

Zwischen Beruf und Politik: Die Professionalisierung in den Parlamenten

Pirmin Bundi, Daniela Eberli und Sarah Bütikofer

1. Einleitung

Auch 170 Jahre nach der Gründung des Bundesstaates ist das Milizprinzip in den meisten Schweizer Parlamenten weit verbreitet. Im Organisationsprinzip des Milizsystems sollen die Bürgerinnen und Bürger zum politischen Handeln beitragen, indem sie öffentliche Ämter und Aufgaben im Neben- oder Ehrenamt übernehmen (Kley 2009). Während jedoch das Milizprinzip auf kantonaler Ebene weiterhin besteht, wird es in der Bundesversammlung zunehmend in Frage gestellt (Pilotti et al. 2010, Pilotti 2015, Müller 2015). Zahlreiche Studien haben aufgezeigt, dass Bundesparlamentarierinnen und Bundesparlamentarier immer mehr Zeit in ihr parlamentarisches Mandat investieren (Kerr 1981, Riklin und Möckli 1991, Wiesli und Linder 2000, Krüger et al. 2001, Hug et al. 2008, Z'graggen 2009, Bütikofer 2014). Zwar setzt ein Neben- oder Ehrenamt immer ein gewisses zeitliches Engagement voraus. Jedoch wird bei einem immer grösser werdenden zeitlichen Umfang der Grundgedanke des Milizsystems untergraben. Der zunehmende Arbeitsaufwand und die damit einhergehende individuelle Professionalisierung wurde in den letzten Jahren in der Öffentlichkeit zunehmend kritisch diskutiert.¹ Die Professionalisierung der Parlamente kann unterschiedliche Formen annehmen. Dieser Beitrag fokussiert auf die individuelle Professionalisierung, also die zeitliche Beanspruchung der Parlamentsmitglieder durch das Mandat und grenzt sich bewusst von der institutionellen Professionalisierung ab.²

¹ «Das Miliz-Parlament ist eine Illusion», 20min online, 18.6.2015; «Die Mär vom Milizparlament ist längst Folklore», Berner Zeitung, 24.5.2017; «Bedrohter Bürgerstaat», NZZ, 13.1.2015.

² Die Parlamente können sich jedoch auch auf institutioneller Ebene professionalisieren, indem zum Beispiel die Parlamentsdienste ausgebaut werden oder die Mitglieder durch persönliche Mitarbeitende unterstützt werden.

Wir wollen im Folgenden zeigen, wie es um die Professionalisierung der Schweizer Parlamente steht und welche Determinanten damit zusammenhängen.³ Für die US-Bundesstaaten zeigen zahlreiche Studien, dass das Ausmass von Professionalisierung einen hohen Einfluss auf die Parlamentsarbeit hat (Fiorina 1999, Berry et al. 2000, Clucas 2007, Lax und Phillips 2012). Die Verfechterinnen und Verfechter des Milizgedankens argumentieren gerne, dass das Milizsystem zu mehr Bürger- und Praxisnähe führe. Durch die Berufstätigkeit würden die Miliztätige wichtige Erfahrungen und Beobachtungen sammeln, die sie für ihre politische Arbeit verwenden könnten (Ketterer et al. 2015). Heutzutage geht immer noch eine Mehrheit der Parlamentsmitglieder in der Schweiz neben ihrem Parlamentsmandat einer zusätzlichen Beschäftigung nach (Bundi et al. 2017). In diesem Beitrag betrachten wir deshalb die Professionalisierung der Parlamentsmitglieder des Bundes und der Kantone und untersuchen, welche Determinanten diese Professionalisierung begünstigen oder hemmen.

Für die Analyse stützen wir uns auf eine Parlamentsbefragung aus dem Jahr 2014 (Bundi et al. 2014, Eberli et al. 2014). Insgesamt 55.3 Prozent aller Mitglieder des National- und Ständerates sowie der kantonalen Parlamente nahmen an der Befragung teil. Unsere Resultate zeigen, dass die Parlamentsmitglieder der Bundesebene erwartungsgemäss mehr Zeit für ihr Parlamentsmandat investieren als ihre Kollegen und Kolleginnen in den Kantonen. Innerhalb der Bundesversammlung wenden die Ständeratsangehörigen nochmals mehr Zeit als die Nationalratsmitglieder auf, was jedoch an der höheren Anzahl von Kommissionsmandaten liegt. Der Beitrag verdeutlicht zudem, dass sich die Determinanten der Professionalisierung auf Bundes- und Kantonsebene stark unterscheiden. Während bei den nationalen Parlamentsmitgliedern vor allem strukturelle und parteispezifische Unterschiede positiv mit der Professionalisierung zusammenhängen, spielen bei den kantonalen Parlamentsmitgliedern eher individuelle Karrieremotive eine Rolle. Parlamentsmitglieder, welche bei den nationalen

³ Der vorliegende Beitrag basiert in Teilen auf Bundi et al. (2017).

Wahlen 2015 angetreten sind, investieren deutlich mehr Zeit für ihr Parlamentsmandat. Besonders ausgeprägt ist dieser Effekt für junge Parlamentsmitglieder.

Dieser Beitrag ist wie folgt strukturiert: Der nächste Abschnitt beschäftigt sich mit dem Konzept der Professionalisierung und wie diese in Parlamenten gemessen werden kann. Im Anschluss zeichnen wir die historische Entwicklung der Professionalisierung in den Parlamenten nach und illustrieren die gegenwärtige Professionalisierung der Parlamentsmitglieder, bevor wir dann die unterschiedlichen Determinanten für die nationale und kantonale Ebene untersuchen. Im letzten Abschnitt diskutieren wir die Resultate und wagen einen Ausblick auf die weitere Entwicklung der Professionalisierung in den Parlamenten.

2. Professionalisierung in den Parlamenten

Max Weber nahm 1919 in seiner Abhandlung über die *Politik als Beruf* (1919) die Abgrenzung zwischen «Politiker, die für die Politik, und Politiker, die von der Politik leben» vor (Weber 1992 [1919]). Seither wird darüber diskutiert, wann und wie das ehrenamtliche politische Mandat zu einem Beruf geworden ist und welches die institutionellen Rahmenbedingungen dafür sind (Searing 1987, Canon und Sousa 1992, Squire 1992, Berkman 1994, Scarrow 1997, Saalfeld 1997, Borchert 1999, King 2000, Linder 2005, Woods und Baranoswski 2006, Z'graggen 2009). Der Prozess der Professionalisierung der politischen Arbeit hat sowohl Auswirkungen auf den Parlamentsbetrieb, wie auch auf die ihm angehörigen Mitglieder.

In der entsprechenden Fachliteratur wird das Voranschreiten der Professionalisierung von Parlamenten anhand zweier Dimensionen betrachtet: Die *institutionelle Professionalisierung* hat Auswirkungen auf die Organisation und die Ausstattung von Parlamenten. Die *individuelle Professionalisierung* hat dagegen zur Folge, dass sich die Charakteristiken der Abgeordneten verändern (Z'graggen und Linder 2004). Diese beiden Entwicklungen werden anhand unterschiedlicher Indikatoren gemessen, aber in empirischen Untersuchungen häufig gleichzeitig betrachtet.

Auf der institutionellen Ebene wird die Professionalisierung deutlich, indem moderne Parlamentsbetriebe zu einem grossen Teil aus Berufspolitikerinnen und Berufspolitikern bestehen und über weitreichende professionelle administrative und wissenschaftliche Dienste verfügen, was für den Parlamentsbetrieb entsprechende finanzielle und personelle Ressourcen von Nöten macht (Moncrief 1994, Rosenthal 1996, Woods und Baranowski 2006). Auf der Individualebene manifestiert sich die Professionalisierung hingegen dadurch, dass sich Parlamentsangehörige hauptsächlich der politischen Arbeit widmen und aus dieser Tätigkeit ihren Lebensunterhalt generieren. Diese beiden Prozesse sind wie bereits erwähnt eng miteinander verbunden, doch ihre Kausalität ist nicht eindeutig. In der Schweiz führt die individuelle Professionalisierung gemäss unserem Kenntnisstand dazu, dass immer mehr Parlamentsangehörige als Berufspolitikerin bzw. Berufspolitiker bezeichnet werden können. Das hat zur Folge, dass sich die Bundesversammlung im Hinblick auf Organisation und Ausstattung stärker nach deren Bedürfnissen richtet. Auf der kantonalen Ebene führt die individuelle Professionalisierung hingegen dazu, dass sich das traditionelle Ehrenamt vermehrt zur gewichtigen Nebentätigkeit entwickelt und gewisse organisatorische und administrative Anpassungen an den Parlamentsbetrieb verlangt. Zusätzliche Ressourcen und eine Neudefinition von parlamentarischen Prozessen schaffen Anreize für einen neuen Typus von Politiker bzw. Politikerin. Ein professionalisierter Parlamentsbetrieb zieht in der Folge Personen an, die unter früheren, weniger professionalisierten Bedingungen kein Interesse an einer politischen Karriere gehabt hätten. In unserem Betrag konzentrieren wir uns auf die individuelle Professionalisierung, die wir in erster Linie anhand der für das Mandat investierten Arbeitszeit festmachen.

3. Historische Entwicklung

Die Schweizerische Bundesversammlung versteht sich nicht als Vollzeitparlament, sondern als sogenanntes Milizparlament. Die Abgeordneten üben ihr politisches Amt per Definition neben

ihrer angestammten Berufstätigkeit aus. Dadurch erhofft man sich eine starke Verankerung der Abgeordneten in der Bevölkerung und eine grössere Unabhängigkeit der Gewählten. Ob der moderne schweizerische Parlamentsbetrieb diesem Anspruch noch gerecht werden kann, wird seit geraumer Zeit von politikwissenschaftlicher und staatsrechtlicher Seite in Frage gestellt (Gruner 1966, Neidhart 1970, Riklin und Ochsner 1984, Ochsner 1987, Riklin und Möckli 1991, Haller und Kölz 2008, Wiesli 2003, Linder 2005, Wallimann-Bornatico 2005, Z'graggen 2009, Bütikofer 2014, Müller 2015, Pilotti 2017, Sciarini et al. 2017). Obwohl vor allem die jüngeren empirischen Untersuchungen zum Schluss kamen, dass das Parlamentsmandat auf nationaler Ebene mittlerweile mindestens einer Halbtagsstelle entspricht, wird im normalen Sprachgebrauch nach wie vor der Begriff *Milizparlament* verwendet, obwohl die Schweizer Bundesversammlung - wenn überhaupt - höchstens noch als Mischung zwischen Teilzeit- und Berufsparlament bezeichnet werden kann.⁴

Auch wenn über die Begrifflichkeit keine Einigung besteht, ist doch unbestritten, dass die parlamentarische Arbeit auf nationaler Ebene in den letzten Jahrzehnten deutlich zugenommen hat und die Ansprüche an die einzelnen Parlamentsmitglieder, sei es bezüglich Expertise oder Verfügbarkeit, gestiegen sind. Dies einerseits durch den gewachsenen Komplexitätsgrad der zu behandelnden Geschäfte, die internationale Vernetzung der nationalen Politik sowie durch die Zunahme an eingereichten Motionen, Vorstössen und parlamentarischen Initiativen. Andererseits verlangt eine erfolgreiche politische Karriere im heutigem Zeitalter eine verstärkte Präsenz der Akteure und Akteurinnen auf allen medialen Kanälen (Donges 2008), was mit einem erhöhten zeitlichen Einsatz verbunden ist. Das Parlament als Organisation hat auf die gestiegene Arbeitsbelastung ebenfalls reagiert und verbesserte sukzessive die Rahmenbedingungen für ihre Mitglieder. Es wurden die Entschädigungen für die einzelnen

⁴ Die Begrifflichkeit des Milizparlamentes wird auch auf der Webseite des Parlaments sowie in offiziellen Publikationen des Bundes so verwendet. Vgl. Parlamentswörterbuch, <https://www.parlament.ch/de/%C3%BCber-das-parlament/parlamentsw%c3%b6rterbuch/parlamentsw%c3%-b6rterbuch-detail?WordId=141> (Zugriff = 26.2.2018)

Ratsmitglieder sowie die Fraktionen erhöht und die wissenschaftliche und administrative Unterstützung der Politikerinnen und Politiker durch die Parlamentsdienste ausgebaut.

Auf kantonaler Ebene sieht es anders aus. Allerdings liegen zum Aufwand kantonalen Parlamentsmitglieder sehr wenige Daten vor. Da jeder der 26 Kantone ein eigenes kantonales Parlament unterhält und diese sich hinsichtlich Grösse, Organisation sowie Struktur zum Teil deutlich voneinander unterscheiden, sind verallgemeinernde Aussagen sowohl für die Parlamente wie auch für ihre Mitglieder schwierig zu tätigen.

Die meisten Untersuchungen enthalten nur Angaben zu einer kleinen Anzahl Parlamente (eine Ausnahme bilden Eberli et al. 2014). So stellte beispielsweise Blum bereits 1978 in einem Vergleich von vier kantonalen Parlamenten⁵ fest, dass die durchschnittliche Arbeitszeit für ein Mandat zwischen einem halben bis zu mehr als zwei vollen Arbeitstagen pro Woche variierte. Allerdings liegen uns keine Angaben über die Hintergründe dieser Daten vor.⁶

Feh Widmer (2015) befragte Parlamentsmitglieder aus sechs kantonalen Legislativen⁷ und erreichte einen Rücklauf von 51,4 Prozent.⁸ Die grosse Mehrheit, das heisst über drei Viertel der Befragten, gaben an, pro Woche zwischen 5 und 15 Arbeitsstunden für das Mandat einzusetzen (Feh Widmer 2015), was weniger als einer 40-Prozent-Anstellung entsprechen würde.

Weiter befragte Sciarini (2003) im Auftrag des Büros des Genfer Grossen Rates dessen Mitglieder. Er erhob, wie viele Stunden die Parlamentsmitglieder in einer typischen Woche für verschiedene Aufgaben aufwenden, die mit dem Parlamentsmandat verbunden sind. Er stellte fest, dass sie im Schnitt 22,5 Stunden pro Woche für diese Aufgaben benötigen. Dieser Wert scheint ausserordentlich hoch, entspricht er doch einer 50-prozentigen Anstellung. Mit Ausnahme dieser Studie zum Genfer Kantonsrat lassen die wenigen vorhandenen empirischen

⁵ Aargau, Basel-Landschaft, Neuchâtel, Zürich

⁶ Recherchen zum Hintergrund der Daten blieben ergebnislos.

⁷ Aargau, Bern, Genf, St. Gallen, Uri und Zürich

⁸ Da in dieser Befragung bereits vorgefasste Kategorien zur Anwendung kamen, ist eine Bezifferung der durchschnittlich eingesetzten Arbeitszeit schwierig.

Informationen (Blum 1978, Feh Widmer 2015) generell den Schluss zu, dass die grosse Mehrheit der Angehörigen der kantonalen Legislativen nach wie vor als Milizparlamentarierinnen und Milizparlamentarier bezeichnet werden kann.

4. Stand der Professionalisierung

Für unsere Untersuchung stützen wir uns auf eine Online-Befragung der Mitglieder der Bundesversammlung sowie sämtlicher Kantonsparlamente (vgl. Bundi et al. 2014, Eberli et al. 2014). Insgesamt beteiligten sich 1570 der 2841 angeschriebenen Parlamentsmitglieder an der Befragung, was einer Antwortquote von 55,3 Prozent entspricht. Diese Antwortquote von 55,3 Prozent ist international gesehen ausserordentlich hoch (Maestas et al. 2003, Bailer 2014, Deschouwer et al. 2014). Auch im schweizerischen Vergleich können wir sie als zufriedenstellend bis hoch bezeichnen. Der Bundesversammlung widmeten sich bereits diverse Befragungen, wobei diese oft Antwortquoten über 60 Prozent (z. B. Krüger et al. 2001, Bütikofer 2014) bzw. eine fast ausnahmslose Teilnahme erreichten (Kerr 1981).⁹ Allerdings fokussierten diese Befragungen nur auf die Bundesebene oder erfolgten teilweise im Auftrag des Parlaments selbst. Zudem sind die Antwortquoten solcher Befragungen in den letzten Jahren rückläufig (Bütikofer 2017, vgl. Sciarini et al. 2017). Auf Kantonebene haben bisherige Befragungen häufig ausgewählte Parlamentsmitglieder oder Parlamente abgedeckt (Brun 2003, Strebel 2014, Feh Widmer 2015). Die Antwortquoten dieser Befragungen liegen alle unter der vorliegenden Antwortquote.¹⁰ Bezüglich der Repräsentativität der Befragung stellen wir generell eine vergleichsweise häufigere Teilnahme bei Parlamentarierinnen und Parlamentsmitgliedern der SP fest, während Parlamentsmitglieder der SVP vergleichsweise seltener antworteten.

⁹ Die Antwortquote für die Bundesversammlung liegt bei 45,7 %.

¹⁰ Die Antwortquote für die Kantonsparlamente beträgt 56,2 %.

Abbildung 1 zeigt die Verteilung der Professionalisierung in den Schweizer Parlamenten. Dabei wird deutlich, dass die nationalen Parlamentsmitglieder deutlich mehr Zeit für das Parlamentsmandat investieren als kantonale Parlamentsmitglieder. Im Nationalrat investieren die Parlamentsmitglieder im Durchschnitt 64 Prozent eines Vollzeitmandats von 42 Stunden pro Woche, während das Pensum im Ständerat bei 73 Prozent liegt. Dieser Unterschied liegt vornehmlich darin, dass die Mitglieder der kleinen Kammer mehr Kommissionsmitgliedschaften aufweisen. Die Abbildung verdeutlicht weiter die unterschiedliche Varianz innerhalb der Bundesversammlung. Im Nationalrat ist die Streuung viel grösser als im Ständerat und reicht von 25 bis 100 Prozent. Im Ständerat ist die Einschätzung hingegen viel homogener, was aber auch mit der kleineren Fallzahl zusammenhängt (N=15).

****Abbildung 1 ungefähr hier****

Abbildung 1: Individuelle Professionalisierung in den Schweizer Parlamenten

[Abbildung 1]

Anmerkung: Der Boxplot zeigt die Verteilung der Professionalisierung innerhalb der Parlamente. Lesebeispiel: Im Kanton Genf investiert ein Parlamentsmitglied im Durchschnitt (median) 40% seiner Zeit für das Parlamentsmandat. Die Hälfte der Parlamentsmitglieder wenden zwischen 30% und 50% ihrer Zeit auf und 95% der Mitglieder arbeiten zwischen 20% und 60% für das Parlament. SR=Ständerat; NR=Nationalrat.

Quelle: Eberli et al. (2014).

Die Mitglieder kantonaler Parlamente investieren in der Regel zwischen 5 und 40 Prozent einer Vollzeitstelle für ihr Amt. Mit durchschnittlich 21 Prozent handelt es sich dabei aber immer noch um deutlich weniger Zeit als die National- und Ständeräte aufwenden. Die Abbildung zeigt, dass sich die investierte Zeit indes deutlich zwischen den kantonalen Parlamenten

unterscheidet. In den kleinen Kantonen Glarus und Appenzell Innerrhoden investieren die Parlamentsmitglieder etwa 7 Prozent einer Vollzeitstelle für das Parlamentsmandat, während ihre Kolleginnen und Kollegen in den kantonalen Parlamenten in Zürich, Waadt und besonders Genf mehr als 30 Prozent ihrer Zeit für das Amt aufwenden. Der durchschnittliche Zeitaufwand von 37 Prozent im Genfer Kantonsrat ist zwar im interkantonalen Vergleich ausserordentlich, liegt aber unter den zuvor erläuterten Ergebnissen von Sciarini (2003). Offenkundig gibt es weiter nicht nur Unterschiede zwischen den kleinen und den grossen Kantonen, sondern auch zwischen den verschiedenen Sprachregionen. Die Parlamentsmitglieder der lateinischen Schweiz investieren mehr Zeit als jene der Deutschschweiz. In der Zentral- und Ostschweiz widmen sich die Parlamentsmitglieder durchschnittlich weniger als einen Tag pro Woche der Parlamentsarbeit. In der Westschweiz – mit Ausnahme von Jura und Neuenburg – investieren die Parlamentsmitglieder mehr als 20 Prozent ihrer Zeit für das Amt.

Die Professionalisierung unterscheidet sich schliesslich auch innerhalb der Parlamente. Im Kanton Genf investieren die Parlamentsmitglieder zwischen 30 und 50 Prozent einer Vollzeitstelle. Häufig gibt es aber Parlamentsmitglieder, die substanziell mehr oder weniger Zeit für das Mandat aufwenden als Parlamentsmitglieder aus demselben Parlament. Im Kanton Thurgau beispielsweise investieren die Parlamentsmitglieder im Schnitt 15 Prozent einer Vollzeitstelle in das Parlamentsmandat, aber einige wenden 40 oder gar 70 Prozent auf. Entweder haben diese Parlamentsmitglieder die zeitlichen oder finanziellen Ressourcen, um mehr Zeit zu investieren oder sie müssen durch eine besondere Stellung im Parlament mehr Zeit investieren (z. B. Parlamentspräsidium).

5. Determinanten der Professionalisierung

Für Parlamentarierinnen und Parlamentarier, die voll und ganz auf die Karte Politik setzen und aus dieser Beschäftigung auch ihren Lebensunterhalt generieren, ist die Wiederwahl das oberste Gebot, da ein Sitzverlust ein herber Schlag für die berufliche Laufbahn ist. Dies hat

Konsequenzen für den gesamten Parlamentsbetrieb. So nehmen in professionalisierten Parlamenten freiwillige Rücktritte in der Regel ab, Neueintritte sind seltener und Quereinsteiger und Quereinsteigerinnen haben weniger Chancen, gewählt werden, da vor allem Personen mit einschlägiger Erfahrung aus anderen Parlamenten oder institutionellen Ebenen reelle Nominations- und Wahlchancen haben. Dadurch steigen die Wiederwahlquoten und die Verweildauer der Parlamentsmitglieder (Squire 1992, Z'graggen 2009).

Auf der institutionellen Ebene zeigt sich Professionalisierung dadurch, dass der Parlamentsbetrieb zu einem grossen Teil aus Berufspolitikern besteht und über weitreichende professionelle administrative und wissenschaftliche Dienste verfügt, was entsprechende finanzielle und personelle Ressourcen voraussetzt (Moncrief 1994, Rosenthal 1996, Woods und Baranowski 2006). Um das Voranschreiten der institutionellen Professionalisierung zu messen, ist der Index von Squire (1992, 2007, 2017) eines der meist benutzten Masse (Mooney 1994, King 2000, Z'graggen 2009). Darin wird die Anzahl Sitzungstage, die Anzahl der persönlichen Mitarbeitenden der Parlamentsmitglieder sowie die Besoldung der Abgeordneten berücksichtigt und über die Zeit sowie zwischen Parlamenten verglichen.

Im analytischen Teil differenzieren wir zwischen der Bundes- und der Kantonebene, da sich die Anforderungen und auch die institutionellen Rahmenbedingungen der Mandate deutlich unterscheiden. Entsprechend berücksichtigen wir in den Analysemodellen teilweise unterschiedliche Determinanten der Professionalisierung der Bundes- und Kantonebene. Gemäss unseren Erwartungen und bisherigen Studien identifizieren wir folgende individuelle Eigenschaften als besonders relevant: Parlamentskammer, Parteizugehörigkeit, Geschlecht, beruflicher Hintergrund, parlamentarische Erfahrung, politische Karriereplanung sowie die Funktion im Parlament.

Aus früheren Untersuchungen (Bütikofer 2014, Sciarini et al. 2017) ist bekannt, dass die Arbeitsbelastung zwischen Stände- bzw. Nationalrat beträchtlich variiert und dass die Angehörigen der jeweiligen Kammern ihre Repräsentationsaufgabe auch anders begreifen

(Bütikofer 2014). Ständerätinnen und Ständeräte werden grösstenteils im Majorzsystem gewählt und vertreten ihren Herkunftskanton, während die in den meisten Fällen im Proporz gewählten Mitglieder des Nationalrats in erster Linie ihrer Parteiwählerschaft verpflichtet sind. Um in den Ständerat gewählt zu werden, d. h. im Majorzsystem bestehen zu können, muss eine Person über einen hohen Bekanntheitsgrad verfügen. Viele Ständerätinnen und Ständeräte waren vor ihrer Wahl in die kleine Kammer in der kantonalen Politik in einem Exekutivamt tätig oder verfügen über langjährige Erfahrung aus dem Nationalrat, wo sie häufig zusätzliche Funktionen ausübten wie beispielsweise das Präsidialamt oder die Führung der Fraktion. Diese Tätigkeiten sind nur mit einem höheren zeitlichen Einsatz für die Politik machbar. Dazu kommt, dass ein Ständeratsmandat mit wesentlich mehr Kommissionsarbeit verbunden ist, was automatisch einen höheren zeitlichen Einsatz verlangt. Die Parteizugehörigkeit interessiert, da sich eine unterschiedliche ideologische Position auch auf die Repräsentationsauffassung auswirken kann. Zumindest lassen vorangehende Untersuchungen diesen Schluss zu, denn es zeigte sich beispielsweise bei Hug et al. (2008), dass Angehörige der Parteien des linken Spektrums im Durchschnitt mehr Arbeitszeit für die Politik einsetzen als die Angehörigen anderer Parteien.

Frühere Untersuchungen zeigten, dass Parlamentarierinnen in der Tendenz mehr Arbeitszeit für das politische Mandat einsetzen und dass unter den Frauen der Anteil an Vollzeitpolitikerinnen grösser ist als unter Männern (Bütikofer 2014, Pilotti 2017, Sciarini et al. 2017). Dies hat verschiedene Gründe. Zum einen ist der Frauenanteil in der Schweizer Politik nach wie vor viel tiefer als der Männeranteil, auf der nationalen Ebene ist nur rund jedes dritte Parlamentsmitglied weiblichen Geschlechts. Zum anderen ist der Frauenanteil vor allem in den bürgerlichen Parteien sehr tief. Der tiefe Frauenanteil in der Politik ist vor allem eine Folge davon, dass auf den Wahllisten vieler Parteien mehrheitlich Männer zur Wahl vorgeschlagen werden (Seitz 2016), was darauf hindeutet, dass das Verfolgen einer politischen Karriere für Frauen unter anderen Vorzeichen passiert als für viele in der Politik aktiven Männer. Es ist davon

auszugehen, dass Frauen, die eine politische Karriere in Angriff nehmen, eher bereit sind, zugunsten der Politik auf das Verfolgen einer beruflichen Karriere zu verzichten, was möglicherweise auch damit zusammenhängt, dass Frauen in der Schweiz in der Regel nach wie vor mehr Erziehungs- und Hausarbeit erledigen als Männer (BfS 2016). Eine Frau, die sowohl eine politische wie eine berufliche Karriere verfolgen will, muss viel häufiger als Männer eine Dreifachbelastung schultern. Darauf deuten auch die Untersuchungen der Rücktritte in kommunalen und kantonalen Parlamenten. Plüss und Rusch (2012) zeigen auf, dass Frauen öfters aus städtischen Parlamenten zurücktreten, weil das Mandat zu viel Zeit neben der Familie und bzw. oder Beruf bedürfe (vgl. Feh Widmer 2015).

Dass der berufliche Hintergrund bzw. das berufliche Engagement einen Einfluss hat auf die für das Mandat zur Verfügung stehenden Zeit, erklärt sich von selbst. Parlamentsmitglieder in Angestelltenverhältnissen sind in der Regel weniger flexibel als selbstständig Tätige. Untersuchungen zeigen, dass sich dies auf den für das Amt eingesetzten Aufwand auswirkt bzw. dass der Anteil der Selbständigen im Parlament deutlich höher liegt als in der Gesamtbevölkerung der Schweiz (Sciarini 2003, Bütikofer 2014). Daneben macht die Berufsgruppe der soziokulturellen Spezialistinnen und Spezialisten konstant einen beachtlichen Anteil der Parlamentsmitglieder in der Bundesversammlung aus (Bütikofer 2014). Folglich scheinen die weniger formalisierten Tätigkeiten in dieser Berufsgruppe – etwa in Lehrberufen, Berufen im Gesundheitswesen oder im Journalismus – mehr Flexibilität zu ermöglichen. Genauso haben die parlamentarische Erfahrung sowie die parlamentarische Funktion einen Einfluss auf den Arbeitsaufwand für das Amt. Leitende Funktionen wie ein Rats- oder ein Fraktionspräsidium verlangen einen grösseren zeitlichen Einsatz, aber auch die Zugehörigkeit zu Kommissionen verlangt mehr Engagement, wie frühere Analysen zeigen (Sciarini et al. 2017). Zudem ist davon auszugehen, dass Personen mit Ambitionen auf Führungsfunktionen im Parlament oder höhere politische Ämter in der Exekutive eher bereit sind, mehr Zeit in die politische Arbeit zu investieren und beruflich kürzer zu treten. Im Folgenden präsentieren wir

die geschätzten Modelle auf Bundesebene und die Determinanten für die Professionalisierung auf der kantonalen Ebene.

5.1. Bundesversammlung

Einen Überblick über die möglichen Bestimmungsfaktoren der Professionalisierung in der Bundesversammlung gibt Tabelle 1. Sie präsentiert die Resultate einer linearen Regressionsanalyse. Während sich das erste Modell der linearen Regressionsanalyse besonders den Determinanten des beruflichen Hintergrunds der Parlamentsmitglieder widmet, fokussiert das zweite Modell speziell auf die Funktion im Parlament.¹¹ In beiden Modellen integriert sind die Mitgliedschaft im Ständerat, die Parteizugehörigkeit sowie das Geschlecht eines Parlamentsmitglieds.

Die Resultate des ersten Modells weisen auf keinen Effekt der untersuchten Determinanten des beruflichen Hintergrunds hin. Der zeitliche Aufwand, den ein Parlamentsmitglied für das Mandat investiert, unterscheidet sich nicht signifikant für soziokulturelle Spezialistinnen und Spezialisten, für Selbstständige oder für Berufspolitikerinnen und Berufspolitiker. Der Befund zu dieser letzten Berufsgruppe ist besonders interessant: Erwartungsgemäss sollten gerade Parlamentsmitglieder, welche die Politik als ihren Beruf angeben, mehr Zeit für ihr Mandat aufwenden. Gemäss der Analyse ist der Aufwand der befragten Berufspolitikerinnen und Berufspolitiker gar geringer. Eine mögliche Interpretation dafür ist, dass sie ihr Parlamentsmandat auf nationaler Ebene mit weiteren politischen Ämtern etwa in der Exekutive einer Stadt kumulieren und ihnen deshalb eigentlich weniger Zeit für ihr nationales Mandat bleibt. Auf der anderen Seite erfolgt die Klassifizierung der Berufe auf Grund der Angaben der Parlamentsmitglieder. Der Milizgedanke ist immer noch sehr stark im National- und Ständerat verbreitet – und sozial erwünscht (vgl. Wurz 2014). Daher geben Parlamentsmitglieder

¹¹ Da die Stichprobe nur knapp 100 Parlamentsmitglieder umfasst, stützen wir uns zur Reduktion der Anzahl unabhängiger Variablen auf zwei Teilmodelle.

vermutlich oft ihre formelle berufliche Stellung an (Unternehmer, Rechtsanwältin) und sehen sich nicht als Berufspolitiker und Berufspolitikerinnen. Man kann aber davon ausgehen, dass wahrscheinlich beide Gruppen eine vergleichbare Zeitmenge in die politische Arbeit investieren.

Tabelle 1: Determinanten der Professionalisierung in der Bundesversammlung

Investierte Zeit in Prozent eines Vollzeitpensums (1–100)		
	Beruflicher Hintergrund	Funktion im Parlament
Ständerat	10.478**	-1.783
	(3.729)	(4.857)
<i>Partei (SP vs. ...)</i>		
SVP	-12.903**	-10.789*
	(4.889)	(4.111)
FDP	-12.814***	-11.430***
	(3.736)	(3.217)
CVP	-3.621	-2.900
	(4.684)	(4.608)
Andere Parteien	-10.063*	-8.513*
	(4.837)	(3.732)
Geschlecht	6.777*	4.492
	(3.167)	(2.908)
Soziokulturelle/r Spezialist/in	6.768	
	(5.473)	
Selbstständig	3.747	
	(3.194)	
Berufspolitiker/in	-5.572	
	(4.152)	
Erfahrung logarithmiert		2.928
		(1.854)
Anzahl Kommissionen		4.942**
		(1.603)
Konstante	65.204***	51.941***
	(3.667)	(3.994)
N	98	106
R ²	0.251	0.309
Prob > F	0.000	0.000

Anmerkungen: Lineare Regressionsanalyse, robuste Standardfehler in Klammern, Signifikanzniveaus *<0.05, **<0.01, ***<0.001. Die Variable Erfahrung ist aufgrund ihrer schiefen Verteilung logarithmiert.

Quelle: Eigene Darstellung.

Das zweite Modell zur Position im Parlament zeigt auf einen signifikant positiven Effekt der Mitgliedschaft in Kommissionen, die zudem mit anderen Determinanten zusammenhängt. Pro Kommissionsmitgliedschaft investiert ein Parlamentsmitglied 4,9 Prozentpunkte eines Vollzeitpensums mehr in das Mandat. In dieser aufwendigen Kommissionsarbeit dürfte die Erklärung für die Unterschiede zwischen den beiden Kammern liegen, die im ersten Modell beobachtbar sind: Durchschnittlich geben die Mitglieder des Nationalrats an, in den letzten vier Jahren vor der Befragung in rund zwei Kommissionen Einsitz genommen zu haben, während die befragten Mitglieder des Ständerats im selben Zeitraum in rund vier Kommissionen aktiv waren. Dies dürfte erklären, wieso das Pensum der Mitglieder des Ständerats im ersten Modell um 10.5 Prozentpunkte höher liegt. Bei den Nationalrätinnen ist dieser Unterschied geringer, sie sind aber ebenfalls öfters Kommissionsmitglied als ihre männlichen Ratskollegen. Die Erfahrung eines Parlamentsmitglieds hat dagegen keinen signifikanten Einfluss auf den Zeitaufwand für das Mandat.

In beiden Modellen sind Parteienunterschiede deutlich ersichtlich. Ein Mitglied der SP investiert signifikant mehr Zeit (8.5 bis 13 Prozentpunkte) in das Parlamentsmandat als Mitglieder aller Parteien (Ausnahme bildet die CVP). Diese Parteiunterschiede konzentrieren sich aber auf die SP, zwischen den anderen Parteien finden wir keine signifikanten Unterschiede.¹²

Insgesamt stimmen die Ergebnisse aus Tabelle 1 nur teilweise mit früheren Befunden überein. Am detailliertesten mit den Determinanten der individuellen Professionalisierung in der Bundesversammlung auseinandergesetzt hat sich bisher Bütikofer (2014) anhand des Parlaments der 47. Legislatur von 2003 bis 2007. Trotz dieses relativ kurzen Zeithorizonts lassen sich Unterschiede zur vorliegenden Analyse der 49. Legislatur von 2011 bis 2015 feststellen. Im Gegensatz zu Bütikofer (2014: 81) stellen wir keine signifikanten Unterschiede

¹² Dies haben wir geprüft, indem wir die Referenzkategorie der Partei gewechselt haben.

zwischen den Geschlechtern und der parlamentarischen Erfahrung fest. Sie beobachtet zwar ebenso Unterschiede zwischen den grossen Parteien CVP, FDP, SP und SVP, diese sind aber nicht systematisch (Bütikofer 2014: 71 f., 81).¹³ Auch ältere Studien unterstützen unsere Befunde zu den Parteienunterschieden nicht. So spricht Kerr (1981: 339) von einer ausgewogenen Verteilung von Miliz-, Halbberufs- und Berufsparlamentsmitgliedern bei den grossen Parteien, ebenso sind gemäss Riklin und Möckli (1991: 157) Berufspolitiker in allen grossen Parteien vertreten. Grösstenteils Unterstützung finden dagegen unsere Ergebnisse zu den Kommissionsmitgliedschaften und zum beruflichen Hintergrund. Sciarini et al. (2017: 31) zeigen, dass Mitglieder des Ständerats deutlich mehr Zeit für Kommissionen aufwenden.¹⁴ Bezüglich des beruflichen Hintergrunds stellt auch Bütikofer (2014: 80) keine Unterschiede für Selbständige oder soziokulturelle Spezialistinnen und Spezialisten fest, ihre Untersuchung ist aber aufschlussreich für die Interpretation der Gruppe der Berufspolitikerinnen und Berufspolitiker. Sie unterscheidet zwischen Berufsparlamentsmitgliedern und anderen Berufspolitikerinnen und Berufspolitikern, z. B. in einer städtischen Exekutive. Diese Unterscheidung zeigt, dass ein hauptberufliches politisches Mandat in der Bundesversammlung den Zeitaufwand erhöht, während sich ein hauptberufliches politisches Mandat in einem anderen Gremium negativ auf den Zeitaufwand auswirkt. Gewisse Effekte wie die Kommissionsmitgliedschaft sind folglich robust, andere gilt es durch weitere Untersuchungen zu überprüfen. Dies gilt besonders für die in Tabelle 1 festgestellten Parteienunterschiede.

5.2. Kantonale Parlamente

¹³ Übereinstimmend mit den vorliegenden Resultaten wenden Parlamentsmitglieder der SVP weniger Zeit auf als SP-Parlamentsmitglieder (Nationalrat: SVP 52 %, SP 56 %, Ständerat: SVP 68 %, SP 70 % einer Vollzeitstelle). Für die FDP trifft dies nur für den Nationalrat zu (53 %). In der multivariaten Analyse sind diese Unterschiede aber nicht signifikant.

¹⁴ Auch Bütikofer (2014: 80) erklärt den unterschiedlichen Zeitaufwand für National- und Ständerat mit den häufigeren Kommissionsmitgliedschaften im Ständerat.

Die Ergebnisse zu den Kantonsparlamenten sind in Tabelle 2 dargestellt. Wieder stützt sich unsere Analyse auf ein lineares Regressionsmodell, das Determinanten auf der individuellen Ebene der Parlamentsmitglieder sowie Determinanten auf der kantonalen Ebene der Parlamente enthält. Ein solches Mehrebenenmodell berücksichtigt die grossen Unterschiede in der Professionalisierung zwischen den Kantonsparlamenten. Obwohl sich die Determinanten auf unterschiedliche Ebenen zuordnen lassen, können sich ihre Effekte aber zwischen den Ebenen unterscheiden (Bell und Jones 2015). Beispielsweise können Parlamentsmitglieder umso weniger Zeit in das Mandat investieren, je höher ihr Bildungsgrad ist. In diesem Fall könnten wir einen negativen Effekt des Bildungsgrads *innerhalb eines Parlaments* feststellen. Gleichzeitig könnten aber Parlamente, deren Mitglieder durchschnittlich über einen hohen Bildungsgrad verfügen, mit zeitintensiven Mandaten verbunden sein. Dies wiederum könnten wir als negativen Effekt *zwischen den Parlamenten* betrachten. Aufgrund dieses Problems integriert das Regressionsmodell beide Effekte, wobei wir uns bei der Beschreibung der individuellen Determinanten auf die Effekte innerhalb der Parlamente fokussieren.¹⁵

Tabelle 2: Determinanten der Professionalisierung in den Kantonsparlamenten

¹⁵ Das entsprechende statistische Mehrebenenmodell bezeichnen wir *within-between random effects model* (Bell and Jones 2015).

Investierte Zeit in Prozent eines Vollzeitpensums (1-100)

	Beruflicher		
	Hintergrund	Karriere	Vollständig
<i>Innerhalb eines Parlaments</i>			
Bildungsgrad	-0.125 (0.108)	-0.253* (0.103)	-0.132 (0.107)
Alter	0.065** (0.024)	0.124*** (0.028)	0.104*** (0.028)
Geschlecht	3.698*** (0.513)	3.703*** (0.518)	3.680*** (0.511)
Soziokulturelle/r Spezialist/in	-1.570* (0.741)		-1.552* (0.738)
Selbstständig	0.521 (0.534)		0.427 (0.532)
Kandidatur eidg. Wahlen 2015		7.180* (2.831)	6.618* (2.792)
Alter*Kandidatur		-0.109* (0.056)	-0.099 (0.055)
<i>Zwischen Parlamente</i>			
Bildungsgrad	5.938*** (1.402)	5.582*** (1.175)	5.115** (1.588)
Alter	-0.353 (0.310)	-0.281 (0.499)	-0.225 (0.436)
Geschlecht	19.413* (8.207)	31.854*** (7.948)	20.415* (8.282)
Soziokulturelle/r Spezialist/in	-10.736 (12.017)		-7.908 (13.480)
Selbstständig	13.789 (7.474)		18.713* (8.718)
Kandidatur eidg. Wahlen 2015		-4.745 (57.981)	8.475 (57.648)
Alter*Kandidatur		0.034 (1.171)	-0.319 (1.169)
Lateinische Schweiz	2.580* (1.164)	3.360** (1.301)	2.702* (1.350)
Parlamentsgrösse	0.059*** (0.016)	0.055 (0.029)	0.062* (0.029)
Entlohnung pro Sitzung	0.040*** (0.012)	0.060*** (0.012)	0.040*** (0.012)
Kandidaturen pro Sitz		-0.032 (0.112)	0.135 (0.119)
Konstante	-14.284	-18.002	-19.267

	(14.052)	(24.243)	(20.050)
N (Parlamente)	1216 (26)	1239 (26)	1216 (26)
Prob > χ^2	0.000	0.000	0.000
ρ	0.053	0.056	0.050

Anmerkungen: Within-between random effects model ohne Berufspolitiker und Berufspolitikerinnen, Standardfehler in Klammern, Signifikanzniveaus *<0.05, **<0.01, ***<0.001.

Quelle: vgl. Bundi et al. (2017: 19).

Der berufliche Hintergrund als individuelle Determinante hat gemäss unserer Analyse nur einen bedingten Einfluss auf die Professionalisierung eines kantonalen Parlamentsmitglieds. Soziokulturelle Spezialistinnen und Spezialisten investieren gemäss unserer Analyse signifikant weniger Zeit in ihr Mandat als andere Parlamentsmitglieder. Dies widerspricht unseren Erwartungen, da freie Berufe mehr Zeit ermöglichen sollten. Andere Berufe derselben Kategorie könnten aber diesen negativen Effekt erklären. Lehrpersonen zählen beispielsweise ebenfalls zu den soziokulturellen Spezialistinnen und Spezialisten. Während Lehrpersonen in den Kantonsparlamenten noch vertreten sind, sind sie kaum Mitglieder der Bundesversammlung.¹⁶ Folglich scheinen diese Berufe die Professionalisierung bereits auf kantonaler Ebene zu hemmen und eine weiterführende Karriere zu bremsen. Keine signifikanten Unterschiede in der Professionalisierung stellen wir hingegen für Selbstständige fest. Dies widerspricht ebenfalls unseren Erwartungen. Nicht nur sollten Selbstständige ihre Zeit flexibler einteilen können, auch sollten sie – besonders dann, wenn sie finanziell erfolgreich sind – es sich eher leisten können, auf die Politik und die damit verbundene Unsicherheit zu setzen als Personen in Angestelltenverhältnissen.

Einen deutlichen Effekt auf die Professionalisierung der kantonalen Parlamentsmitglieder zeigen die individuellen Variablen zur Karriereorientierung an: Parlamentsmitglieder, die für die eidgenössischen Wahlen 2015 kandidiert haben, gaben in der Befragung 2014 einen signifikant höheren Aufwand für ihr Mandat an. Dieser Effekt ist besonders ausgeprägt für

¹⁶ In der Befragung haben 9.2 % der kantonalen Parlamentsmitglieder «Lehrperson» als ihren Beruf angegeben, während dies 5.7 % der befragten nationalen Parlamentsmitglieder taten. Dies betrifft aber sämtliche Stufen (Kindergarten bis Hochschule), zudem konnten Befragte mehr als einen Beruf angeben.

jüngere Kandidierende (vgl. Abbildung 1). Demgemäss investieren Kandidierende im Alter von 30 Jahren 6.12 Prozentpunkte eines Vollzeitpensums mehr in ihr Mandat als Nicht-Kandidierende. Dieser Effekt bleibt signifikant bis im Alter von 68 Jahren. Der Altersdurchschnitt der befragten Kandidierenden in der Analyse liegt bei 48 Jahren. In diesem Alter wenden Kandidierende immer noch etwa 2 Stunden pro Woche mehr auf als Nicht-Kandidierende (4.33 Prozentpunkte eines Vollzeitpensums). Angesichts eines durchschnittlichen Pensums von 21 Prozent oder etwa 9 Stunden ist dieser Unterschied bemerkenswert. Diesen Effekt für die Kandidatur und das Alter können wir unterschiedlich interpretieren. Einerseits könnten sich junge Kandidierende – im Gegensatz zu jungen Nicht-Kandidierenden – dadurch auszeichnen, dass sie auf die Politik setzen wollen und daher mehr Zeit investieren, um die politische Karriere voranzutreiben. Andererseits dürften junge Kandidierende – im Gegensatz zu älteren Kandidierenden – weniger familiäre und berufliche Verpflichtungen haben.

****Abbildung 2 ungefähr hier****

Abbildung 1: Effekt der Karriereorientierung auf die Professionalisierung in den Kantonsparlamenten

[Abbildung 2]

Anmerkung: Durchschnittliche marginale Effekte basierend auf vollständigem Modell.

Quelle: Eigene Darstellung.

Von den restlichen individuellen Determinanten der Professionalisierung zeigt Tabelle 2 systematisch Effekte des Geschlechts sowie des Alters an. Parlamentarierinnen investieren – unter sonst gleichen Bedingungen – 3.7 Prozentpunkte mehr in ihr Mandat. Auch ältere Parlamentsmitglieder wenden mehr Zeit auf, der Effekt ist aber insgesamt relativ klein. Zudem betrifft dieser positive Alterseffekt vor allem Parlamentsmitglieder, die nicht kandidieren. Die Parteizugehörigkeit als weitere individuelle Determinante der Professionalisierung haben wir

nicht in die Analyse integriert, da es eine Vielfalt an Parteien auf kantonaler Ebene gibt. Rechnen wir zusätzliche Regressionsmodelle mit den Parteien, stellen wir aber vor allem für die CVP signifikante Unterschiede fest: Kantonale Parlamentsmitglieder der CVP wenden signifikant weniger Zeit für ihr Mandat auf als Parlamentsmitglieder der SP, der SVP oder anderer Parteien, Parlamentsmitglieder der CVP unterscheiden sich aber nicht von Angehörigen der FDP. Schliesslich investieren FDP-Parlamentsmitglieder signifikant mehr Zeit in ihr Mandat als Parlamentsmitglieder anderer, kleinerer Parteien als CVP, SP und SVP.

Betrachten wir die Determinanten auf kantonaler Ebene, stellen wir signifikante Effekte der Sprachregion und der Entlohnung fest. Kantonale Parlamentsmitglieder in der lateinischen Schweiz investieren mehr Zeit in ihr Mandat. Dies deckt sich mit unseren Erwartungen, da in der lateinischen Schweiz ein repräsentatives Demokratieverständnis ausgeprägter ist als in den deutschsprachigen Kantonen. Auch der positive Effekt der Entlohnung scheint logisch: Pro Franken Entlohnung pro Sitzung steigt der Zeitaufwand um 0.04 Prozentpunkte. Unsere Analyse stützt sich auf die Erhebungen von Jaun (2011: 140), welcher die Taggelder, Pauschalen und Spesen der Parlamentsmitglieder als Entlohnung definiert, nicht aber die Fraktionsbeiträge. Neben diesen zwei Determinanten auf kantonaler Ebene deuten die Effekte zwischen den Parlamenten darauf hin, dass der Zeitaufwand mit dem Frauenanteil sowie dem durchschnittlichen Bildungsgrad in einem Kantonsparlament steigt. Während der erste Effekt auch den höheren Frauenanteil in französischsprachigen oder grossen Kantonen abbildet, zeigt unsere Analyse also übereinstimmend mit der bisherigen Literatur den Ausbildungsgrad als Indikator für Professionalisierung an (Z'graggen 2009).

Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden. Abbildung 2 zeigt, dass je stärker die Exekutivdominanz in den Kantonen ist (0 starke Dominanz, 1 tiefe Dominanz), desto geringer ist die individuelle Professionalisierung der Parlamentsmitglieder.¹⁷ Die Grafik suggeriert also,

¹⁷ Der Wirz-Index kumuliert sehr viele kantonale Eigenschaften, weswegen wir ihn in der multivariaten Analyse nicht berücksichtigen.

dass die institutionelle Position des Parlamentes sehr eng mit der Professionalisierung ihrer Mitglieder zusammenhängt. Eine zunehmende Professionalisierung der Parlamentsmitglieder kann als Instrument der Parlamentsmitglieder gegen die zunehmende «Ohnmacht des Parlamentes» gewertet werden. Dadurch, dass sich die Parlamentsmitglieder stärker zeitlich engagieren, können sie ihre Rolle gegenüber der Exekutive stärken – nebst individuellen Karriereaspekten oder kulturellen Überlegungen.

****Abbildung 3 ungefähr hier****

Abbildung 3: Zusammenhang zwischen Exekutivdominanz und Professionalisierung in den Kantonen

[Abbildung 3]

Quelle: Eigene Darstellung.

Mangels Vergleichsmöglichkeiten können wir die Ergebnisse für die Kantonsparlamente jedoch nur bedingt einordnen. Uns ist keine Analyse der Determinanten der individuellen Professionalisierung der kantonalen Parlamentsmitglieder bekannt.¹⁸ Jaun (2011: 112 f.) befasste sich mit der Professionalisierung auf Ebene der Parlamente. Direktdemokratische Mitwirkungsmöglichkeiten sowie eine geringe Bevölkerungsgrösse wirken sich gemäss seinen Analysen negativ auf die Professionalisierung aus.

Im Vergleich mit den Resultaten zur Bundesebene stellen wir in den Kantonen unterschiedliche Effekte des beruflichen Hintergrunds, des Geschlechts und der Parteizugehörigkeit fest. Soziokulturelle Spezialistinnen und Spezialisten wenden weniger Zeit auf für ihr kantonales Parlamentsmandat als andere Berufsgruppen. Übereinstimmend mit bisherigen – aber nicht der vorliegenden – Studien zur Bundesversammlung stellen wir weiter fest, dass Frauen mehr Zeit in ihr Mandat investieren. Zum Zeitpunkt der Befragung machten Frauen rund 26 Prozent der

¹⁸ Wir schliessen davon den Beitrag von Bundi et al. (2017) aus, auf den wir diesen Beitrag stützen.

Mitglieder der Kantonsparlamente und 29 Prozent der Mitglieder der Bundesversammlung aus. Eine Erklärung für den höheren Zeitaufwand könnte gerade in dieser Untervertretung liegen. Unsere Analyse zur Bundesversammlung weist darauf hin, dass Frauen verhältnismässig mehr Kommissionsmandate einnehmen. Verteilen sich neben den Kommissionsmandaten auch die Repräsentations- oder Medienarbeit auf wenige Parlamentarierinnen, benötigen sie dafür möglicherweise mehr Zeit. Die Parteien betreffend stellen wir schliesslich für die Bundesversammlung fest, dass SP-Parlamentsmitglieder mehr Zeit aufwenden als Mitglieder der SVP oder FDP. In den Kantonsparlamenten bemerken wir dagegen Unterschiede für die CVP-Parlamentsmitglieder, die weniger Zeit in ihr Mandat investieren als alle anderen Parteien ausser der FDP. Erklärt werden könnte dies damit, dass die CVP in einigen Kantonen der Zentralschweiz und im Wallis eine grosse Fraktion bildet, sodass sich die Arbeitslast auf vielen Schultern teilt. Dass die SP in den Kantonen keine spezielle Stellung in Bezug auf den Arbeitsaufwand einnimmt, könnte mit den Effekten des beruflichen Hintergrunds verbunden sein. Gemäss der Befragung gehören 15.6 Prozent der befragten SP-Parlamentsmitglieder auf Bundesebene den soziokulturellen Spezialistinnen und Spezialisten aus, während dies 39.8 Prozent auf Kantonsebene sind. Ebendiese soziokulturellen Spezialistinnen und Spezialisten, also etwa Lehrpersonen, Pflegefachpersonen, Journalistinnen und Journalisten, investieren laut der Analyse auf der kantonalen Ebene weniger Zeit in ihr Mandat.¹⁹

6. Schlussbetrachtungen

Das Prinzip des Milizsystems ist immer noch weit verbreitet und hat entsprechende Konsequenzen für die Schweizer Parlamente. In den Kantonen kommt dies durch den stark limitierten Zeitaufwand der Parlamentsmitglieder zum Ausdruck, deren durchschnittliches

¹⁹ Obwohl sich die Frauenanteile in den Parteien unterscheiden, können wir anhand unserer Analyse feststellen, dass dies die Geschlechtsunterschiede nicht beeinflusst. Frauen in der CVP, der FDP, der SP, der SVP und den übrigen Parteien wenden stets signifikant mehr Zeit für das Parlamentsmandat auf als Männer.

Pensum in keinem Kanton über 50 Prozent eines Vollzeitpensums liegt. Obwohl sich der National- und Ständerat wohl aufgrund des Zeitaufwands als Berufsparlament qualifizieren würde, sind viele derer Mitglieder, der Parlamentsdienstangehörige sowie ein grosser Teil der Bevölkerung ist immer noch der Auffassung, dass die Bundesversammlung ein Milizparlament ist (Wurz 2014). Unser Beitrag hat unterschiedliche Determinanten der Professionalisierung in den kantonalen Parlamenten und der Bundesversammlung aufgezeigt. Nur auf kantonaler Ebene stellen wir signifikante Unterschiede in der individuellen Professionalisierung nach Geschlecht und Beruf fest. Kantonale Parlamentarierinnen investieren mehr Zeit in ihr Mandat als ihre männlichen Pendants, die in weniger formalisierten Strukturen arbeitenden soziokulturellen Spezialistinnen und Spezialisten hingegen weniger als Parlamentsmitglieder in anderen Berufsfeldern. Auf Bundesebene finden wir stattdessen signifikante Effekte für strukturelle Determinanten: Je mehr Kommissionsmitgliedschaften ein Parlamentsmitglied hat, desto grösser ist der Zeitaufwand. Daneben investieren SVP- und FDP-Parlamentsmitglieder weniger Zeit in ihr Mandat als SP-Parlamentsmitglieder.

Allerdings hat die vorliegende Analyse auch gewisse Einschränkungen. Zunächst einmal basiert die Datengrundlage auf eigenen Einschätzungen der Parlamentsmitglieder. Einerseits können die Daten verzerrt sein, da sich in einer Befragung eher Parlamentsmitglieder angesprochen fühlen, die sich stärker mit dem Amt identifizieren und somit mehr Zeit aufwenden (Bundi et al. 2016). Ein Anzeichen dafür ist die höhere Beteiligung von SP-Parlamentsmitgliedern und Frauen an den Umfragen. Dies könnte folglich gerade auf Bundesebene aber auch in den Kantonen zu einer Überschätzung des festgestellten durchschnittlichen Arbeitspensums führen. Verzerrungen betreffend die Determinanten der individuellen Professionalisierung sind hingegen schwerer abzuschätzen. Andererseits ist es für Parlamentsmitglieder wahrscheinlich schwierig, pauschal einen Wert für ihre parlamentarische Arbeit zu beziffern, da der Arbeitsaufwand schwankt. Eine jüngere Studie von Sciarini et al. (2017) zeigt auf, dass es daher sinnvoll sein kann, die Parlamentsmitglieder nach den einzelnen

Aufgabenbereichen zu fragen. Schliesslich muss in Bezug auf die Bundesebene auch bedacht werden, dass die Aussagekraft durch die sinkende Antwortbereitschaft der Parlamentsmitglieder limitiert wird. Zwar gibt es diverse bisherige Studien zur Professionalisierung der Bundesversammlung, anhand derer wir die Daten validieren können, doch gefährdet die kleine Fallzahl (insbesondere beim Ständerat) die allgemeine Aussagekraft der Befragung. Trotz allem stimmen die meisten Ergebnisse unserer Studie mit der bisherigen Forschung überein, sodass wir von deren Robustheit überzeugt sind.

Die Literatur ging bisher davon aus, dass die Professionalisierung in den Schweizer Parlamenten stetig zunimmt. Der vorliegende Beitrag weicht von dieser These ab. Das führt zur Frage, welche Konsequenzen unsere Befunde für die zukünftige Stellung der Parlamente haben. Seit dem 20. Jahrhundert wird generell von einer Krise des Parlamentes und gar von seiner Bedeutungslosigkeit gesprochen, da die Regierungen die Parlamente immer stärker dominieren (Poguntke und Webb 2007). Es wird argumentiert, dass die Regierungsaktivitäten nach dem Zweiten Weltkrieg mit dem Ausbau des Wohlfahrstaates stark zugenommen haben. Dies hat die Informationsasymmetrie zwischen der Regierung und dem Parlament verschärft sowie die Isolation der Regierung von den Parlamenten weitervorangetrieben (Immergut 1992). Zudem wird ebenfalls häufig die internationale Verflechtung und Zusammenarbeit betont (etwa innerhalb der Europäischen Union), welche die Unabhängigkeit der Regierungen gefördert habe (Raunio 1999).

Eine Exekutivdominanz lässt sich durchaus auch in den Schweizer Kantonen beobachten. Das Tätigkeitsfeld der Verwaltung hat zugenommen, etwa in der Bildungspolitik (Criblez 2012) und die Politik hat sich neuen Problemen zugewandt wie der Gesundheitsprävention oder der Umweltpolitik (Cattacin 1996). Zudem wächst die interkantonale Zusammenarbeit auf Regierungsebene, wobei die Einflussmöglichkeiten der Parlamente hier beschränkt bleiben (Schwarz et al. 2014, Strebel 2014). Diese Umstände widerspiegeln sich im Zusammenhang zwischen der Exekutivdominanz und der Professionalisierung in den kantonalen Parlamenten.

Diese Ausführungen legen nahe, dass eine hohe Professionalisierung gerade die Position des Parlaments und damit der Volksvertretung stärken kann und gegen eine Entmachtung der Parlamente vorgehen. Seit Anfang der 1970er-Jahre existiert aber die Problematisierung des Begriffes «Berufsparlament». Erich Gruner und Jean-Pierre Wolf haben bereits 1975 vorgeschlagen, zur Versachlichung der Diskussion nicht von «Berufsparlament» zu sprechen, sondern vom «Ausbau» oder der «Aufwertung» des Parlaments. Eine Aufwertung eines Parlaments, etwa durch einen Ausbau der Parlamentsdienste oder durch persönliche Mitarbeitende führt nicht zwingendermassen zu einem Berufsparlament, sondern stärkt generell die Demokratie des Landes. Zusätzlich sollte es den kantonalen Parlamenten angesichts ihrer beachtlichen Fluktuation (Feh Widmer und Vatter 2018) eine Möglichkeit geben, ein gewisses Level von Know-How zu halten. Somit kann sichergestellt werden, dass die Ohnmacht der Schweizer Parlamente sich in Zukunft zumindest nicht verstärkt.

Literatur

Bailer, Stefanie (2014). Interviews and surveys in legislative research. In Martin, Shane; Saalfeld, Thomas; Strøm, Kaare (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. New York: Oxford University Press (167–193).

Bell, Andrew; Jones, Kelvyn (2015). Explaining Fixed Effects: Random Effects Modeling of Time-Series Cross-Sectional and Panel Data. *Political Science Research and Methods*, 3(01): 133–153.

Berkman, Michael B. (1994). State Legislatures in Congress. Strategic Politicians, Professional Legislatures, and the Party Nexus. *American Journal of Political Science* 38(4): 1025–1055.

Berry, William D.; Berkman, Michael B.; Schneiderman, Stuart B. (2000). Legislative professionalization and incumbent reelection: The development of institutional boundaries. *American Political Science Review* 94(4): 859–874.

- Borchert, Jens (1999). *Die Professionalisierung der Politik. Zur Notwendigkeit eines Ärgernisses*. Frankfurt: Campus.
- Blum, Roger (1978). Rolle, Schwierigkeiten und Reform der kantonalen Parlamente, In *Annuaire suisse de science politique - Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft*. Bern: Haupt (11–32).
- Brun, Mathias E. (2003). *Adressatengerechte Berichterstattung bei Leistungsaufträgen*. Bern: Haupt.
- Bundesamt für Statistik (2016). Männer legen bei Haus- und Familienarbeit zu - Frauen bei bezahlter Arbeit. BFS: Neuchâtel. Link: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/unbezahlte-arbeit/haus-familienarbeit.assetdetail.2967878.html>, Zugriff: 27.11.2017.
- Bundi, Pirmin; Eberli, Daniela; Bütikofer, Sarah (2017). Between Occupation and Politics. Legislative Professionalization in the Swiss Cantons. *Swiss Political Science Review* 27(1): 1–20.
- Bundi, Pirmin; Varone, Frédéric; Gava, Roy; Widmer, Thomas (2016). Self-Selection and Misreporting in Legislative Surveys. *Political Science Research and Methods*. Advanced online: <https://doi.org/10.1017/psrm.2016.35>, Zugriff: 27.11.2017.
- Bundi, Pirmin; Eberli, Daniela; Frey, Kathrin; Widmer, Thomas (2014). *Parlamente und Evaluationen: Methodenbericht*.
- Bütikofer, Sarah (2014). *Das Schweizer Parlament: eine Institution auf dem Pfad der Moderne*. Baden-Baden: Nomos.
- Bütikofer, Sarah (2017). Vollzeitjob Bundesparlamentarier. www.defacto.expert/2017/07/24/vollzeitjob-bundesparlamentarier/, Zugriff: 27.11.2017.
- Canon, David T.; Sousa, David J. (1992). Party System Change and Political Career Structures in the U.S. Congress. *Legislative Studies Quarterly* 17(3): 347–363.

- Cattacin, Sandro (1996). Organisationelle Probleme der Hiv/Aids-Politik in föderalen Staaten. Deutschland, Österreich und Schweiz im Vergleich. *Journal für Sozialforschung* 36(1): 73-85.
- Clucas, Richard A. (2007). Legislative professionalization and the power of state house leaders. *State Politics & Policy Quarterly* 7(1): 1–19.
- Criblez, Lucien (2012). Die Expansion der Bildungsverwaltung in den 1960er und 1970er-Jahren – am Beispiel der Kantone Zürich und Bern. In Geiss, Michael; De Vincenti, Andrea (Hrsg.): *Verwaltete Schule*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (109–129).
- Deschouwer, Kris; Depauw, Sam; Audrey, André (2014). Representing the People in Parliaments, In Deschouwer, Kris; Depauw, Sam, *Representing the People: A Survey Among Members of Statewide and Sub-state Parliaments*. Oxford: Oxford University Press (1–18).
- Donges, Patrick (2008). *Medialisierung politischer Organisationen: Parteien in der Mediengesellschaft*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Eberli, Daniela; Bundi, Pirmin; Frey, Kathrin; Widmer, Thomas (2014). *Befragung Parlamente und Evaluationen: Ergebnisbericht*.
- Feh Widmer, Antoinette (2015). *Parlamentarische Mitgliederfluktuation auf subnationaler Ebene in der Schweiz*. Baden-Baden: Nomos.
- Feh Widmer, Antoinette; Vatter, Adrian (2018). Institutionelle Regeln oder Politische Kultur? Faktoren der parlamentarischen Mitgliederfluktuation in den Kantonen. In Adrian Vatter. *Das Parlament in der Schweiz - Macht und Ohnmacht der Volksvertretungen*. NZZ Zürich.
- Fiorina, Morris P. (1999). Further Evidence of the Partisan Consequences of Legislative Professionalization. *American Journal of Political Science* 43(3): 974–977.
- Gruner, Erich (1966). *Die Schweizerische Bundesversammlung von 1848 bis 1920*. Bern: Francke Verlag.
- Haller, Walter und Alfred Kölz (2008). *Allgemeines Staatsrecht*. 4. aktualisierte Auflage. Basel: Helbing & Lichtenhahn.

- Hug, Simon; Bailer Stefanie; Bütikofer, Sarah; Schulz, Tobias (2008). *Hauptergebnisse Parlamentarierbefragung. SNF-Forschungsprojekt Parliamentary Decisions: Electoral considerations, party pressure and strategic calculations*. Zürich: Institut für Politikwissenschaft.
- Immergut, Ellen M. (1992). *Health politics: Interests and institutions in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press
- Jaun, Edi (2011). *Die Professionalisierung der Schweizer Kantonsparlamente im Vergleich*. Lizentiatsarbeit, Universität Bern.
- Kerr, Henry H. (1981). *Parlement et société en Suisse*. Saint-Saphorin: Georgi.
- Ketterer, Hanna; Güntert, Stefan T.; Oostlander, Jeannette und Theo Wehner (2015). Das «Schweizer Milizsystem»: Engagement von Bürgern in Schule, Kirche und politischer Gemeinde. In Theo Wehner und Stefan T. Güntert, *Psychologie der Freiwilligenarbeit*. Springer Berlin Heidelberg (221-246).
- King, James D. (2000). Changes in Professionalism in U.S. State Legislatures. *Legislative Studies Quarterly* 25(2): 327–343.
- Kley, Andreas (2009). Milizsystem, in: Historisches Lexikon der Schweiz. www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D43694.php, Zugriff: 27.9.2016.
- Krüger, Paul; Schoenenberger, Alain M., Derrer, Michael; Bologna, Claudio. (2001). *Entschädigung und Infrastruktur der Parlamentsarbeit. Analytisches Profil über den Wert der parlamentarischen Arbeit. Studie im Auftrag der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates*. Genf: Eco'diagnostic.
- Lax, Jeffrey R.; Phillips, Justin H. (2012). The democratic deficit in the states. *American Journal of Political Science* 56(1): 148–166.
- Linder, Wolf (2005). *Schweizer Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. 2., vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage. Bern: Haupt.

- Maestas, Cherie; Neeley, Grant W.; Richardson, Lilliard E. (2003). The State of Surveying Legislators: Dilemmas and Suggestions. *State Politics & Policy Quarterly* 3(1): 90–108.
- Moncrief, Gary F. (1994). Professionalization and Careerism in Canadian Provincial Assemblies: Comparison to U.S. State Legislatures. *Legislative Studies Quarterly* 19(1): 33–48.
- Mooney, Christopher Z. (1994). «Measuring U.S. State Legislative Professionalism. An Evaluation of Five Indices», *State and Local Government Review* 26: 70–78.
- Müller, Andreas (2015) (Hg.). *Bürgerstaat und Staatsbürger. Milizpolitik zwischen Mythos und Moderne*. Zürich: Neue Zürcher Zeitung.
- Neidhart, Leonhard (1970). *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktionen des schweizerischen Gesetzesreferendums*. Bern: Francke.
- Ochsner, Alois (1987). *Die schweizerische Bundesversammlung als Arbeitsparlament: Vollanalyse der parlamentarischen Kommissionen einer Legislaturperiode*. Entlebuch: Huber.
- Pilotti, Andrea; Mach, André; Mazzoleni, Oscar (2010). Les parlementaires suisses entre démocratisation et professionnalisation, 1910-2000. *Swiss Political Science Review* 16(2): 211–245.
- Pilotti, Andrea (2015). The Historical Changes and Continuities of Swiss Parliamentary Recruitment. *Swiss Political Science Review* 21(2): 246—253.
- Pilotti, Andrea (2017). Entre démocratisation et professionnalisation: le Parlement suisse et ses membres de 1910 à 2016. Zürich: Seismo.
- Plüss, Larissa; Rusch, Marisa (2012). Der Gender Gap in Schweizer Stadtparlamenten. *Swiss Political Science Review* 18(1): 54–77.
- Poguntke, Thomas; Webb, Paul (2007). *The presidentialization of politics: A comparative study of modern democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Raunio, Tapio (1999). Always one step behind? National legislatures and the European union. *Government and Opposition* 34(2): 180–202.

Riklin, Alois; Ochsner, Alois (1984). Parlament. In Klötli, Ulrich (Hrsg.), *Handbuch Politisches System der Schweiz. Strukturen und Prozesse*. Bern, Stuttgart: Paul Haupt (77—115).

Riklin, Alois; Möckli, Silvano. (1991). Milizparlament? In Bovey Lechner, Madeleine; Graf, Martin; Huber-Hotz, Annemarie (Hrsg.), *Das Parlament, «oberste Gewalt des Bundes»?* Bern: Paul Haupt (145–163).

Rosenthal, Alan (1996). State Legislative Development: Observations from Three Perspectives. *Legislative Studies Quarterly* 21(2): 169–198.

Saalfeld, Thomas (1997). Professionalisation of Parliamentary Roles in Germany: an Aggregate-Level Analysis, 1949-94. *Journal of Legislative Studies* 3(1): 32–54.

Scarrow, Susan (1997). Political Career Paths and the European Parliament. *Legislative Studies Quarterly* 22(2): 253–263.

Schwarz, Daniel; Steiner, Reto; Fivaz, Jan (2014). *Mitwirkungsmöglichkeiten des Urner Landrats bei der Ausarbeitung von Konkordaten und anderen interkantonalen Vereinbarungen*. Bericht im Auftrag der Justizdirektion des Kantons Uri. Universität Bern.

Sciarini, Pascal (2003). *Etude de la composition du Grand Conseil du canton de Genève et des conditions dans lesquelles les député-e-s exercent leur mandate*. Genf: Grand Conseil de la République et canton de Genève.

Sciarini, Pascal ; Varone, Frédéric; Ferro-Luzzi, Giovanni ; Cappelletti, Fabio ; Garibian, Vahan ; Muller, Ismail. (2017). *Étude sur le revenu et les charges des parlementaires fédéraux*. Université de Genève.

Searing, Donald D. (1987). New roles for postwar British politics: Ideologues, generalists, specialists, and the progress of professionalization in parliament. *Comparative Politics* 19(4): 431–452.

Seitz, Werner (2016). «Die Frauen bei den eidgenössischen Wahlen 2015: Der Schwung ist weg. Mit einem Exkurs zu den Frauen bei den Wahlen in die kantonalen Parlamente und

- Regierungen 2012/2015», in Eidg. Kommission für Frauenfragen (Hg.), *Frauenfragen / Questions au féminin / Problemi al Femminile*, 2016. Bern (44–56).
- Squire, Peverill (1992). Legislative Professionalization and Membership Diversity in State Legislatures. *Legislative Studies Quarterly* 17(1): 69–79.
- Squire, Peverill (2007). Measuring State Legislative Professionalism: The Squire Index Revisited. *State Politics & Policy Quarterly* 7(2): 211–227.
- Squire, Peverill (2017). A Squire Index Update. *State Politics & Policy Quarterly* 17(4): 361–371.
- Strebel, Michael. (2014). *Exekutivföderalismus in der Schweiz? Einbezug der Parlamente bei interkantonalen Vereinbarungen*. Baden-Baden: Nomos.
- Wallimann-Bornatico, Mariangela (2005). «Das Milizparlament hat seinen Zenit überschritten», *Neue Zürcher Zeitung*, 27. Februar 2005.
- Weber, Max (1992 [1919]). *Politik als Beruf*. Stuttgart: Reclam.
- Wiesli, Reto (2003). «Switzerland. The Militia Myth and Incomplete Professionalization», in: Jens Borchert und Jürgen Zeiss (Hrsg.). *The Political Class in Advanced Democracies. A Comparative Handbook*. Oxford: Oxford University Press.
- Wiesli, Reto; Linder, Wolf (2000). *Repräsentation, Artikulation und Durchsetzung kantonaler Interessen im Ständerat und Nationalrat*. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der Schweizerischen Bundesversammlung. Bern.
- Woods, Neal D.; Baranowski, Michael (2006). Legislative Professionalism and Influence on State Agencies: The Effects of Resources and Careerism. *Legislative Studies Quarterly* 31(4): 585–609.
- Wurz, Jeannine (2014). «Schweizer Politiker wollen keine Profis sein», *Swissinfo.ch* https://www.swissinfo.ch/ger/milizsystem_schweizer-politiker-wollen-keine-profis-sein/41072750, Zugriff: 12.10.2017.

Z'graggen, Heidi (2009). *Die Professionalisierung von Parlamenten im historischen und internationalen Vergleich*. Bern: Haupt.

Z'graggen, Heidi; Linder, Wolf (2004). *Professionalisierung der Parlamente im internationalen Vergleich*. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der Schweizerischen Bundesversammlung. Bern.