

Abgeordnete automatisch aufgefangen werden, gibt es kaum. Vom Bund erhalten die Schweizer Abgeordnete nicht nur ein vergleichsweise geringes Grundeinkommen während ihrer Amtszeit, auch die Versorgung im Anschluss ist vergleichsweise schlechter als in anderen OECD-Ländern.<sup>67</sup> Überbrückungshilfe ist beispielsweise zeitlich beschränkt und bei 2.320 CHF gedeckelt. Einen Anspruch auf Altersversorgung hat man erst ab dem vollendeten 65. Lebensjahr. Die Abgeordneten erhalten die Pension auch nicht von einer Pensionskasse des Bundes, dieser beteiligt sich stattdessen für die Dauer der Amtszeit an den Einzahlungen in die Pensionskasse des Abgeordneten. Diese Sachlage legt die Schlussfolgerung nahe, dass Abgeordnete ihre berufliche Tätigkeit in der Regel aufrechterhalten müssen, sich nicht ausschließlich dem Mandat zuwenden können, um für die Zeit danach – sofern sie das 65. Lebensjahr noch nicht vollendet haben – vorzusorgen und nicht arbeitslos zu sein.

## **4. Die Bundesversammlung – ein Milizparlament?**

### **4.1 Definition**

Das schweizerische Parlament beschreibt sich in seiner Selbstdarstellung als Milizparlament. Das Milizprinzip beschreibt grundsätzlich „die neben- oder ehrenamtliche Übernahme und Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch jeden dazu befähigten Bürger“<sup>68</sup>. Diese Definition schließt damit implizit die hauptamtliche Übernahme eines politischen Amtes als Regelfall aus. Eben dies beschreibt den Charakter des schweizerischen Parlamentes: Die Parlamentarier führen neben ihrem Abgeordnetenmandat größtenteils ihren gelernten Beruf weiterhin aus, natürlich aufgrund der zeitlichen Inanspruchnahme durch die parlamentarische Tätigkeit nur in vermindertem Umfang.

Die Bezeichnung „Milizparlament“ hat aber noch weitere Dimensionen: Sie beinhaltet eben nicht bloß, dass Parlamentarier keine Berufs- und Vollzeitpolitiker sind, sondern sie beschreibt einen Anspruch. Sie beschreibt, dass Politik nicht vollkommen professionell – damit in gewisser Weise bürgernäher – ist und stärker auf die alltäglichen Probleme und Bedürfnisse der Bürger Rücksicht nimmt. Sie beschreibt, dass jeder Bürger, unabhängig von Beruf, Herkunft und Bildung, Politiker werden kann – es also keine geschlossene politische Elite gibt. Da der Mandatsverlust für die einzelnen Abgeordneten aufgrund der weiteren beruflichen Tätigkeit von geringerer existentieller Bedeutung sei, seien sie weniger abhängig von ihrer Partei und deren Unterstützung beim Verbleib

---

<sup>67</sup> Vgl.: Linder; Z'graggen (2004), S. 4 sowie 47f.

<sup>68</sup> Schmidt (2004), S. 449.

in der Politik. So werde Politik teilweise entkoppelt von parteipolitischer Ideologie und Strategie, stattdessen werde sie pragmatischer und problemorientierter.<sup>69</sup>

Inwiefern wird aber das schweizerische Parlament diesem anspruchsvolleren, qualitativ-normativen Anspruch gerecht? Um dies zu untersuchen, werden nun die relevanten Rahmenbedingungen im politischen System, in der Institution des Parlaments, auf Amtsebene und insbesondere auf individueller Ebene untersucht.

## 4.2 Rahmenbedingungen

Welchen Rahmen bietet das politische System für Politiker? Parteien sind in der Schweiz relativ schwach institutionalisiert, verfügen über geringe finanzielle, materielle und personelle Ressourcen. Sie sind vor allem auf kantonaler, regionaler und kommunaler Ebene verankert. Entsprechend sind sie inhaltlich, kulturell und ideologisch homogener. All diese Faktoren schwächen die Parteien auf Bundesebene und damit auf der für Parlamentarier relevanten Ebene.<sup>70</sup>

Auch die institutionelle Ebene des Parlaments ist nur schwach professionalisiert: Das schweizerische Parlament ist das kostengünstigste aller OECD-Länder. Es stellt Abgeordneten und Fraktionen nur sehr wenige materielle, personelle und finanzielle Mittel zur Verfügung. Die meisten Mittel müssen sie selber bereitstellen, wobei sie – wie erwähnt – keine großen Zuwendungen seitens der Parteien erhalten.<sup>71</sup>

Die Amtsebene ist – eng zusammenhängend mit der des Parlamentes – ebenfalls mit geringen finanziellen Mitteln ausgestattet: Das Einkommen der Abgeordneten ist relativ gering und besteht hauptsächlich aus Aufwandsentschädigungen, die für tatsächlich erbrachte Arbeit – also nicht als monatliche Pauschale – ausbezahlt werden; die Arbeit in parlamentarischen Kommissionen macht hierbei einen Großteil aus.<sup>72</sup> Im OECD-Vergleich verdienen schweizerische Abgeordnete am zweitwenigsten.<sup>73</sup>

---

<sup>69</sup> Vgl.: Neidhart (2002), S. 316.

<sup>70</sup> Vgl.: Ladner (2002), S. 236ff.

<sup>71</sup> Vgl.: ebd.

<sup>72</sup> Ein Nationalrat erhält so z. B. nur 31.750 CHF Monatspauschale für die Deckung von Personal- und Sachausgaben. Für die Vorbereitung von Ratsarbeit erhalten Abgeordnete jährlich pauschal 25.000 CHF zzgl. 425 CHF Tagesgeld für Arbeit in Kommissionen oder Delegationen. Der Anteil des Einkommens durch Kommissionsarbeit ist damit im internationalen Vergleich sehr hoch (vgl.: PRG).

<sup>73</sup> Vgl.: Linder; Z'graggen (2004), S. 3.

### 4.3 Umgang mit den Rahmenbedingungen

Nach Betrachtung der Ebenen des politischen System, der Institution und des Amtes wurde nun festgestellt, dass diese Ebenen relativ wenig professionalisiert sind und keine professionellen Rahmenbedingungen für die Tätigkeit als Politiker bereitstellen. Im Folgenden wird nun die individuelle Ebene der Abgeordneten eingehender betrachtet. Hierbei sind zwei Aspekte zu beachten: Es gilt einerseits zu beantworten, welche Motivation überhaupt für eine Tätigkeit in der Politik besteht, und andererseits gilt es zu untersuchen, wie Parlamentarier mit den nicht-optimalen Rahmenbedingungen umgehen.

Offenbar gibt es keinen großen finanziell-ökonomischen Anreiz für politische Tätigkeit. Wieso entscheiden sich Bürger aber für eine politische Tätigkeit im Allgemeinen und ein Parlamentsmandat im Speziellen? Selbstverständlich ist ein Anreiz zu politischer Tätigkeit das Streben nach Ehre, Geltung, Ruhm oder Selbstverwirklichung. Dies aber bedeutet in der Schweiz potentiell einen Verzicht auf einen Teil des Einkommens aus dem erlernten Beruf. Dieser Verzicht wird, insbesondere bei hochdotierten Arbeitsplätzen, nicht gänzlich durch die Aufwandsentschädigung für die parlamentarische Arbeit kompensiert. Dass ein einzelner Abgeordneter durch seine parlamentarische Tätigkeit sich selber in seiner beruflichen Tätigkeit einen entscheidenden Vorteil zu verschaffen vermag, ist relativ unwahrscheinlich, zumal er schnell mit dem Makel der Selbstbereicherung behaftet wäre.<sup>74</sup>

Wie gehen Parlamentarier (und Politiker allgemein) zudem mit den nicht-optimalen Rahmenbedingungen, insb. mangelnde Ausstattung des Amtes und der Institution mit finanziellen, materiellen und personellen Ressourcen um? Wie kann ein Milizparlamentarier im formalen Sinne, also ein Bürger, der gleichzeitig noch seinen Beruf ausübt, überhaupt professionell und fachlich kompetent arbeiten? Schließlich ist es auch Ziel des politischen Systems, funktional zu sein.

Die Antwort auf beide Fragen – Motivation und Umgang mit den Rahmenbedingungen – liegt in der Unterstützung durch Verbände und Vereine – oder, einen anderen Terminus benutzend, Lobbygruppen: Die meisten Parlamentarier haben vor ihrem parlamentarischen Amt bereits einen längeren politischen Werdegang auf verschiedenen Ebenen des politischen Systems hinter sich. Die meisten werden hierbei gleichzeitig Mitglieder in immer mehr Verbänden und Vereinen, die häufig einen Bezug zur Herkunftsregion oder zur beruflichen Tätigkeit haben. Anzahl der Mitgliedschaften und Höhe der Positionen korrelieren hierbei in der Regel mit der zunehmenden politischen Macht.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> Vgl.: Neidhart (2002), S. 290.

<sup>75</sup> Vgl.: ebd., S. 316.

Diese Verbände und Vereine leisten fachliche, personelle, materielle oder finanzielle Unterstützung; im Gegenzug speisen Parlamentarier deren Interessen ins politische System mit ein, stellen Kommunikationskanäle dar und/oder bauen Netzwerke auf. Viele Parlamentarier gehen also Rollenverbindungen, d.h. Mitgliedschaften in verschiedenen Verbänden usw. gleichzeitig ein. Sie können zugleich Mitglieder in politischen, (zivil-) gesellschaftlichen, sozialen, ökonomischen Verbänden sein, die wiederum auf Bundes-, Kantons- oder Gemeindeebene (etc.) organisiert sein können.<sup>76</sup>

#### 4.4 Rollenverbindungen

Wie eingangs bereits erwähnt, erhofft man sich vom Milizprinzip eine größere Bürgernähe mit entsprechend größerer Berücksichtigung der Interessen der Bevölkerung, eine pragmatischere, d.h. weniger ideologisch und parteipolitisch orientierte Politik. Das System ist sehr sparsam, da man keine Berufspolitiker finanzieren muss bzw. möchte.<sup>77</sup> Die Offenheit des politischen Systems solle bewirken, dass möglichst alle Gesellschaftsschichten deskriptiv im Parlament repräsentiert sind, es also eine soziologisch breite Zusammensetzung des Parlaments gibt. Die parteipolitische und ideologische Unabhängigkeit soll der Fachkompetenz der Abgeordneten größeres Gewicht verleihen, damit die Funktionalität stärken.<sup>78</sup> Durch die Rollenverbindungen ist aber fraglich, inwiefern die Abgeordneten noch wirklich bürgernah sind und deren Interessen vertreten, müssen sie doch auch die Interessen der Verbände vertreten. Das kann zu Loyalitäts- und Interessenkonflikten führen, zumal nicht klar ist, wessen Interessen ein Vertreter nun bei einer Entscheidung oder Abstimmung vertritt.<sup>79</sup> Dies bietet natürlich auch potentiell Anreiz für Korruption. Die für viele andere politische Systeme typische parteipolitische Abhängigkeit wird in der Schweiz damit tendenziell durch die Abhängigkeit von Interessengruppen ersetzt.<sup>80</sup>

Zwar soll das Milizprinzip verhindern, dass ausschließlich Berufspolitiker die Elite darstellen, für die dann meistens bestimmte soziale Schichten oder berufliche Branchen prädestiniert sind. Allerdings bewirkt die geringe Vergütung politischer Arbeit, dass hier meistens nur diejenigen tätig

---

<sup>76</sup> Vgl.: ebd., S. 293ff.

<sup>77</sup> Interessanterweise ist also die mangelnde Ressourcenausstattung zugleich Mittel und Ziel: Sie zielt darauf ab, ein sparsames Organisationsprinzip zu gestalten, zugleich ist sie aber auch Mittel, da sie die Politiker dazu zwingt, ihren Beruf weiterhin auszuüben, was dazu den Charakter eines Milizparlaments garantieren soll.

<sup>78</sup> Vgl.: Neidhart (2002), S. 296.

<sup>79</sup> Um hier Transparenz zu schaffen, sind auf der Internetseite des schweizerischen Parlaments möglichst alle Interessenverbindungen eines jeden einzelnen Abgeordneten angegeben. Auch legen fast alle ihr Abstimmungsverhalten offen.

<sup>80</sup> Vgl.: Neidhart (2002), S. 296ff.

werden können, die über eine entsprechende ökonomische Basis verfügen, was wiederum einige Gesellschaftsschichten bevorzugt. Entsprechend ist auch in der Schweiz eine Überrepräsentierung einiger Branchen und Gesellschaftsschichten zu beobachten.<sup>81</sup>

Ob das Milizprinzip Sachkompetenz bewirkt oder sie verhindert ist nicht eindeutig: Einerseits wird durch eine breite soziologische Zusammensetzung und die Einbindung vieler Interessengruppen viel Sachkompetenz eingespeist. Andererseits handelt es sich nicht um Berufspolitiker, deren Arbeit nicht zwangsläufig professionell ist.

Aus pluralistischer Perspektive jedenfalls sind diese Rollenverbindungen eventuell gut zu heißen: Die komplexe und häufig konfuse Interessenformulierung und –artikulation einer differenzierten Gesellschaft wird vereinfacht, gebündelt und kanalisiert.<sup>82</sup> Dadurch, dass Abgeordnete meist Mitglieder in verschiedenen Verbänden sind, können deren ggf. divergierenden Interessen schon frühzeitig abgewogen und in Einklang gebracht werden und dann harmonisiert in die politische Entscheidungsfindung eingebracht werden.<sup>83</sup>

Die Mitgliedschaft in mehreren Verbänden reduziert zudem die Abhängigkeit von einem einzelnen Verband. Allerdings ist auch hier zu berücksichtigen, dass bestimmte Verbände (insb. Berufs- und Wirtschaftsverbände) über höhere Mittel und damit Einflusspotentiale verfügen als andere (insb. soziale und zivilgesellschaftliche), was zu einem Ungleichgewicht der Interessenvertretung führen kann (!).

#### **4.5 Individuelle Professionalität vs. Milizparlament**

In den vorherigen Abschnitten wurde nun gezeigt, dass das Schweizerische Parlament den Anspruch hat, ein Milizparlament zu sein. Hierfür wurde die entsprechende institutionelle Struktur geschaffen (geringe finanzielle Ausstattung, geringe Vergütung etc.). Als Ersatzstruktur für die fehlende finanzielle und Fachkenntnis liefernde Struktur dienen Verbände und Vereine. Die daraus resultierenden, oben genannten Mechanismen laufen potentiell dem Anspruch, ein Milizparlament zu sein, zuwider.

Nun werden daher einige Faktoren über die individuelle Zusammensetzung betrachtet, die laut OECD Indikatoren für die Professionalisierung eines Parlaments (auf individueller Ebene) darstellen. Die Analyse dieser Faktoren soll schließlich Aufschluss darüber geben, inwiefern das

---

<sup>81</sup> Vgl.: Kapitel 2.2 sowie Neidhart (2002), S. 295.

<sup>82</sup> Vgl.: Fraenkel (1991), S. 275f.

<sup>83</sup> Vgl.: Neidhart (2002), S. 290.

Parlament auf individueller Ebene seinem eigenen Anspruch gerecht wird, ein Milizparlament im erweiterten, normativ-anspruchsvollen Sinne zu sein.

Das Milizprinzip hat den Anspruch, möglichst alle Gesellschaftsschichten weitgehend spiegelbildlich darzustellen. Angeordnete begeben sich nicht in vollkommene Abhängigkeit von der Politik, weshalb sich nicht eine geschlossene politische Elite herausbildet, die sich gemäß ihrer eigenen Logik nur aus bestimmten Schichten oder Berufsgruppen rekrutiert. Das schweizerische Parlament weist aber eine überdurchschnittliche hohe Ausbildung der Abgeordneten auf und Abgeordnete mit politiknahem Beruf<sup>84</sup> sind überrepräsentiert. Beides widerspricht dem Anspruch, spiegelbildlich die Gesellschaft abzubilden.<sup>85</sup> Beides ist aber förderlich für die Professionalität, da so den meisten Parlamentsmitgliedern eine Affinität und Vertrautheit mit den Regeln der Politik sowie Fachkenntnis unterstellt werden darf, was die Produktivität der parlamentarischen Arbeit erhöht.<sup>86</sup>

Der gleiche Mechanismus gilt für das Kriterium der politischen Vorerfahrung auf anderen Ebenen des politischen Systems. 82,5 Prozent der Mitglieder des Nationalrates und 91,3 Prozent der Mitglieder des Ständerates haben politische Vorerfahrung; es ist also offenbar nicht üblich, als Quereinsteiger auf bundespolitischer Ebene tätig zu werden. In den meisten Fällen bedarf es der sog. „Ochsentour“, also eines langwierigen Aufstiegs im politischen System. Auch das ist ein Anzeichen dafür, dass das Milizprinzip, bei dem jeder – im Ideal und nach eigenem Anspruch – jederzeit seine Arbeit kurzfristig und kurzzeitig reduzieren kann, um politisch tätig zu werden, – zumindest auf Bundesebene – nicht existiert.<sup>87</sup>

Betrachtet man Eintrittsalter, Durchschnittsalter, Verweildauer und Austauschrate der Parlamentarier im OECD-Durchschnitt, so fällt auf, dass die Professionalität eines Parlaments umso größer ist, je früher die Abgeordneten Mitglied werden, je niedriger also das Durchschnittsalter, je größer die Verweildauer und je niedriger die Austauschrate ist. Man geht davon aus, dass sich jemand, der in niedrigem Alter Abgeordneter wird, eher in Abhängigkeit von Politik gibt, da er keine anderweitige ökonomische Basis aufbauen konnte. Da die Parlamentszugehörigkeit somit existenziell ist, bleibt er in der Regel auch länger im Parlament, da er sein ganzes Verhalten auf den Verbleib im Parlament ausrichtet.

---

<sup>84</sup> Juristen, Unternehmer, Journalisten usw.

<sup>85</sup> An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die spiegelbildliche (oder deskriptive) Abbildung der Gesellschaft im Parlament nicht zwangsläufig gleichzusetzen ist mit Repräsentativität; auch eine unausgewogene Repräsentation kann repräsentativ sein (vgl.: Linder; Z'graggen (2004), S. 23).

<sup>86</sup> Vgl.: Linder; Z'graggen (2004), S. 25ff.

<sup>87</sup> Vgl.: ebd.

Das Durchschnittsalter ist abhängig sowohl von Eintrittsalter als auch von Verweildauer. Ein niedriges Eintrittsalter und eine hohe Verweildauer als Anzeichen für Professionalität beeinflussen den Faktor Durchschnittsalter allerdings in gegensätzlicher Richtung. Dennoch ist in der OECD zu beobachten, dass je niedriger das Durchschnittsalter ist, desto höher ist die Professionalität. Auch die Austauschrate ist eine abhängige Variable von niedrigem Eintrittsalter und langer Verweildauer, die aber von sinkendem Eintrittsalter und steigender Verweildauer in gleicher Weise beeinflusst wird. Ihr ist damit größere Aussagekraft beizumessen als dem Kriterium des Durchschnittsalters.<sup>88</sup>

Die ersten drei Kriterien, die sich vor allem auf die Rekrutierung der Abgeordneten beziehen, sprechen dafür, dass die schweizerischen Parlamentarier die Eigenschaften für eine professionelle Amtsführung haben: Sie sind hoch qualifiziert, entstammen meist politiknahen Berufen und haben politische Vorerfahrung. Die anderen vier Kriterien, die sich vor allem auf Eintrittsalter und Verweildauer beziehen, sprechen scheinbar dagegen, dass das Parlament professionell arbeitet. Allerdings wird hier außer Acht gelassen, dass die meisten Parlamentarier eben sehr große politische Vorerfahrung haben: Während dieser „Ochsentour“ haben sie lokal-, regional-, kantonal- und ggf. sogar anderweitige bundespolitische Vorerfahrung gesammelt und entsprechende Netzwerke inkl. Verbandmitgliedschaften aufgebaut. Sie kommen also nicht als Neulinge ins Parlament, sondern sind bestens mit den dortigen Regeln und Gepflogenheiten vertraut und bringen eventuell schon eine eigene Infrastruktur mit.

Tabelle 7: Auswirkung verschiedener Variablen auf die Professionalität eines Parlaments im OECD-Vergleich.

<b>Variable<sup>89</sup></b>	<b>Ausprägung in der Schweiz</b>	<b>Professionalität</b>
Ausbildung ↑	Hoch	✓
politiknahe Berufe ↑	Überrepräsentiert	✓
politische Vorerfahrung ↑	hoch (NR 82,5%, SR 91,3 %)	✓
Eintrittsalter (in Jahren) ↓	<b>NR 46,7, SR 50,4, OECD 42,9</b>	✗
Verweildauer (in Jahren) ↑	<b>NR 7,9, SR 6,9, OECD 10,7</b>	✗
Durchschnittsalter (in Jahren) ↓	<b>NR 51,0, SR 53,4, OECD 48,9</b>	✗

<sup>88</sup> Vgl.: ebd., S. 30ff.

<sup>89</sup> In Bezug auf ihre Auswirkung auf die Professionalität.

Austauschrate (durchschnittlich pro Wahl) ↓	NR 27-37%, SR 32-43,7%,  OECD 30,9%	x
--	---	---

Quelle: Werte nach Linder / Z'graggen (2004), S. 30ff, eigene Darstellung.

## 5. Fazit

Das schweizerische politische System beansprucht für sich, gemäß dem Milizprinzip in einer anspruchsvollen, normativen Ausprägung organisiert zu sein. Es wurde überprüft, ob dies auf Bundesebene Bestand hat. Dem formellen Kriterium, nämlich dass politische Ämter in der Regel nicht hauptamtlich, sondern neben dem eigentlichen Beruf ausgeübt werden, werden die meisten Parlamentarier gerecht.

Allerdings arbeitet das Parlament hoch professionell und stellt entgegen dem eigenen Anspruch hohe faktische Eintrittshürden. Seine Rekrutierungskanäle sind daher entsprechend verengt und selektiv. Diese mangelnde Repräsentativität bedeutet aber nicht zwangsläufig, dass die Interessen unterrepräsentierter Gruppen unberücksichtigt bleiben. So bietet die aus der Ausgestaltung des politischen Systems und der Institution des Parlaments resultierende wichtige Rolle der Verbände durchaus die Möglichkeit, diffus formulierte Interessen zu bündeln und in den Entscheidungsprozess einzubringen. Allerdings ist auch der Einfluss der Verbände abhängig von ihrer ökonomischen Basis, was auch hier zu einer selektiven, ungleichen Berücksichtigung von Interessen führen kann.

Zwar ist das schweizerische Parlament wie auch das politische System gemäß den Anforderungen des Milizprinzips organisiert und entsprechend kostengünstig<sup>90</sup>, bietet somit auch nicht die Bedingungen für professionelle parlamentarische Arbeit, allerdings arbeiten die Abgeordneten selber hoch professionell und bauen sich eine eigene Ersatzstruktur auf, die vom politischen System selber nicht zur Verfügung gestellt wird.

Es bezeichnet sich entsprechend nur ein Drittel der Parlamentarier selbst als Milizpolitiker<sup>91</sup>, die Hälfte als Halbberufspolitiker und nur ein Fünftel bezeichnet sich als Berufspolitiker.<sup>92</sup>

<sup>90</sup> Im OECD-Vergleich ist es das am zweitschwächsten professionalisierte Parlament.

<sup>91</sup> Wobei man sich hier fragen muss, ob dies mehr Anspruch oder mehr Wirklichkeit ist.

<sup>92</sup> Vgl.: Lüthi (2002), S. 150.