

## **Zusammenfassung der Erkenntnisse aus dem Vergleich**

### ***Die Ziele der Untersuchung***

Die Studie „Professionalisierung der Parlamente im internationalen Vergleich“ zeigt auf, 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.

### ***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 oder zwischen den Ämtern und relativ hohe finanzielle Aufwendungen für den Unterhalt der politischen Institutionen und die Parteien- oder Wahlkampffinanzierung.

### ***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. Die Studie bezieht sich auf die Wahlperiode um das Jahr 2000.

### ***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. Einen starken Einfluss auf die Professionalisierung der Parlamente hat die Grösse der Länder. Grössere Länder und grössere Parlamente haben stärker professionalisierte Parlamente. Spanien hat gegenüber dem amerikanischen Repräsentantenhaus das am schwächsten professionalisierte Parlament der untersuchten Länder.

### ***Die Professionalisierung des Schweizerischen Parlamentes***

Das schweizerische Parlament (Nationalrat) ist das am zweitschwächsten professionalisierte Parlament aller OECD Länder. Werden die drei Messgrössen einzeln ausgewertet zeigt sich, dass die Schweizer Abgeordneten am zweitwenigsten verdienen, dass sie aber für die parlamentarische Tätigkeit, insbesondere für die Tätigkeit in den Kommissionen, relativ viel Zeit aufbringen. Das Schweizer Parlament ist allerdings auch das kostengünstigste aller Parlamente.

### ***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 erhobenen 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.

### ***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.

### ***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 Schweizerische 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.

### ***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 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. Es werden deshalb in der vorliegenden Studie Professionalisierungsmöglichkeiten für das Schweizerische Parlament aufgezeigt, die innerhalb der bestehenden Strukturen möglich sind. 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 Halbberufsparlaments werden so gesehen immer deutlicher und akzentuierter.