

Deutschland

Wieviel Abgeordnete verträgt das Land?

Deutschlands Parlamentarier im internationalen Vergleich

Vor Kurzem kursierte ein Video eines Bundestagsabgeordneten im Netz, bei dem er sich indirekt darüber beschwerte, dass Abgeordnete generell als faul beschrieben werden.¹ Grund waren die wiederholten Meldungen über leere Plenarsäle und offenbar zeigt hier auch die Fehllistenstatistik ihre Wirkung. Dabei hat Konstantin Kuhle bislang in dieser Legislaturperiode keine einzige Sitzung gefehlt und mit Rang 53 steht er auch in Statistik der schriftlichen Fragen (Mündliche Fragen: Rank 87) an guter Stelle. Und selbst bei dem Schwänzen von (namentlichen) Abstimmungen steht Kuhle mit fünf Abwesenheiten vergleichsweise gut da.

Nun ist es in der Tat so, dass Abgeordnete in der Regel nicht faul sind. Kuhle selbst managed neben seiner Abgeordnetentätigkeit noch seinen heimatlichen FDP-Landesverband. Als Generalsekretär ist er hier durchaus beschäftigt, auch wenn diese Position keinen unmittelbaren Zusammenhang mit dem Mandat im Deutschen Bundestag hat. Hinzu kommen regelmäßig zahlreiche weitere Ämter in Verbänden, einmal abgesehen von einigen Nebentätigkeiten einzelner Abgeordneter.

Aber die Frage, ob die Zahl der Bundestagsabgeordneten und der zunehmende Aufwuchs der Parlamente in Deutschland ganz generell zielführend ist, muss deshalb dennoch erlaubt sein. Dass der Bundestag im Vergleich zur letzten Wahlperiode rund 80 Abgeordnete größer geworden ist und auch in den Ländern das Wahlrecht zu einer immer größeren Schar von (vollalimentierten) Abgeordneten führt, muss die Debatte über eine Änderung des Parlamentarismus anstoßen.

Arbeitsfähigkeit als das zentrale Element

Seit einiger Zeit ist zu beobachten, dass die Größe der Parlamente auf Bundes- und Landesebene immer mehr zunimmt. Mit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland ist man auf Bundesebene

¹ https://www.youtube.com/watch?v=3EYkia_uwAc

mit 412 Abgeordneten ausgekommen. Bereits in der Folgelegislaturperiode schnellte die Zahl auf 487 Abgeordnete nach oben, was einer Steigerung von 18 Prozent entspricht. Hintergrund war damals auch die Konkretisierung des Wahlrechts mit der Ausgestaltung in Direkt- und Listenmandate und der Maßgabe der Zweitstimmenergebnisse für die Stimmenverteilung. Über mehrere Jahrzehnte, bis zur Deutschen Einheit, bleibt die Zahl der Mandate weitgehend konstant bei ungefähr 500 Abgeordneten. Auch der Beitritt des Saarlandes hatte nicht zu einer bewussten Ausweitung der Mandatszahlen geführt. Die Schwankungen waren begründet durch die aus dem Wahlrecht entspringenden Übergangmandate.

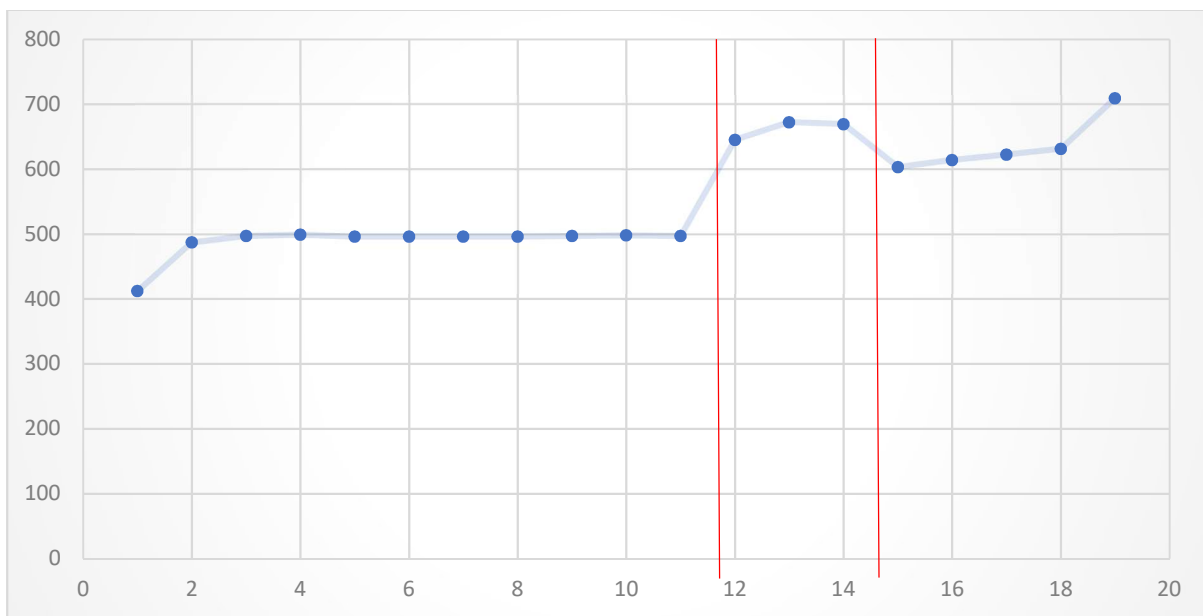


Abbildung 1 Entwicklung der Größe des Deutschen Bundestages

Das 1990 die Zahl der Mandate sprunghaft um 148 Mandate angestiegen ist, begründet sich aus der Deutschen Einheit. Hier hatte man nicht die Zeit, neben den staatsrechtlichen Regelungen auch die Sitzuteilung und damit die Wahlkreise anzupassen. Allerdings war bereits in den Verträgen zur Deutschen Einheit eine Reform der Verfassungsordnung angelegt. Es hat dann rund drei Wahlperioden gedauert, ehe diese auch umgesetzt war und die Mandatszahl auf Bundesebene auf 598 festgelegt wurde. Aber seither schnellt die Größe des deutschen Zentralparlaments wieder stetig an. Der Supergau fand mit dem Einzug von sechs Fraktionen statt, in der das Wahlrecht 111 Überhang- und Ausgleichsmandate erzwang und somit den Bundestag nach dem Volkskongress in China zu dem größten Parlament weltweit machte.

Auch der **Bayerische Landtag** erlebte 2018 eine Aufblähung. Erst 2003 hatte die Verfassung des Freistaates die Zahl der Abgeordneten von 204 auf 180 herabgesetzt. Dem Verfassungsgesetzgeber

schien die hohe Zahl der Abgeordneten nicht mehr gerechtfertigt und es ging auch darum, Steuermittel zu sparen. Über drei Wahlperioden bleibt die Zahl dann weitgehend konstant. Der Verlust der absoluten Mehrheit der CSU bescherte dem Landtag zwar vier zusätzliche Mandatare seit 2008. Aber diese Zahl war noch verkraftbar. Erst mit dem beispielslosen Verlust von Wählervertrauen in der CSU und dem Einzug von insgesamt sechs Fraktionen in das Maximilaneum schnellte die Zahl auf 205 hinauf – nahezu 14 Prozent über der SOLL-Stärke des Parlaments.

Eine ähnliche Entwicklung hat auch der **Hessische Landtag** genommen, der jedoch immer bereits eine größere Schwankungsbreite seiner Mandatsträger zu verzeichnen hatte. Auch hier stiegen bei den Landtagswahlen 2018 die Mandatszahlen jedoch drastisch von 110 – was der SOLL-Stärke entspricht – auf 137, was einem Aufwuchs um rund ein Viertel entspricht.

Lediglich die Wahl der **Bremischen Bürgerschaft** im Mai 2019 führte nicht zu einer Vergrößerung des Parlaments, was das dortige Wahlrecht verhindert hat.

Die Vergrößerung der Parlamente sind wahlrechtsbedingt. Jedoch muss auch das Wahlrecht eine Antwort darauf finden, ob die Ausweitung der Mandatszahlen auch sachlich gerechtfertigt ist. Weder der Bundestag noch die beiden Landtage, die 2018 gewählt wurden, haben eine Erweiterung ihrer Aufgaben erfahren. Nach den Jahren der Finanzkrise ist die Arbeitsbelastung auf Bundesebene zudem spürbar zurückgegangen.

Setzt man nunmehr die Zahl der Mandatsträger in das Verhältnis zu den Einwohnern so fällt einmal mehr eine deutliche Schwankungsbreite auf. Bei der Größe der Parlamente selbst ist folgerichtig, dass Nordrhein-Westfalen auch das mit 181 Abgeordneten das größte Parlament hat. Das Land ist auch in der Kenngröße, wieviele Einwohner ein Abgeordneter vertritt (89.776) an oberster Spitze. Und dennoch sitzen mit 199 Abgeordneten 18 Mandatsträger (9.9 Prozent) mehr im Düsseldorfer Plenarsaal, als die Verfassung eigentlich vorgesehen hat. Und von der Verfassung her sollte ein Abgeordneter eigentlich 98.704 der Einwohner des Landes vertreten. Baden-Württemberg überspringt durch diese Verschiebung sogar den Platz des Einwohner-Abgeordneten-Verhältnis von Platz 3 seiner Größe auf Platz 2.

Insgesamt erlaubt sich Deutschland den Luxus, einen Abgeordnetenüberhang von 8.1. Prozent zu haben. Lediglich in fünf Bundesländern stimmt die Zahl der SOLL- und IST-Stärken der Landesparlamente überein.

	Einwohner		Abgeordnete im Parlament				Verhältnis Einwohner pro Abgeordnetem	
			Deutscher Bundestag	Landtage		Bundesebene	Landesebene (IST)	
				SOLL	IST			
Germany	82.175.684		709				115.903,6	
Baden-Württemberg		10.879.618		120	143	19,2%		76.081,2
Bayern		12.843.514		180	205	13,9%		62.651,3
Berlin		3.520.031		130	160	23,1%		22.000,2
Brandenburg		2.484.826		88	88	0,0%		28.236,7
Bremen		671.489		83	84	1,2%		7.993,9
Hamburg		1.787.408		120	121	0,8%		14.772,0
Hessen		6.176.172		110	137	24,5%		45.081,5
Mecklenburg-Vorpommern		1.612.362		71	71	0,0%		22.709,3
Niedersachsen		7.926.599		135	137	1,5%		57.858,4
Nordrhein-Westfalen		17.865.516		181	199	9,9%		89.776,5
Rheinland-Pfalz		4.052.803		101	101	0,0%		40.126,8
Saarland		995.597		51	51	0,0%		19.521,5
Sachsen		4.084.851		120	126	5,0%		32.419,5
Sachsen-Anhalt		2.245.470		87	87	0,0%		25.810,0
Schleswig-Holstein		2.858.714		69	73	5,8%		39.160,5
Thüringen		2.170.714		88	91	3,4%		23.854,0

Abbildung 2 Verhältnis der Mandate zur Bevölkerungszahl

Das vergleichsweise teuerste Parlament hat mit dem Land Bremen aber auch ein Bundesland, welches ansonsten kräftig auf Zuschüsse von anderen Ländern im Rahmen des Länderfinanzausgleichs angewiesen ist. Hier vertreten die 84 Vollzeit-Abgeordneten lediglich 7.993 Einwohner der beiden Städte des Landes, was noch einmal halb so wenig ist wie in Hamburg, welches sich lediglich ein Milizparlament leistet.

Verbunden mit der stärkeren Fraktionierung in allen Landesparlamenten steigen die Kosten für den deutschen Parlamentarismus damit drastisch an, ohne dass hier ein Mehrwert vorliegt. Auch wenn eine Staatsorganisation nicht allein nach wirtschaftlichen Kriterien agieren kann, so muss sie insgesamt doch gewisse Effizienzmaßstäbe für sich gelten lassen. Dass insofern die kleineren Bundesländer pro rata größere Parlamente besitzen, ist daher durchaus nachvollziehbar. Der Vergleich zeigt jedoch, dass hier zwischenzeitlich die Verhältnisse komplett aus dem Ruder gelaufen sind und die Politik das Augenmass verloren hat.

Vergleich ... zu den USA

Es lohnt sich hier ein Vergleich zu den USA. Anders als die europäischen Staaten weisen die beiden Staaten durch ihre bundesstaatliche Verfassung durchaus ähnliche Strukturen auf. In den USA sind in den 50 Bundesstaaten 7.386 Senatoren und Abgeordnete aktiv, während dies in Deutschland 1.734 Parlamentarier auf Landesebene sind. Dies entspricht in beiden Ländern einem Einwohner-

Abgeordneten-Verhältnis von ca. 43.000. Insofern könnte man sagen: alles in Ordnung. Es gibt aber zwei grundlegende Unterschiede:

- Anders als in Deutschland existiert in den USA eine vollkommen getrennte Gesetzgebung, bei der für ein und denselben Regelungsbereich zwischen Bundes- und Landesebene die Gesetzgebungszuständigkeit geteilt ist. Am deutlichsten wird dies im Steuer- und Strafrecht: alle Bundesstaaten haben neben dem Bund ihre eigenen Systeme mit eigener Verwaltung, die parallel für die jeweilige Staatsebene arbeiten. Dadurch ist die Bandbreite, in denen die U.S.-Bundesstaaten zuständig sind, wesentlich breiter als dies in Deutschland der Fall ist.
- Darüber hinaus sind – mit wenigen Ausnahmen – die Parlamente der U.S.-Bundesstaaten Milizparlamente. Die Parlamentarier gehen ihrer Tätigkeit im Parlament neben einem regulären Beruf nach, werden dort freigestellt für die Zeit der Parlamentstätigkeit und erhalten dafür eine geringe Entschädigung. Die jährliche Durchschnittsentchädigung beträgt 41.289 US\$, während deutsche Abgeordnete im Durchschnitt mit über 5.000 EUR monatlich rechnen können. Lediglich die großen Bundesstaaten wie California und New York leisten sich Parlamente, deren Mitglieder sie als Vollzeitparlamentarier bezahlen. Dafür steigt aber das Verhältnis zwischen Einwohner zu Parlamentarier auch deutlich an. In New York vertritt ein Parlamentsmitglied 91.747 Einwohner des Bundesstaates, in California sind es sogar 329.642 Einwohner pro Mitglied des Kongresses in Sacramento.

Einzig Texas weicht in dieser Praxis ab: während hier ein Kongressmitglied zwar 138.925 Einwohner des Bundesstaates vertritt, erhält es mit 7.200 US\$ eine auch in den USA sehr geringe Aufwandsentschädigung.

Erscheinen die Verhältnisse auf den ersten Blick daher gleich, so verschiebt sich die Betrachtung, wenn man in das Detail geht.

Und auch ein Vergleich zur Bundesebene zeigt eine deutliche Diskrepanz zwischen Deutschland und den USA. Der U.S.-Kongress besitzt 535 Mitglieder und repräsentiert 319 Millionen Einwohner der USA. Dies entspricht einem Einwohner-Abgeordnetenverhältnis von 596.706. Zum Vergleich nach Deutschland: hier Kennzahl liegt hier bei 115.903. Strukturell ist hier noch gar nicht berücksichtigt, dass die 535 Kongressmitglieder sich auf zwei Parlamentskammern aufteilen

Und dabei kann man nicht außer Acht lassen, dass es in Deutschland neben der Bundesebene noch eine europäische Ebene gibt, in der 96 deutsche Abgeordnete vertreten sind.

Effiziente Arbeitsstrukturen

Der deutsche Parlamentarismus betont, dass die Parlamente sogenannte Arbeitsparlamente sind, bei denen die Arbeit in den Ausschüssen stattfindet. Der Bundestag hat 25 Hauptausschüsse und mit durchschnittlich 32 Mitgliedern. Dabei schwankt die Größe zwischen 14 Mitgliedern und 46 Mitgliedern pro Ausschuss – in ähnlicher Form wie der Bundestag selber größer geworden ist, sind es auch die Ausschüsse.

Die Organisationslehre sagt hier klar, dass ein Gremium mit mehr als 12 Mitgliedern an Effizienz verliert. Der Effizienz sinkt kontinuierlich, je stärker von dieser Norm abgewichen wird. Es ist insofern weniger die Zahl der Ausschüsse als vielmehr die Größe, die die Ineffizienz potenziert. Dabei ist der Bundestag selbst in einem Dilemma: Aufgrund des Wüppesahl-Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Juni 1989 hat jeder Abgeordnete Anspruch darauf, in mindestens einem Ausschuss vertreten zu sein. Gleichzeitig jedoch muss das Stärkeverhältnis im Plenum spiegelbildlich abgebildet werden. Genau dies führt bei der wachsenden Zahl von Fraktionen zu der hohen Zahl von Ausschussmitgliedern und damit zu natürlichen Ineffizienzen von gewaltigem Ausmaß.

Dabei müssen jedoch auch die Beratungszeiten berücksichtigt werden. Die Tagesordnung des Europaausschusses betrug in seiner letzten Sitzung vor der Sommerpause über sieben Seiten zuzüglich zweier Ergänzungsmitteilungen von jeweils mehreren Seiten. Um diese gründlich zwischen den Fraktionen zu beraten müsste die Sitzung mehrere Stunden dauern. Und obwohl der Bundestag sich bislang weigert, die Wochenpläne mit allen Daten zu veröffentlichen ist bekannt, dass eine Ausschusssitzung im Regelfall nicht länger als zwei Stunden geht. Für die 19 Tagesordnungspunkte mit zahlreichen Unterpunkten in der bereits erwähnten Sitzung standen somit im Durchschnitt weniger als sechs Minuten zur Verfügung. Jede Fraktion hatte also maximal eine Minute Redezeit. Es ist unschwer zu erkennen, dass eine wirkliche Beratung nicht erfolgt und die Ausschüsse nur in Ausnahmefällen über Alibi-Funktionen hinausgehen.

Statistik über den Tellerrand

Es lohnt sich jedoch, den deutschen Parlamentarismus in einen stärkeren internationalen Kontext zu setzen. Wie bereits erwähnt, sind allein die vergleichbaren Strukturen zwischen Deutschland und den USA ein Beispiel dafür, dass im deutschen Parlamentarismus eine nicht zu verachtende Ineffizienz beheimatet ist. Das mit Spanien und Österreich auch zwei Beispiele für noch größere Ineffizienzen in Europa angesiedelt sind, sollte dabei nicht trösten.

In Europa haben auf den ersten Blick Frankreich und Grossbritannien mehr Abgeordnete in ihren Parlamenten sitzen. In den beiden Pariser Parlamentskammern sitzen 925 Mitglieder und in den beiden Londoner Parlamenten sogar 1.432. In Großbritannien wird die Größe jedoch durch die ehrenamtlichen Lords im Oberhaus dominiert, die als Life Peers ihre Mitgliedschaft unbefristet ausüben, jedoch auch nur eher spärlich in *Westminster* anzutreffen. Gleichzeitig sind beide Staaten jedoch unitarische Staaten, und insbesondere in Frankreich entfallen damit hauptamtlich besoldete Parlamentarier auf Staatsebene. Die Aufteilung in zwei unterschiedliche Kammern macht zudem auch eine gewisse Größe für eine sinnvolle Repräsentanz erforderlich und jede Kammer für sich genommen ist deutlich kleiner als der Deutsche Bundestag.

Eine weltweite Betrachtung zeigt dabei, dass Deutschland von allen 200 Staaten weltweit das 46. Größte Parlament hat in Bezug auf die Relation zwischen Einwohner und Abgeordnetem und hier sind jeweils, so vorhanden, beide Kammern mit einbezogen. Unter den 45 Staaten mit mehr als 30 Millionen Einwohnern steht das deutsche Föderationsparlament dabei an 14. Stelle. Und auch hier ist immer mit zu berücksichtigen, dass nur wenige Staaten weltweit ihre Parlamentarier Vollzeit alimentieren und gleichzeitig es in der überwiegenden Zahl um unitarische Staaten handelt, so dass die Bandbreite der Themen wesentlich größer als im Deutschen Bundestag ist.

Dies ist die globale Betrachtungsweise, die teilweise nur wenig weiterhilft, weil sie auch die Staaten mit einschließt die beispielsweise keine Parlamente auf Staatsebene haben und in dieser Berechnung auch nicht das Europäische Parlament eingerechnet ist.

Dabei steht Deutschland innerhalb Europas eigentlich sehr gut dar – was jedoch nicht für die ausufernden Zahlen an Parlamentariern im Land spricht, sondern eher für eine „Überparlamentarisierung“ innerhalb der Europäischen Union. Denn mit den 106.8212 Einwohnern pro Abgeordneten vertritt ein Bundestagsabgeordneter in der EU die meisten Einwohner auf nationaler Ebene. Bevor nunmehr jedoch die grosse Freude ausbricht, muss man dies ein klein wenig ins Verhältnis setzen. Denn während es in Deutschland neben dem Bundestag noch 16 Landesparlamente gibt, kommen die meisten anderen Staaten der EU ohne Regionalstaaten aus. Und damit relativieren sich die Verhältnisse noch einmal, auch unter Hinzurechnung der nationalen Anteile am Europäischen Parlament.

Denn hier sind wiederum die Niederländer führend. Ein niederländischer Volksvertreter vertritt 67.872 seiner Einwohner, während einer der 2.613 deutschen „Volksvertreter“ lediglich 31.448 Einwohner betreuen sollte. Damit liegt Deutschland noch ein ganzes Stück unter dem europäischen

Gesamtschnitt. Denn jeder europäische Volksvertreter auf europäischer, nationaler und Staatsebene vertritt 35.062 Einwohner.

Hier ist auch zu berücksichtigen, dass Deutschland sich den Luxus erlaubt, mit Ausnahme der Hamburger Bürgerschaft vollalimentierte Parlamentskammern zu leisten. Auch hier unterscheidet sich der gesamte deutsche Parlamentarismus von den anderen Staaten. Viele gerade kleinere Staaten setzen auf nationaler Ebene auf ein Teilzeitparlament, während in Deutschland selbst die Mitglieder der Bremischen Bürgerschaft hauptamtlich besoldet werden.

Was ist zu tun?

Der deutsche Parlamentarismus ist einer kritischen Bestandsaufnahme zu unterziehen. Neben der Größe der Parlamente selbst ist jedoch das Wahlrecht der entscheidende Hebel, um nicht nur ein weiteres Anwachsen der Parlamente zu verhindern, sondern auch eine deutliche Verkleinerung herbeizuführen. Der ehemalige Parlamentspräsident Lammert hatte die Gefahr eines unbeschränkten Wachstums bereits gesehen und Vorschläge für die Wahlrechtsreform gemacht.² Die Vorschläge blieben folgenlos mit dem Ergebnis vom 24. September 2017. Auch der amtierende Präsident Schäuble war bestrebt, durch eine Neuordnung des Wahlrechts wieder zu der gesetzlichen Größe von 598 Abgeordneten zurückzugelangen. Aber auch hier verhakten sich die Parteien und fanden keine Lösung bislang – und es sieht auch nicht so aus, dass eine Lösung rechtzeitig vor 2021 gefunden wird.

Die Frage wird jedoch immer drängender, je mehr stärker die Wähler das Parlament in Fraktionen zerteilen. Und dabei reicht auch nicht mehr die Zurückführung auf die 2002 einmal festgelegte Zielgröße von 598 Abgeordnete, sondern es reichen auch 450 Abgeordnete, die dann zudem besser personell ausgestattet werden können. Die Verringerung der Zahl der Abgeordneten führt nicht nur zu einer spürbaren Entlastung des Plenarsaals und des Bundeshaushaltes – ein Abgeordneter kostet den Steuerzahler allein an direkten Zahlungen rund 650.000 EUR –, sondern führt auch unmittelbar zu einer Effizienzsteigerung in den Parlamentsgremien. Möglicher Weise muss dabei verfassungsrechtlich abgesichert werden, dass das Spiegelbild-Prinzip aufgelöst wird, was insofern problemlos möglich ist, da die Ausschüsse keine Entscheidungsgremien sind.

Die Effizienzsteigerung darf jedoch vor den Bundesländern nicht halt machen. Dabei spielt auf Landesebene weniger die Zahl der Abgeordneten eine Rolle, die sich im internationalen Vergleich durchaus hält. Ausgeschlossen kann man jedoch eine Verringerung wie in Bremen nicht, welches im Verhältnis zur Bevölkerung das bei weitem größte Parlament besitzt. Wesentlich entscheidender ist

² Siehe: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2016/kw15-wahlrechtsreform-418312>

jedoch die Frage, ob die Landesparlamente alle Vollzeit bezahlt werden müssen und diese Frage ist regelmäßig mit NEIN zu beantworten. Eine solche käme mit einer Verringerung der Abgeordneten lediglich in den großen Bundesländern in Frage. Insgesamt ist jedoch die Einrichtung von Milizparlamenten auf Landesebene bei dem ausgehöhlten Kompetenzprofil vollkommen ausreichend.

Torsten Matzak