



Professionalisierung von Parlamenten im internationalen Vergleich

Heidi Z'graggen, Institut für Politikwissenschaft, Uni Bern, Politologin, lic. rer. soc.

In einer international vergleichenden Studie¹ wurde untersucht, wie stark das Schweizerische Parlament im internationalen Vergleich professionalisiert ist, ob Professionalisierungsmöglichkeiten für das Parlament bestehen und welche Konsequenzen durch Professionalisierungsmassnahmen für das Schweizerische Halbberufsparlament zu erwarten sind. Im folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse der Studie zusammenfassend dargestellt.

1. Professionalisierung – ein vielschichtiger Begriff

Die Professionalisierung in der Politik kann sich auf verschiedene Ebenen des politischen Systems beziehen.

Die Professionalisierung auf der individuellen Ebene betrifft die Professionalisierung der einzelnen Politikerinnen und Politiker. Diese machen Politik zu ihrem Hauptberuf. Drei Charakteristiken kennzeichnen die hauptberufliche politische Arbeit: Ein verlässliches und kontinuierliches Einkommen in der und durch die Politik, die realistische Chance einer längerfristigen politischen Tätigkeit und die Aussicht auf eine politische Karriere oder den Aufstieg innerhalb der Hierarchie politischer Positionen. *Ein professionalisiertes Amt* bietet ein konkurrenzfähiges Einkommen, konkurrenzfähige Arbeitsbedingungen und schränkt durch die hohe Arbeitsbelastung die Ausübung einer anderen beruflichen Tätigkeit stark ein oder verunmöglicht sie.

Eine professionalisierte Institution zeichnet sich dadurch aus, dass sie über einen hohen Anteil von professionalisierten Mitgliedern, eine differenzierte Binnenstruktur mit zeitintensiven Verfahren und einen im Vergleich zu Amateurinstitutionen deutlich höheren Haushalt verfügt.

Schliesslich kann *die Professionalisierung des politischen Systems* als Ganzes analysiert werden. Merkmale einer systematischen Professionalisierung sind klar strukturierte politische Karrieremuster zwischen den verschiedenen politischen Ebenen und zwischen den Ämtern und relativ hohe finanzielle Aufwendungen für den Unterhalt der politischen Institutionen und die Parteien- oder Wahlkampffinanzierung.

2. Die Methode zur Messung von Professionalisierung

Die Professionalisierung der Parlamente von 20 OECD Ländern wird mit einem *Professionalisierungsindex* gemessen. Dieser setzt sich aus dem Mittelwert der drei Messgrössen Einkommen der Abgeordneten pro Jahr, zeitliche Belastung der Abgeordneten und Kosten des Parlamentes je Abgeordneter zusammen. Der Index sagt aus, wie stark die Parlamente verglichen mit dem am höchsten professionalisierten amerikanischen Repräsentantenhaus professionalisiert sind. Der Index nimmt Werte zwischen 1 (höchste Professionalisierung) und 0 (keine Professionalisierung) an. Die Studie bezieht sich auf die Wahlperiode um das Jahr 2000.

3. Die Professionalisierung der Parlamente in den OECD Ländern

Der Vergleich der zwanzig untersuchten OECD Länder anhand des Professionalisierungsindex zeigt, dass die grossen Kammern der Parlamente unterschiedlich stark professionalisiert sind. Sie erreichen Werte zwischen 0.184 (Spanien) und 1 (USA) auf dem Professionalisierungsindex (vgl. Abbildung 1). Spanien hat gegenüber dem amerikanischen Repräsentantenhaus also das am schwächsten professionalisierte Parlament.

Die drei Indikatoren Einkommen, Kosten des Parlamentes und Zeitaufwand für die Parlamentstätigkeit korrelieren miteinander. Sie scheinen sich also gegenseitig zu bedingen: Je höher das Einkommen der Abgeordneten ist, desto höher sind die Kosten des Parlamentes je Abgeordneter ($r=0.732^2$) und desto höher ist der Zeitaufwand für die Parlamentstätigkeit ($r=0.599$). Auf der anderen Seite steigt mit höheren Kosten auch der Zeitaufwand für die Parlamentstätigkeit ($r=0.652$).

Die Professionalisierung von Parlamenten hängt stark von der Grösse der einzelnen Länder und der Parlamente ab: Denn wenn die Professionalisierung der Parlamente mit der Grösse der Länder verglichen wird, zeigt sich, dass grössere Länder gemessen an der Anzahl Einwohner des Landes³ ($r=0.884$) oder der Anzahl Einwohnern je Abgeordneter ($r=0.866$) stärker professionalisierte Parlamente haben. Wenn die Anzahl der Abgeordneten grösser ist, ist auch die Professionalisierung der Parlamente höher ($r=0.490$).

4. Die Professionalisierung des Schweizerischen Parlamentes

Der schweizerische Nationalrat ist mit einem Indexwert von 0.200 das am zweit-schwächsten professionalisierte Parlament der untersuchten OECD Länder (Rang 19). Werden die drei Indikatoren Einkommen,



Abbildung 1: Die Professionalisierung der Parlamente im Vergleich

¹ Z'graggen Heidi (2004). Professionalisierung der Parlamente im internationalen Vergleich. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der Bundesversammlung. Bern.

² Pearsons Korrelationskoeffizient: Der Wertebereich geht von -1 bis +1, wobei: 0 kein Zusammenhang bedeutet und 1 ein perfekter positiver, bzw. -1 ein perfekter negativer Zusammenhang bedeutet.

³ Einwohnerzahlen für das Jahr 1998



Zeitaufwand und Kosten einzeln angeschaut, so zeigt sich, dass das Schweizerische Parlament bezüglich Einkommen Rang 19, bezüglich Kosten Rang 20 und bezüglich Zeitaufwand Rang 14 einnimmt. Es ist also in bezug auf alle drei Messgrössen schwach professionalisiert. Die Mitglieder des Schweizerischen Parlamentes verdienen im Vergleich sehr wenig und bringen wenig Zeit für die Parlamentstätigkeit auf. Aber das Schweizer Parlament ist auch das kostengünstigste Parlament aller OECD Länder. Die zeitliche Belastung ist für die Mitglieder des Eidgenössischen Parlamentes im Vergleich insgesamt eher gering. Dabei ist vor allem die zeitliche Belastung für die Plenumsarbeit mit Rang 17 klein. Der Zeitaufwand für die Kommissionstätigkeit ist mit Rang 6 aber hoch. Die zeitliche Belastung für die Parlamentstätigkeit in der Schweiz ist damit in stärkerem Masse auf die Kommissionstätigkeit ausgerichtet.

5. Professionalisierung und die Folgen auf die Repräsentation...

Hat die Professionalisierung einen Einfluss auf die personelle Zusammensetzung in den Parlamenten? Getestet wurde diese Frage bezogen auf das Ausbildungsniveau der Abgeordneten, die politische Erfahrung, die Berufsgruppen, das Eintrittsalter, das Durchschnittsalter, die Altersgruppen, die Verweildauer, den Anteil an Neulingen im Parlament und den Frauenanteil in den Parlamenten.

...in den OECD Ländern: Es zeigte sich für die OECD Länder, dass die Professionalisierung keinen Einfluss auf das Ausbildungsniveau, die politische Erfahrung der Abgeordneten und das Eintrittsalter hat. In stärker professionalisierten Parlamenten sind die Abgeordneten im Durchschnitt aber älter, die jungen Abgeordneten sind schwächer und die älteren Abgeordneten stärker vertreten. Ebenfalls liess sich ein Effekt auf Berufsgruppen feststellen. In stärker professionalisierten Parlamenten steigt die Verweildauer der Abgeordneten, der Anteil an neugewählten Abgeordneten nimmt ab und die Frauen sind schwächer vertreten, was aber eher durch institutionelle Faktoren als durch die Professionalisierung bedingt scheint.

...im Schweizerischen Parlament: Die Schweizer Parlamentarierinnen und Parlamentarier unterscheiden sich in mehrerer Hinsicht von den Abgeordneten in den OECD Ländern. Sie haben ein höheres Ausbildungsniveau, bringen mehr politische Erfahrung mit, verbleiben kürzere Zeit im Parlament und sind bei der ersten Wahl ins

Parlament älter als die Abgeordneten in den OECD Ländern. Im Schweizerischen Parlament sind leicht weniger Frauen vertreten als in den OECD Ländern.

Da die Professionalisierung keinen Einfluss auf die Messgrössen Ausbildung, Eintrittsalter und politische Erfahrung hat, werden bei einer verstärkten Professionalisierung des Schweizerischen Parlamentes diesbezüglich keine Veränderungen erwartet. Mit einer verstärkten Professionalisierung des Schweizerischen Parlamentes sind aber in Bezug auf das Durchschnittsalter, die erho-benen Altersgruppen, die Verweildauer und den Anteil von Neugewählten im Parlament Veränderungen zu erwarten. Das Durchschnittsalter dürfte hoch bleiben. Die Verweildauer der Mitglieder des Schweizerischen Parlamentes dürfte eher steigen und es dürften weniger Neulinge in das Parlament gewählt werden.

6. Professionalisierung und die Folgen auf das Parlamentsamt...

Die Folgen der Professionalisierung werden im Bereich des Parlamentsamtes mit der Ausgestaltung des Einkommens, der Spesenregelungen, der Pensionsregelungen, der materiellen und personellen Ressourcen und dem Zeitaufwand gemessen.

...in den OECD Ländern: In stärker professionalisierten Parlamenten sind die Grundeinkommen, die Pensionsregelungen und Übergangsgelder sowie die Sachleistungen attraktiver ausgestattet. Gleichzeitig nimmt bei stärkerer Professionalisierung der Umfang der Spesenentschädigungen ab. In stärker professionalisierten Parlamenten sind die personellen Ressourcen für die Abgeordneten besser, und der Zeitaufwand für die Parlamentstätigkeit nimmt zu. Es kann nicht bestätigt werden, dass bei stärkerer Professionalisierung die Nebenerwerbstätigkeiten restriktiver gehandhabt werden. Allerdings ist durch die beschränkten Zeitressourcen von Vollberufsabgeordneten der Nebenerwerb in stark professionalisierten Parlamenten eher tief.

...im Schweizerischen Parlament: Die Mitglieder des Schweizerischen Parlamentes haben eines der geringsten Grundeinkommen der OECD Länder. Die Pensionsregelungen und Übergangsgelder sind ebenfalls weniger gut ausgebaut, und auch im Bereich der personellen und materiellen Ressourcen haben die Schweizer Abgeordneten weniger attraktive Arbeitsbedingungen. Die Spesenentschädigungen hingegen sind grosszügiger ausgestattet, was den allgemeinen Befund bestätigt, dass in schwächer professionalisierten Parlamenten die Grundeinkommen zwar geringer

sind, aber mit Spesenentschädigungen bis zu einem gewissen Grad kompensiert werden. Im allgemein schwach professionalisierten Schweizer Parlament ist der Zeitaufwand für die Parlamentstätigkeit, vor allem diejenige für die Kommissionstätigkeit, aber relativ hoch.

Bei Professionalisierungsmassnahmen für das Schweizerische Parlament ist auf Grund der Ergebnisse aus dem internationalen Vergleich zu erwarten, dass die Grundeinkommen eher steigen und die materiellen und personellen Ressourcen stärker ausgebaut werden. Gleichzeitig dürften aber die Spesenentschädigungen eher sinken. In Bezug auf die Nebenerwerbstätigkeiten sind eher keine Änderungen hinsichtlich der Regulierungen zu erwarten. Allerdings dürften, durch den zu erwartenden höheren Zeitaufwand für die Parlamentstätigkeit, die Nebenerwerbstätigkeiten der Abgeordneten eher zurückgehen.

7. Professionalisierung und die Folgen auf die Institution...

Die Folgen der Professionalisierung auf das Parlament als Institution werden mit der Anzahl der Mitarbeitenden in der Parlamentsverwaltung, der Karrierepositionen im Parlament, der Ausgestaltung des Kommissionssystems und der Arbeitskapazität gemessen.

...in den OECD Ländern: In stärker professionalisierten Parlamenten sind die Parlamentsverwaltungen weit besser mit Personal ausgestattet. Es stehen für die Abgeordneten in stark professionalisierten Parlamenten nicht mehr Karrierepositionen zur Verfügung. Stärkere Professionalisierung führt zwar nicht zu mehr ständigen Kommissionen, aber die Gesamtzahl der eingesetzten Kommissionen steigt. In stärker professionalisierten Parlamenten nimmt der Gesetzesinput je Abgeordneten, nicht aber der Gesetzesoutput zu. Ebenfalls zeigt sich eine leicht erhöhte Tätigkeit der Abgeordneten in bezug auf die parlamentarischen Anfragen.

...im Schweizerischen Parlament: Im Schweizer Parlament ist die Parlamentsverwaltung im internationalen Vergleich personell unterdotiert. Die Karrierepositionen im Schweizerischen Parlament sind vergleichbar mit denjenigen aus den anderen OECD Ländern. Das Kommissionssystem ist überblickbar und klar strukturiert. Die Tätigkeiten der Abgeordneten in bezug auf Gesetzesinput und parlamentarischen Anfragen liegen eher am Schluss der Rangliste der OECD Länder.

Bei Professionalisierungsmassnahmen im Bereich Institution ist für das Schweizeri-



sche Parlament zu erwarten, dass die Anzahl der Mitarbeitenden in der Parlamentsverwaltung steigen wird. Im Bereich der Karrierepositionen im Parlament werden keine grössere Veränderungen erwartet. Eine verstärkte Ausdifferenzierung des Kommissionssystems ist aber nicht auszuschliessen und die parlamentarischen Tätigkeiten der Mitglieder des Schweizerischen Parlamentes dürften eher zunehmen.

8. Massnahmen zur Professionalisierung des Schweizerischen Parlamentes

Die Studie "Professionalisierung der Parlamente im internationalen Vergleich" zeigt, in welchen Bereichen das Schweizerische Parlament schwach professionalisiert ist. Professionalisierungspotentiale bestehen im Bereich des Amtes und der Institution mit einer nach oben offenen Kostenskala und im weiteren Folgen in bezug auf Repräsentation, Wiederwahlquoten und Austauschraten. Der Entscheid, ob eine verstärkte Professionalisierung für das Schweizerische Parlament erwünscht ist, wie weit diese

gehen soll und ob eine Abkehr vom Schweizerischen Halbberufsparlament erfolgen soll, werden die Mitglieder des Schweizerischen Parlamentes und das Schweizer Volk zu entscheiden haben. Dabei ist allerdings zu beachten, dass viele Möglichkeiten der Professionalisierung im bestehenden Rahmen bereits ausgeschöpft sind oder eingeführt wurden, so dass auch mit Blick auf andere Länder wenig Professionalisierungsmöglichkeiten gefunden werden können, die im Schweizerischen Parlament nicht bereits umgesetzt sind. Die Grenzen der Professionalisierungsfähigkeit des Schweizer Halbberufsparlamentes werden so gesehen immer deutlicher und akzentuierter.

Professionalisation des parlements en comparaison internationale

Résumé en français d'une étude faite par Heidi Z'graggen à l'Université de Berne¹

L'étude "Professionalisation des parlements: une comparaison internationale" établit le degré de professionnalisation du Parlement suisse par rapport aux autres parlements nationaux, identifie le potentiel de professionnalisation au niveau du Parlement et détermine les conséquences que pourraient avoir des mesures de professionnalisation sur l'institution parlementaire suisse.

1. Les différents niveaux possibles de la professionnalisation

La professionnalisation du système politique peut intervenir à divers niveaux.

A l'échelon individuel, il s'agira de personnes faisant de la politique leur métier principal, ce qui se manifeste de trois façons: un revenu garanti perçu au titre de l'activité politique et dans son exercice ; de bonnes chances d'exercer une activité politique à un horizon relativement lointain ; des perspectives de carrière politique ou d'avancement au sein de la hiérarchie politique.

Une fonction politique professionnalisée offre un revenu et des conditions de travail attrayants, et implique un volume de travail excluant ou limitant fortement l'exercice d'une autre activité professionnelle.

Une institution politique professionnalisée se caractérise par une forte proportion de personnel professionnel, des structures internes différenciées assorties de procé-

dures requérant un investissement en temps considérable, et un budget sensiblement plus élevé que celui d'un organisme non professionnel.

Enfin, on peut aussi analyser la professionnalisation du système politique dans son ensemble: une véritable professionnalisation se caractérise par des modèles de carrières politiques clairement structurés entre les divers niveaux de l'activité ou des fonctions politiques, ainsi que des frais financiers relativement lourds liés au fonctionnement des organisations politiques et du financement des partis ou des campagnes électorales.

2. La méthode de mesure du degré de professionnalisation

La présente étude mesure le degré de professionnalisation des parlements de vingt pays de l'OCDE à l'aide d'un indice fondé sur les valeurs moyennes de trois paramètres: le revenu annuel des députés, leur temps de travail et les frais du parlement par député. L'indice décrit le degré de professionnalisation du parlement concerné par rapport à la Chambre des représentants américaine, qui représente le niveau de professionnalisation le plus élevé. L'enquête a porté sur la période électorale centrée autour de l'année 2000.

3. La professionnalisation des parlements des pays de l'OCDE

La comparaison des vingt pays de l'OCDE examinés dans cette étude sur la base de l'indice précité révèle de très importants écarts de professionnalisation entre les grandes chambres parlementaires. La taille du pays a un impact marqué sur le degré de professionnalisation de son parlement. Les grands pays et les parlements qui comptent le plus de députés présentent le plus fort degré de professionnalisation. C'est en Espagne que le Parlement est le moins professionnalisé de tous les pays étudiés par rapport à la Chambre des représentants américaine.

4. La professionnalisation du Parlement suisse

Le Parlement suisse (Conseil national) arrive en avant-dernière position pour le degré de professionnalisation parmi les pays de l'OCDE. Si l'on distingue selon les trois paramètres qui composent l'indice, on observe que les députés suisses arrivent aussi à l'avant-dernière place sur le plan du revenu, alors qu'ils consacrent à l'activité parlementaire, surtout en commission, un temps relativement important, et enfin que c'est le Parlement suisse qui revient le moins cher de tous.

¹ Z'graggen Heidi (2004). Professionalisierung der Parlamente im internationalen Vergleich. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der Bundesversammlung. Bern