

VOLLZEITJOB BUNDESPARLAMENTARIER

Sarah Bütikofer
24th Juli 2017



Wie hoch ist der Arbeitsaufwand der Mitglieder der eidgenössischen Räte? Wieviel verdienen Parlamentsmitglieder? Eine neue Studie der Universität Genf gibt Antworten auf diese Fragen. Vergleicht man die Resultate dieser Studie mit früheren Untersuchungen, zeigt sich einmal mehr, dass auf Bundesebene von einem Nebenamt keine Rede mehr sein kann.

Mittlerweile beträgt die Arbeitslast für ein Nationalratsmandat bei vielen Parlamentarierinnen und Parlamentarier über achtzig Prozent, für ein Ständeratsmandat über siebzig Prozent der Normalarbeitszeit, wie eine neue Studie der Universität Genf zeigt (Sciarini et al. 2017). Die Entschädigung liegt für die meisten Parlamentsmitglieder im Bereich von gut 60'000 bis 90'000 Schweizer Franken. Folglich kann kaum mehr von einem Nebenamt gesprochen werden, zumindest nicht bei denjenigen Parlamentsmitglieder, die bereit sind, über ihre Arbeitssituation Auskunft zu geben.

DER ARBEITSAUFWAND FÜR EIN MANDAT IN DER BUNDESVERSAMMLUNG

Seit den 1970er Jahren wird versucht, dem parlamentarischen Aufwand auf den

Grund zu gehen und die Frage zu beantworten, inwieweit noch von einem Milizparlament gesprochen werden kann. Das Milizsystem wird als "ein im öffentlichen Leben der Schweiz verbreitetes Organisationsprinzip, das auf der republikanischen Vorstellung beruht, wonach ein jeder dazu befähigte Bürger neben- oder ehrenamtlich öffentliche Ämter und Aufgaben zu übernehmen hat" definiert (Kley 2009).

Eine Befragung von Kerr et al., an der praktisch alle damaligen Parlamentsangehörigen teilnahmen, zeigte, dass Parlamentsmitglieder bereits in den 1970er im Durchschnitt gut die Hälfte der Arbeitszeit ins Mandat auf nationaler Ebene investierten. Da zudem davon ausgegangen wurde, dass Milizparlamentarier höchstens einen Drittel der geleisteten Arbeitszeit für das parlamentarische Mandat aufwenden, wurden folglich nur knapp ein Viertel der eidgenössischen Parlamentsmitglieder als echte Milizparlamentarier betrachtet (Kerr et al. 1981).

1990 führten Riklin und Möckli eine Befragung durch, an der über achtzig Prozent der Parlamentarierinnen und Parlamentarier der 43. Legislatur (1987-1991) teilnahmen. Diese Untersuchung prägte den Begriff *Halbberufsparlament*, da die Resultate zeigten, dass die grosse Mehrheit der Parlamentarierinnen und Parlamentarier zwischen einem und zwei Drittel ihrer Arbeitszeit für das Mandat aufwandten.

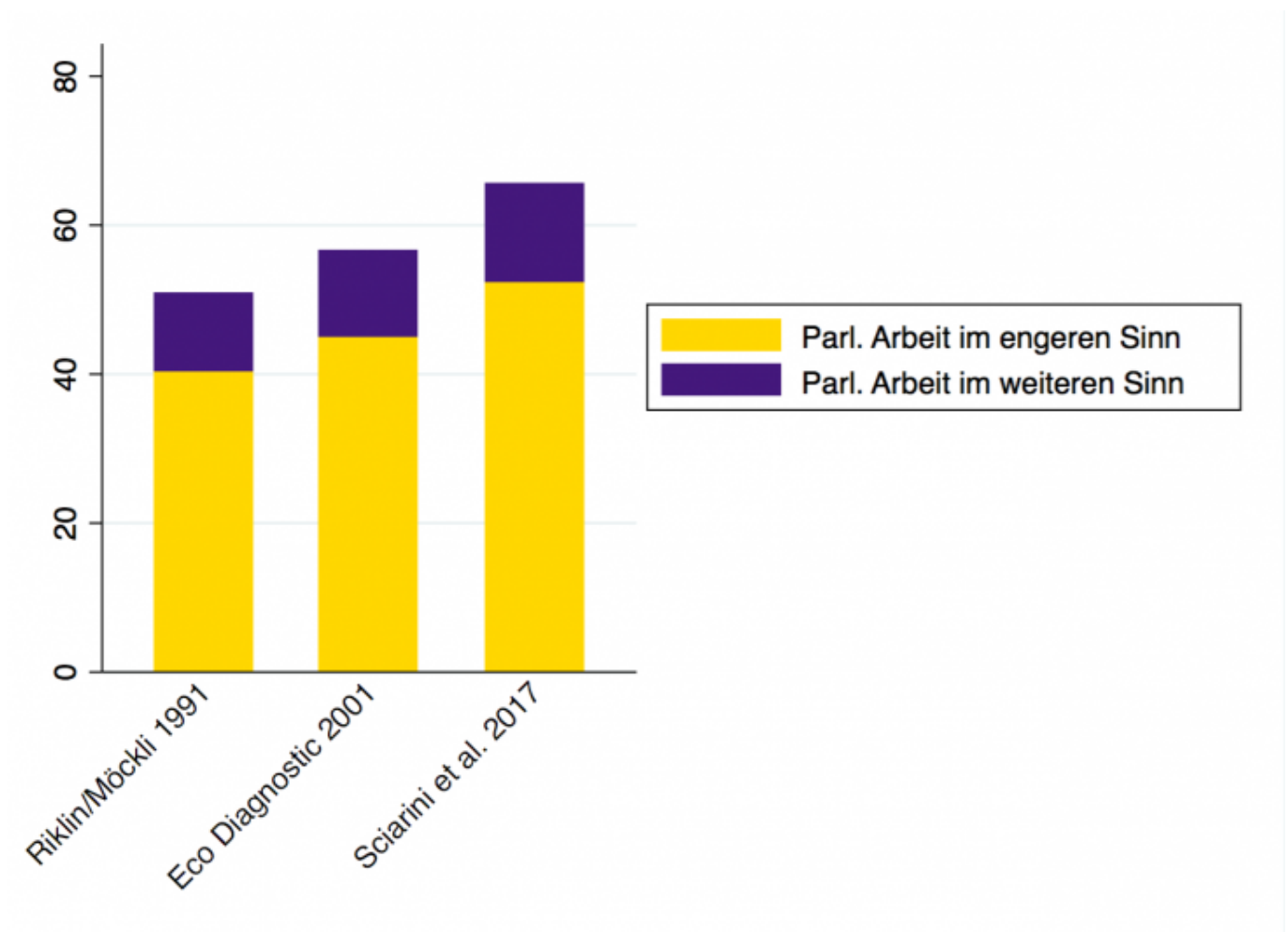
Eine Untersuchung aus dem Jahre 2001 von Eco'Diagnostic bestätigt die empirischen Resultate vorangehender Studien. Die damals Befragten gaben an, dass sie im Durchschnitt 56 Prozent ihrer Arbeitszeit ins Mandat investieren (Krüger et al. 2001). Diese Befragung wurde von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats in Auftrag gegeben, an ihr nahmen 54 Prozent der damaligen Parlamentsmitglieder teil. [\[1\]](#)

An der jüngsten, von der Universität Genf durchgeführten Befragung, beteiligten sich gut die Hälfte aller Parlamentarierinnen und Parlamentarier der 49. Legislatur (2011-2015). Aus den Angaben der Befragten ergab sich ein Median für das Arbeitspensum von 50 Prozent für ein Nationalratsmandat und von 51 Prozent für ein Ständeratsmandat, was die parlamentarische Arbeit im engeren Sinne angeht (Sciarini et al. 2017). Sie umfasst die Sitzungen der beiden Ratskammern, die Kommissionssitzungen sowie die dafür eingesetzte Vorbereitungszeit.

Als parlamentarische Arbeit im weiteren Sinn werden andere politische Tätigkeiten betrachtet, die einen unmittelbaren Zusammenhang mit dem Parlamentsmandat haben. Das sind beispielsweise Sitzungen und Kontakte mit der Fraktion und der Partei, aber auch der Austausch mit Medienschaffenden, Wählerschaft und allgemein der Öffentlichkeit. Für die parlamentarische Arbeit im weiteren Sinn investieren die Ratsmitglieder unterschiedlich viel Zeit, der Median beträgt für Nationalratsmitglieder 36 Prozent und für Ständeratsmitglieder 24 Prozent der Normalarbeitszeit (Sciarini et al. 2017). Die parlamentarische Arbeit im engeren und im weiteren Sinne ergeben folglich eine Gesamtarbeitszeit, die für den Ständerat bei über siebzig, für den Nationalrat über achtzig Prozent der Normalarbeitszeit liegt.

Wie die Befragung von Scarini et al. zeigt, ist der durchschnittlich

(geschätzte) Arbeitsaufwand für das parlamentarische Mandat im Vergleich zu früheren Erhebungen noch einmal gestiegen. Wie folgende Abbildung zeigt, betrug der durchschnittliche Beschäftigungsgrad der Parlamentsmitglieder 1991 51 Prozent, 2001 knapp 57 Prozent und 2017 fast 66 Prozent. [2]

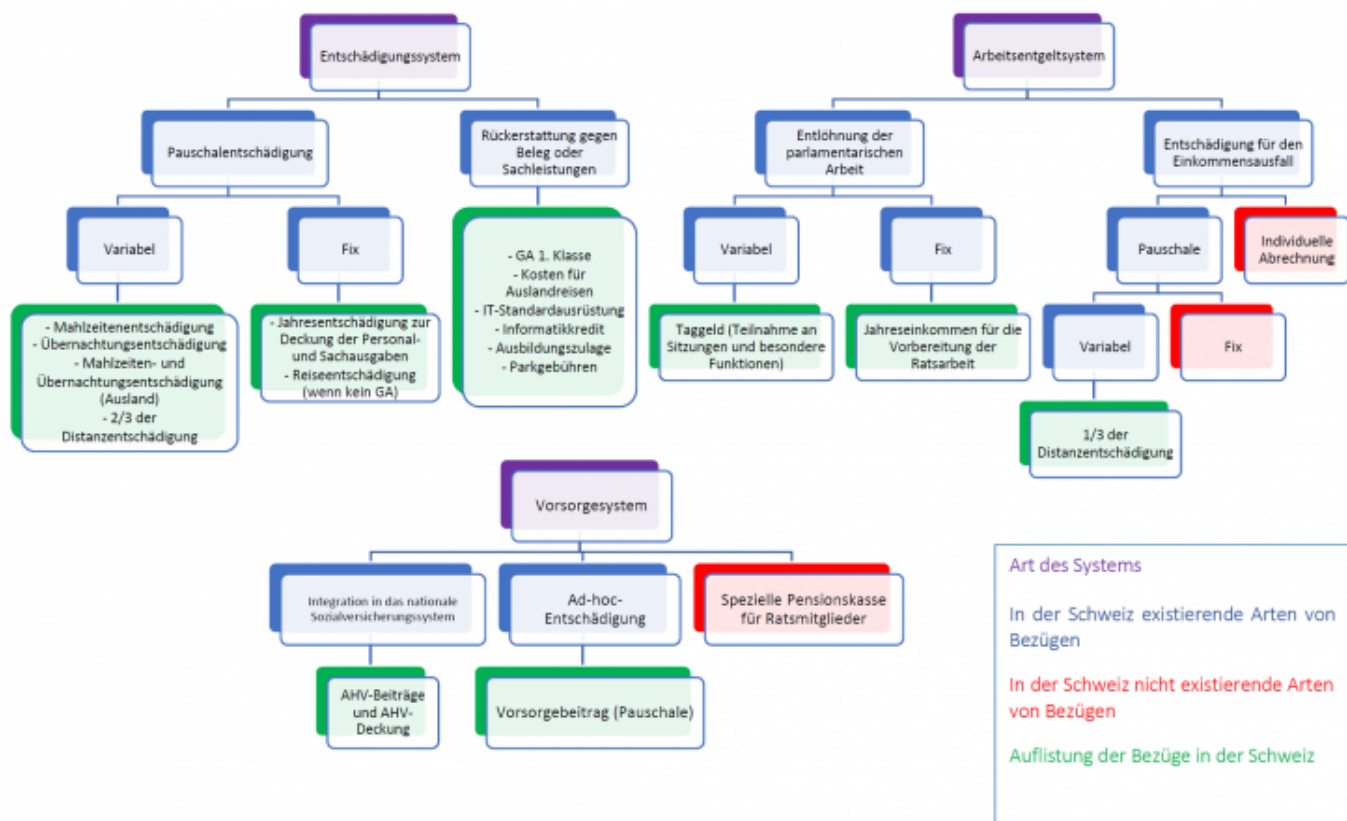


Allerdings ist zu bedenken, dass es sich immer schwieriger gestaltet, allgemeingültige Aussagen zum exakten Aufwand eines solchen Mandats zu machen. Dies hat auch die jüngste Untersuchung der Universität Genf gezeigt. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Rätinnen und Räten, aber auch zwischen den beiden Kammern fallen so gross aus, dass der Durchschnittswert stark an Aussagekraft verliert.

DAS PARLAMENTARISCHE EINKOMMEN

Parlamentsmitglieder werden vom Staat für ihre Tätigkeit entschädigt. Die Entschädigung für Parlamentsmitglieder beinhaltet in der Regel eine direkte Lohnkomponente, diverse Spesenentschädigungen sowie Vorsorgeleistungen.

Bei der Gründung des Bundesstaates bezogen die Parlamentsmitglieder lediglich Spesenentschädigungen, da das Mandat als Ehrenamt betrachtet wurde (Pavia und Heer 2014). Dieses System hielt sich lange, doch seit den 1960er Jahren wurde die Entschädigung der Parlamentsmitglieder in mehreren Revisionen den veränderten Bedingungen angepasst, d.h. erhöht und ausgebaut. Die aktuell geltenden Bezüge der Ratsmitglieder finden sich in Tabelle 1 (Sciarini et al. 2017: 11).



Riklin und Möckli zeigten, dass zwischen dem Einkommen, welches Ratsmitglieder ausserhalb des Parlaments generieren, grosse Unterschiede bestehen (1991), was nach wie vor der Fall ist. In Bezug auf das passive Wahlrecht bestand folglich schon immer eine Chancenungleichheit, da die grosse Mehrheit der Bevölkerung nicht über die Möglichkeiten verfügt, neben der angestammten Berufstätigkeit die für ein politisches Mandat notwendige Zeit und Flexibilität aufzubringen. Auch daran dürfte sich in den letzten Jahrzehnten wenig geändert haben. Allerdings gaben in dieser Befragung nur gut vierzig Prozent der Befragten an, dass die Entschädigung ihrer Meinung nach zu tief sei. Bei Krüger et al. (2001) gaben zwei Drittel der Befragten an, mit den Entschädigungen unzufrieden zu sein, insbesondere mit der Jahrespauschale. Vor allem Vollzeitpolitikerinnen und Vollzeitpolitiker sowie Selbständige waren nicht zufrieden (Krüger et al. 2001).

Die seither erfolgten Anpassungen des Entschädigungssystems zeigte Wirkung: In der aktuellen Befragung der Universität Genf geben drei Viertel der Parlamentsmitglieder an, mit den Bezügen zufrieden zu sein. Nur die Vorsorgesituation beurteilen die Parlamentarierinnen und Parlamentarier nach wie vor mehrheitlich als ungenügend gelöst (Sciarini et al. 2017).

Die von Scarini et al. erstmalig durchgeführte und sehr detaillierte Analyse des effektiven parlamentarischen Aufwands sowie Einkommens und der Vergleich mit Entschädigungen aus der Privatwirtschaft zeigt zudem, dass Parlamentsmitglieder mittlerweile, was ihren Stundenlohn angeht, gleich gestellt sind wie Geschäftsführerinnen oder Geschäftsführer kleinerer KMU-Betriebe im technischen Bereich (Sciarini et al. 2017). Zu bedenken ist allerdings, dass sich dieser Vergleich lediglich auf die Verteilung des Stundenlohns bezieht und nicht auf die ausgeführten Tätigkeiten bzw. vorausgesetzten Kompetenzen oder Kenntnissen.

FAZIT: NOTWENDIGE NEUDEFINITION MILIZPARLAMENTARIER?

Der Arbeitsaufwand für ein Amt unter der Bundeshauskuppel ist hoch und die Entschädigungen sind über die letzten Jahrzehnte angehoben worden. Die Parlamentsmitglieder erhalten zudem alle eine Jahrespauschale von 33'000 Schweizer Franken, um jemanden anstellen zu können, der sie in ihrer Arbeit unterstützt. Die Beschäftigung einer persönlichen Mitarbeiterin oder eines persönlichen Mitarbeiters sollte somit den Arbeitsaufwand der Ratsmitglieder potenziell verringern.

Erstaunlicherweise zeigen aber die Ergebnisse der Untersuchung von Sciarini et al. keinen Unterschied zwischen dem Arbeitsumfang der Ratsmitglieder mit Mitarbeiterin oder Mitarbeiter und derjenigen ohne Mitarbeiterin oder Mitarbeiter. Folglich kann davon ausgegangen werden, dass die Ratsmitglieder mit Mitarbeiterin oder Mitarbeiter diese Unterstützung nicht zur Reduktion ihres Arbeitsvolumens einsetzen, sondern eher um sich anderen Aufgaben im Parlament zu widmen (Sciarini et al. 2017).

Dies deutet ebenfalls darauf hin, dass ein grosser Teil der Parlamentsmitglieder der Schweiz - zumindest unter denjenigen Parlamentarierinnen und Parlamentarier, die bereit waren, an der Befragung teilzunehmen - nicht mehr als Milizparlamentarier betrachtet werden können. Somit wäre es an der Zeit, nicht mehr von einem Milizparlament zu sprechen, sondern die Bundesversammlung eher als nicht-offizielles Vollzeitparlament zu bezeichnen.

Dies zeigten auch Parlamentarierbefragungen von Hug et al. (2008) sowie Eberli et al. (2014), die ebenfalls den Arbeitsaufwand erfragten und deren Analysen deutlich über einem Drittel liegende durchschnittliche Arbeitszeiten hervorbrachten. Allerdings ging die Bereitschaft der Ratsmitglieder, über ihren eigenen Arbeitsaufwand Auskunft zu geben, über die letzten Jahrzehnte deutlich zurück, was allgemeingültige Aussagen erschwert.

Die Parlamentarierbefragung 2016/17

Im Auftrag der Verwaltungsdelegation der Bundesversammlung haben die Parlamentsdienste Forschende der Universität Genf beauftragt, eine wissenschaftliche Studie zum Einkommen und Umfang der parlamentarischen Arbeit durchzuführen und ein Vergleich der Entschädigungen der Parlamentsmitglieder mit Entschädigungen in der Privatwirtschaft zu präsentieren.

Für diese Untersuchung wurden zwischen dem 17. November 2016 und dem 17. Januar 2017 die 263 Ratsmitglieder, die in der 49. Legislaturperiode (2011-2015) während mindestens eines Parlamentsjahres einem der eidgenössischen Räte angehörten, angeschrieben und gebeten, einen Fragebogen auszufüllen (online oder in Papierform). Die Fragen betrafen den Umfang der parlamentarischen Arbeit sowie die effektiven Abgaben und Ausgaben im Zusammenhang mit dieser Arbeit.

136 Parlamentarierinnen und Parlamentarier haben an der Befragung teilgenommen, das entspricht einer Rücklaufquote von 52%. Der Rücklauf war im Ständerat (57 %) leicht höher als im Nationalrat (51%). Der Rücklauf war über

die einzelnen Fraktionen sehr ungleich verteilt, was aber zu keinen Verzerrungen der Ergebnissen zum Einkommen und zur parlamentarischer Arbeit im engeren Sinne führte (Sciarini et al. 2017). Die Autoren machen allerdings keine Angaben darüber, wie sich die Verteilung des Rücklaufs bezüglich anderer Faktoren, beispielsweise der Berufstätigkeit ausserhalb der Politik, des Alters oder der politischen Karriere der Parlamentsmitglieder, verhält.

Die Analysen der Untersuchung beruhen neben den Angaben der Parlamentsmitglieder in der Befragung auch auf offiziellen Zahlen der Parlamentsdienste sowie auf Daten der schweizerischen Lohnstrukturerhebung.

[1] Die Rücklauf dieser Befragung betrug allgemein 66 Prozent, doch die Frage zur Arbeitsbelastung beantworteten nicht alle Parlamentsmitglieder, die an der Befragung teilnahmen. Es zeigte sich zudem bereits damals deutlich, dass die Bereitschaft, über die Arbeit und Rolle als Parlamentsmitglied Auskunft zu geben, zwischen den Fraktionen stark variierte. Die verhältnismässig kleinen Fraktionen EVP und Grüne nahmen vollzählig an der Befragung teil, die SP und CVP wiesen einen Rücklauf von drei Vierteln auf, die FDP von zwei Drittel. Die nach den Wahlen 1987 viertgrösste Fraktion, die SVP, verzichtete mehrheitlich, der Rücklauf innerhalb der Volkspartei lag bei vergleichsweise tiefen 39 Prozent.

[2] Die unterschiedlichen Werte zwischen der Graphik sowie dem Text für die Befragung von Scarini et al. (2017) sind auf unterschiedliche Fragen zurückzuführen. Zum einen wurden die Parlamentsmitglieder gebeten, ihren durchschnittlichen Beschäftigungsgrad für parlamentarische Arbeiten im engeren sowie im weiteren Sinn zu schätzen, zum anderen wurden sie gebeten, ihre tatsächlich eingesetzten Arbeitsstunden anzugeben, wodurch sich insbesondere für die parlamentarische Arbeit im weiteren Sinne deutliche Abweichungen ergaben.

Referenzen:

- Eberli, Daniela; Pirmin Bundi, Kathrin Frey und Thomas Widmer (2014). *Befragung Parlament und Evaluation. Ergebnisbericht*. Zürich: Institut für Politikwissenschaft.
- Hug, Simon, Bailer Stefanie, Bütikofer Sarah und Tobias Schulz (2008). *Hauptergebnisse Parlamentarierbefragung*. Universität Zürich. Zürich: Institut für Politikwissenschaft.
- Kerr, Henry H. (1981). *Parlement et société en Suisse*. Genève: Editions Georgi.
- Kley, Andreas (2009). "Milizsystem", in: *Historisches Lexikon der*

Schweiz, Stiftung Historisches Lexikon der Schweiz (Hrsg.), Band 8, Basel: Schwabe.

- Krüger, Paul, Alain M. Schönenberger, Michael Derrer und Claudio Bologna (2001). *Entschädigung und Infrastruktur der Parlamentsarbeit. Analytisches Profil über den Wert der parlamentarischen Arbeit*. Studie im Auftrag der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats. Genf: Eco'Diagnostic.
- Pavia, Carlo und Oliver Heer (2014). "Art. 9: Einkommen und Entschädigungen". In: Graf, Martin et al. (Hrsg.): *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung. Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002*. Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- Riklin Alois und Silvano Möckli (1991). "Milizparlament?", in: Parlamentsdienste (Hrsg.). *Das Parlament – "Oberste Gewalt des Bundes"?* Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft. Bern: Haupt.
- Sciarini, Pascal, Frédéric Varone, Giovanni Ferro-Luzzi, Fabio Cappelletti, Vahan Garibian und Ismail Muller (2017). *Studie über das Einkommen und den Arbeitsaufwand der Bundesparlamentarierinnen und Bundesparlamentarier*. Schlussbericht zu Handen der Parlamentsbibliothek der Parlamentsdienste der Bundesversammlung. Genf: Universität Genf.

Bild: [Wikimedia Commons](#).