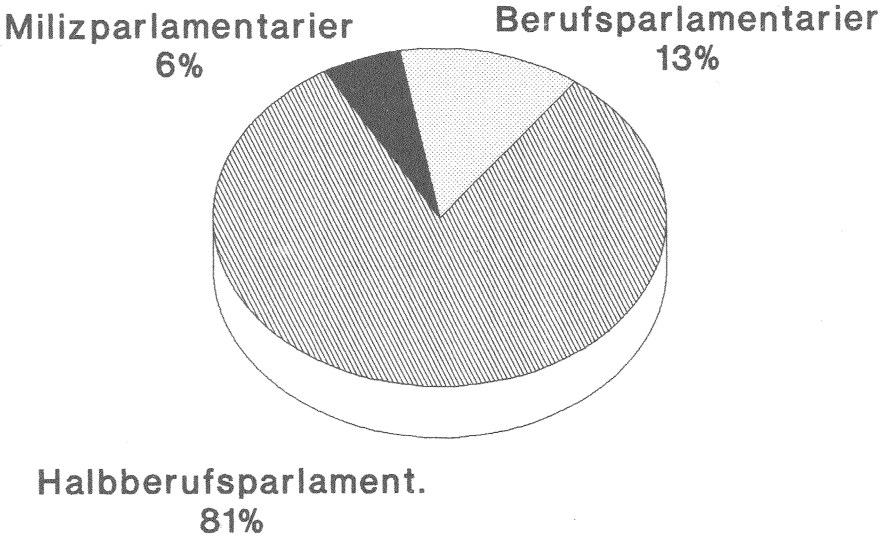


Abbildung 8a: Gruppierung der eidgenössischen Räte nach dem Zeitaufwand für die parlamentarische Tätigkeit

eine verschwindend kleine Minderheit echte Milizpolitiker (2,5 Prozent) (Abb. 8b).

Die eidgenössischen Räte sind ein Halbberufsparlament mit fast keinen Milizpolitikern, aber einem hohen Anteil an Berufspolitikern.

Sich selbst möchten allerdings nur 10,8 Prozent der Parlamentarier als Berufspolitiker bezeichnen, während sich 47,1 Prozent als Halbberufs- und 37,3 Prozent als Milizpolitiker sehen.

Kerr[14] kam in seiner Untersuchung von 1975 auf folgende Ergebnisse: 24 Prozent «Amateure» (= Milizpolitiker), 49 Prozent «Halbprofis» und 27 Prozent Berufspolitiker. Überdies hatte er festgestellt, dass 70 Prozent der Berufspolitiker im Ständerat sassen. Diese Beobachtung konnte in unserer Umfrage nicht mehr bestätigt werden: 80 Prozent der «Profis» gehören dem Nationalrat an. Seit 1975 scheint die Zahl der Berufspolitiker markant zugenommen zu haben (von 27 auf 35 Prozent).

Die 56 Berufspolitiker gehören folgenden Parteien an: 14 der CVP, 13 der FDP, 10 der SP, 9 der SVP, 4 den Liberalen, 3 der Grünen Partei (3 ohne Parteiangabe). Es überrascht nicht, dass sechs der zwölf Verbandsfunktionäre zu den Berufspolitikern zählen.

14 Kerr (wie Anm. 6), S. 240.

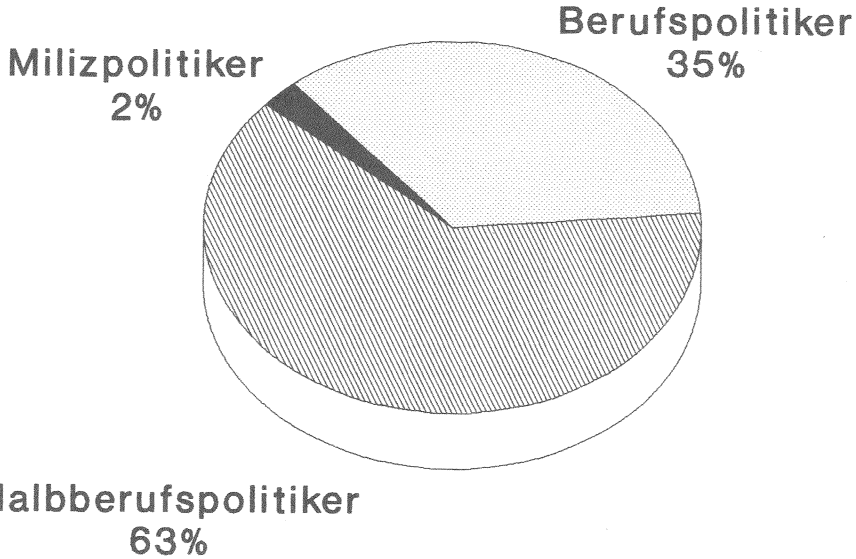


Abbildung 8b: Gruppierung der eidgenössischen Räte nach dem Zeitaufwand für die gesamte politische Tätigkeit

3.2 Entschädigung

Die Parlamentarier wenden, wie dargestellt, im Durchschnitt etwa die Hälfte ihrer Arbeitszeit für die Ausübung des Parlamentsmandats auf und werden dafür mit 50000 Franken netto entschädigt. Das entspricht etwa einem Drittel des Gehalts eines höheren Beamten beim Bund. Bezüglich der Entschädigung ist die eidgenössische Bundesversammlung näher beim *Milizparlament*. 43,6 Prozent bezeichnen denn auch die Entschädigung als ungenügend, während sie 51,5 Prozent für angemessen halten.

Die Parlamentarier können im Durchschnitt nur 36 Prozent ihrer Arbeitszeit der nichtpolitischen Berufsarbeit widmen, beziehen daraus aber 54 Prozent ihres Einkommens. Das heisst: Die nichtpolitische Berufsarbeit wird im Durchschnitt besser entschädigt als die politische. Diese Entschädigung dürfte nicht ohne Zusammenhang sein mit dem Mehrwert, den ein Parlamentarier auf dem Markt geniesst. «Wer einmal einflussreiche Positionen besitzt, wird mit materiell interessanten Aufträgen, mit Verbandspräsidien und Verwaltungsratssitzen belohnt.»[15] Die «einkommenslose Arbeit», vor allem im weiteren Zusammenhang mit dem

15 Gruner Erich, *Politische Führungsgruppen im Bundesstaat*, Bern 1973, S. 97.

Parlamentsmandat, wird kompensiert durch «arbeitsloses Einkommen», quasi einer Rente, die das Parlamentsmandat auf dem Markt abwirft.

Das Parlamentsmandat birgt also nicht nur die Gefahr von Einkommensverlusten, sondern auch Chancen zusätzlicher Einkommen. In der Wirtschaft gelten politische Erfahrung und politische Beziehungen als Zusatzqualifikationen, «vergleichbar einem MBA oder dem Erfolg in einem Profitcenter»[16]. Insbesondere für die Selbständigerwerbenden dürfte sich die Marktposition verbessern. 94 Parlamentarier bezeichnen sich als selbständig, 8 als teilweise selbständig.[17] Diese Quote von 54 Prozent ist sehr hoch, wenn man bedenkt, dass von den Erwerbstätigen 1980 nur 10 Prozent selbständig waren. Nimmt man die Wahlberechtigten als Basis, sind es gar nur 8 Prozent.

Henry Kerr[18] sieht die Zusammenhänge wie folgt: Je mehr sich ein Milizparlamentarier seiner parlamentarischen Aufgabe widmet, desto eher riskiert er Einkommensverluste, und desto mehr sucht er Kompensationen über lukrativen Tätigkeiten. Dadurch aber hat er weniger Zeit für seine parlamentarische Funktion. Das wiederum gibt ihm das Gefühl, «überlastet» zu sein. – Die Frage, die sich aufdrängt, heisst: Wer verschafft ihm diese «lukrativen Tätigkeiten», und aus welchem Interesse?

3.3 Arbeitsbedingungen

Die parlamentarische Infrastruktur wird von den Befragten überwiegend kritisch beurteilt, allerdings bei relativ grosser Streuung der Antworten. Bei einer Skala von «sehr gut» (1) über «gut» (2) und «genügend» (3) bis «ungenügend» (4) wird im Durchschnitt einzig die Beschaffung von Informationen durch die Parlamentsdienste als gut (2,0) bewertet. Zwischen gut und genügend schneiden die Telefonausstattung (2,2), die Parlamentsbibliothek (2,4) und die Telefax-Möglichkeiten (2,5) ab. Als genügend werden die Dienstleistungen der Parlamentsdienste bezüglich Analyse von Informationen (3,0) und Beratung von Vorstössen (3,0) sowie die Sitzungsräume (3,0) beurteilt. Unterhalb der Note «genügend» sind Datenbanken (3,4), Büroapparate (3,5), Personal Computer (3,5), Besprechungsräume (3,5), Hilfe bei administrativen Arbeiten (3,6) und Büros (3,7).[19]

16 Zimmermann Kurt W. (wie Anm. 10), S. 21.
17 Zur Entwicklung der Berufsstruktur vgl. Gruner (wie Anm. 15), S. 58f.
18 Kerr Henry (wie Anm. 6), S. 245.
19 Detaillierte Ergebnisse finden sich im Beitrag von Ernst Frischknecht, Tabelle 4, in dieser Festschrift.

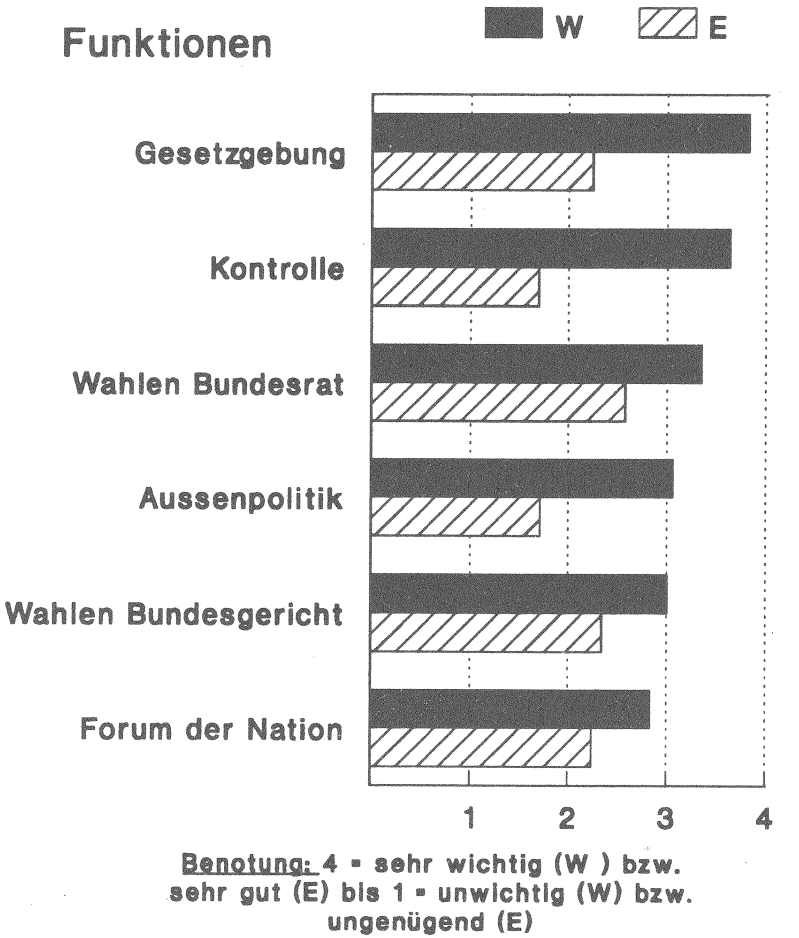


Abbildung 9: Funktionen des Parlaments nach Wichtigkeit (W) und Erfüllungsgrad (E)

4. Parlamentsfunktionen[20]

Wie gewichten die Parlamentarier die Parlamentsfunktionen, und wie beurteilen sie selbst die Leistung des Parlaments in der Aufgabenerfüllung?

Die Befragten bewerten die Gesetzgebung als wichtigste Funktion, knapp ge-

20 Siehe Riklin Alois, *Die Funktionen des schweizerischen Parlaments im internationalen Vergleich.* In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jahrgang 8 (1977), Heft 3, S. 368–385.

folgt von – der Reihe nach – Kontrolle, Wahl des Bundesrates, Aussenpolitik, Wahl des Bundesgerichtes und Forum der Nation. Alle sechs erfragten Funktionen werden als wichtig bis sehr wichtig eingestuft (Abb. 9).

In bezug auf die Funktionserfüllung sind die Parlamentarier ziemlich selbstkritisch. In keinem Fall wird die Leistung als gut oder gar sehr gut benotet. Am besten kommt überraschenderweise die Wahlfunktion weg. Ein «knapp genügend» erreichen die Funktionen Gesetzgebung und Forum der Nation. Unter der Schwelle «genügend» erscheinen die aussenpolitische Funktion und die Kontrollfunktion.

5. Parlamentsreform

Angesichts der Selbstkritik der Parlamentsleistung müsste eine tiefgreifende Parlamentsreform naheliegen.

An *Reformwünschen* mangelt es auch bei den Parlamentariern nicht. Nach unserer Umfrage befürwortet eine grosse Mehrheit sowohl eine Verstärkung der Dienstleistungen der Parlamentsdienste (80 Prozent Ja oder eher Ja), eine Verstärkung der Dienstleistungen der Fraktionssekretariate (85 Prozent) sowie eine bessere Ausstattung bezüglich Mitarbeiter (78 Prozent) und Infrastruktur (83 Prozent).

Bereits erwähnt wurden die Klagen einer grossen Zahl von Parlamentariern über die grosse Arbeitsbelastung, die ungenügende Entschädigung, die Hektik des Parlamentsbetriebs, die unzureichenden Arbeitsbedingungen, Einkommensverluste und Hemmung des beruflichen Fortkommens. Es scheint unter Parlamentariern beliebt zu sein, die Ausübung ihres Mandats als «Aufopferung» im Dienste der Allgemeinheit darzustellen.[21] Andere wiederum bezeichnen die Ausübung des Parlamentsmandats freimütig als «freudige Herausforderung».

Am *Reformwillen* darf indessen gezweifelt werden. Die meisten Reformvorschläge, die jetzt wieder aktuell sind, waren bereits bei der «Parlamentsreform» von 1978[22] im Gespräch. «Es ist nichts passiert, ausser der Ihnen allen bekannten Tatsache, dass unsere Belastung in starkem Masse zugenommen hat», beklagte sich ein Ständerat am 5. Oktober 1988 in der kleinen Kammer bei der Behandlung

21 «Da pendelt man schlecht und recht zwischen seinen beruflichen Aufgaben und dem parlamentarischen Mandat hin und her, kommt abends heim, erledigt, schreibt und disponiert bis zwölf oder ein Uhr nachts und vertraut sich am nächsten Morgen wieder dem Frühzug an.» Akeret Erwin, *Erlebtes Parlament. Notizen eines Schweizer Parlamentariers*, Frauenfeld 1984, S. 24.

22 Siehe *Schlussbericht der Studienkommission der eidgenössischen Räte «Zukunft des Parlaments»*. In: BBl 1978 II 996–1216. – Riklin (wie Anm. 5).

der parlamentarischen Initiative zur Reorganisation der Parlamentsdienste. «Keine politische Kraft scheint heute willens oder in der Lage, Veränderungen herbeizuführen.»[23] Wie schon bei allen bisherigen Untersuchungen[24] fällt die heftige Ablehnung des Berufsparlamentes auf: in unserem Fall durch 74 Prozent (mit zahlreichen Begründungen). «Die Prüfung eines Berufsparlamentes wäre für mich ein Anlass, meine parlamentarische Tätigkeit unverzüglich einzustellen», kommentierte ein Parlamentarier. Über 70 Prozent lehnen auch den Vorschlag ab, jedem Parlamentarier die Wahl zu überlassen, ob er sein Mandat nebenamtlich oder hauptamtlich (und voll entlöhnt) ausüben möchte. Interessant ist, dass ein Drittel jener Parlamentarier, die über keine ausserparlamentarischen Ressourcen verfügen, ein Berufsparlament befürworten.

Der langsame, schleichende Prozess vom Milizparlament zum Halbberufsparlament und vom Halbberufsparlament zum Berufsparlament scheint unaufhaltsam. Man kann diesen Trend bremsen. Aber das Mittel, ihn zu stoppen oder gar rückgängig zu machen, hat noch niemand gefunden.

Ein Parlamentarier schrieb, unser Fragebogen beweise, dass wir das Kernproblem der eidgenössischen Räte nicht erkannt hätten. Das Kernproblem liege im Zwang oder in der Sucht der Parlamentarier zur dauernden Medienpräsenz. Bessere Infrastrukturen würden kaum genutzt, weil die meisten Parlamentarier ihre Zeit für Medien- und Öffentlichkeitskontakte verwendeten. Deshalb die nicht enden wollenden Interventionen am Rednerpult.

Diesem Problem ist mit Reformen nicht beizukommen. Man kann die Redefreiheit der Parlamentarier nicht beliebig einschränken. Solange die Medien so sind, wie sie sind, und solange die Wähler die Medienpräsenz durch Wahl honorieren, solange werden Parlamentarier zum Fenster hinaus reden.

6. Der Preis des Halbberufsparlaments

Als Ludwig XVIII. im Jahre 1814 verkündete, seine neue Verfassung sehe wieder ein Parlament vor, fragte ihn Talleyrand, was das denn koste. Der König antwortete: «Nichts!» Darauf Talleyrand: «Das ist viel zu teuer!»

Es ist in der Tat ein Irrtum zu glauben, ein schlecht bezahltes und ein schlecht ausgestattetes Miliz- oder Halbberufsparlament sei konstengünstiger als ein Berufsparlament. Die Kosten fallen anderswo an. Die Ressourcen sind sehr ungleich

23 Frischknecht (wie Anm. 7), S. 67.

24 «Sobald die Rede auf das Berufsparlament kommt, wird zunächst eine Art automatischer Abwehrreflex ausgelöst.» Gruner Erich, *Miliz- und Berufsparlament*, Bern 1974, S. 25.

verteilt. Die Chancengleichheit zwischen den Parlamentariern ist nicht gewährleistet. Wer hat, dem wird gegeben. Bleibt die Frage, wer wem aus welchen Gründen und mit welchen Erwartungen den Lohnausgleich, die personelle Infrastruktur und die materielle Infrastruktur berappt.

Schwerwiegender sind die Kosten, die sich nicht in Franken aufrechnen lassen. Wir zahlen für das Halbberufsparlament einen sehr hohen immateriellen Preis. Dieser Preis besteht in der äusserst schmalen Rekrutierungsbasis und in einer verzerrten Repräsentation. Die Tatsache, dass sich gemäss unserer Befragung mehr als die Hälfte der Parlamentarier als Selbständige deklarieren, aber 92 Prozent der Wahlberchtigten unselbständig sind, spricht Bände.

Es gibt korrigierbare rechtliche Unvereinbarkeiten, welche die Repräsentation verzerren und die Rekrutierungsbasis schmälern. Dazu gehört die ärgerliche Regelung, wonach Bähnler und Pöstler aller Stufen nicht Parlementarier werden dürfen, wohl aber Parlamentarier SBB- und PTT-Verwaltungsräte sind. Dazu gehören Ungereimtheiten wie jene kantonale Regelung, die «vollamtlichen» Regierungsräten und Gemeindemännern das Parlamentsmandat erlaubt, kantonalen Beamten und Lehrern (mit Ausnahme der Hochschullehrer) aber verbietet. Das sind Pervertierungen des Gewaltenteilungsprinzips.

Noch grösser ist die Breitenwirkung faktischer Unvereinbarkeiten, die ihre Ursache im Halbberufsparlament haben und deshalb unter den Bedingungen des Halbberufsparlaments nicht korrigierbar sind. Nur ein sehr kleiner Bruchteil der Bürgerinnen und Bürger kann sich eine unregelmässige Halbtagsstelle leisten. Die dafür geeigneten Berufe sind sehr dünn gesät. Man muss entweder Selbständigerwerbender sein oder einen «toleranten» Arbeitgeber finden. Nochmals: Welcher Arbeitgeber ist bereit, welche Angestellten welcher Parteicouleurs aus welchen Motiven und mit welchen Erwartungen für ein unregelmässiges Halbamt freizustellen und dafür eventuell sogar noch grosszügig zu bezahlen und die Infrastruktur gratis bereitzustellen? Hier ist die Achillesferse des Halbberufsparlaments.

Die Rekrutierungsbasis für ein Parlament ist um so breiter, je näher sich die Volksvertretung beim Typus des Milizparlaments oder des Berufsparlaments befindet. Sie ist beim Halbberufsparlament am schmalsten.

Das Halbberufsparlament ist unter dem Aspekt der Demokratie fragwürdig, weil es die Repräsentation verzerrt, weil es zwischen den Parlamentariern grosse Ungleichheiten schafft und weil es de facto die meisten Bürgerinnen und Bürger des verfassungsmässig «garantierten» passiven Wahlrechts beraubt.