

Abgeordnetenzahl im Parlament – zu groß, zu klein, gerade richtig?

Wolfgang Zeh

Der Deutsche Bundestag besteht aus 598 Abgeordneten, so bestimmt es § 1 Abs. 1 Satz 1 Bundeswahlgesetz, jedoch: „vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen“. Der Wähler weiß nicht von vornherein, wie vielen Bewerbern er, gemeinsam mit den übrigen Stimmen, zu einem Parlamentsmandat verhilft. Ob er es wissen oder ungefähr einschätzen können sollte, ist eine andere, bisher nicht abschließend geklärte Frage. Die Wahl am 24. September 2017 hat 709 Abgeordnete hervorgebracht. Die Abweichung um zusätzliche 111 Mitglieder, etwa 18,5 Prozent nach oben, ergibt sich aus nichts anderem als „diesem Gesetz“.

Die öffentliche Beurteilung der aktuellen Größe des Bundestages ist eindeutig und einheitlich: viel zu viel, aufgebläht, zweitgrößtes Parlament nach China, zu teuer, kaum noch arbeitsfähig, unübersichtlich, und so fort. Niemand ist mit der Äußerung bekannt geworden, dies sei nun eben die sich aus dem Gesetz ergebende „gesetzliche“ Mitgliederzahl, für die es Gründe geben könne. Es soll im Folgenden jedoch nicht darum gehen, welche gesetzlichen und wahlordnungsrechtlichen Vorschriften das verursacht haben, warum sie so gestaltet wurden wie geschehen¹ und wie man alles viel besser regeln könnte. Dazu haben intensive Diskussionen auf dem juristischen und politikwissenschaftlichen Feld stattgefunden, besonders auch in der Zeitschrift für Parlamentsfragen², und sie werden gewiss weitergehen, ebenso wie die sie vielleicht verwertenden politischen Überlegungen. Hier soll es um die Frage gehen, ob und welche Prämissen und Kriterien für eine „richtige“ Mitgliederzahl von Parlamenten es eigentlich gibt. Offenbar existiert eine Art normativer Vorstellung über angemessene Parlamentsgrößen, ohne dass sie schon einmal begründet worden wäre. Der folgende Überblick beschränkt sich auf die Bundesrepublik Deutschland, mithin den Bundestag nebst einigen seiner Vorgänger, mit Seitenblicken auf einige andere Staaten.

- 1 Zur unaufhaltsamen Komplizierung des Wahlrechts kann nicht zuletzt das Bundesverfassungsgericht Auskunft geben: In früheren Entscheidungen wurden die Überhangmandate als hinzunehmende Folge des Zwei-Stimmen-Wahlrechts beurteilt, dessen Regelung eine Angelegenheit des Gesetzgebers war; anfangs sollten sie in einer nicht näher bestimmten Größenordnung zulässig sein, dann nur in maßvollem Umfang, der schließlich mit „etwa 15“ beziffert wurde. Bei immer weiter wachsender Hervorhebung der Anforderungen an Gleichheit der Wahl und Stimmgewicht der Wählerstimmen wurde dem Gesetzgeber aufgegeben, etwas gegen den Effekt des „negativen Stimmgewichts“ zu unternehmen; zu den ständig dichter gewordenen Vorgaben für die Regelungskunst des Gesetzgebers vgl. BVerfGE 95, S. 335, dann den Beschluss vom 26. Februar 1998 (2 BvC 28/96), sodann BVerfGE 121, S. 266 und das Urteil vom 25. Juli 2012 (2 BvF 3/11).
- 2 Vgl. zum Beispiel *Joachim Behnke*, Der Einfluss der Kenntnis des Wahlsystems auf das Wahlverhalten: Weil sie nicht wissen, was sie tun, tun sie, was sie nicht wollen?, in: ZParl, 46. Jg. (2015), H. 3, S. 588 – 607; *Johannes Raabe* / *Eric Linhart*, Wahlsystem-Effekte und die Rolle verschiedener politischer Ebenen bei Wahlen in Deutschland, in: ZParl, 46. Jg. (2015), H. 3, S. 608 – 621; *Völker Best*, Warum das deutsche Wahlsystem eine Mehrheitsprämie braucht, in: ZParl, 47. Jg. (2016), H. 1, S. 212 – 225; *Joachim Behnke* / *Philipp Weinmann*, Flexibler und zielgerichteter Ausgleich – Eine am innerparteilichen Proporz orientierte Alternative zum geltenden Bundestagswahlrecht, in: ZParl, 47. Jg. (2016), H. 2, S. 369 – 388; *Eckhard Jesse*, Plädoyer für ein Einstimmensystem bei der Bundestagswahl, ergänzt um eine Ersatzstimme, in: ZParl, 47. Jg. (2016), H. 4, S. 893 – 903.

1. Geschichte

(1) Einige Hinweise auf angemessene oder übliche Größen könnte ein Blick auf die Mitgliederzahlen deutscher zentralstaatlicher Volksvertretungen bringen, freilich nur solcher, die neben anderen politischen Akteuren das „Volk“ mindestens auch vertreten sollten und einigermaßen regelmäßig tagten.³ Der Erste Deutsche Bundestag trat am 7. September 1949 mit 402 Abgeordneten zusammen. Vier Jahre später, 1953, waren es 107 mehr, also 509. Über 519 und 521 Mitglieder stabilisierte sich die Zahl dann für mehrere Wahlperioden bei 518 bis 520, um mit der 12. Wahlperiode auf 662 anzuwachsen. Das lag an den zusätzlichen Abgeordneten der ehemaligen DDR, die nach Wahlkreisen entsprechend denen der „alten“ Bundesrepublik gegliedert worden war. Entsprechendes galt für die 672 der 13. und 669 der 14. Wahlperiode, um sodann auf 603 Mitglieder verringert zu werden. Die Zahl stieg danach wieder über 614, 622 und 630 an bis zum aktuellen Ergebnis der Wahl zum 19. Bundestag mit 709 Mitgliedern.

(2) Der Weimarer Reichstag zeigt ebenfalls einen Aufwuchs während seines Bestehens. Zunächst umfasste die Nationalversammlung in Weimar 423 Abgeordnete. Die Wahl von 1920 (1. WP) entsandte dann 463 Abgeordnete nach Berlin in den Reichstag, die beiden Wahlen von 1924 (2. und 3. WP) 472 und 493. Nach der Wahl 1928 (4. WP) waren es 490 Mitglieder, um 1930 (5. WP) sich mit 577 in Richtung von 600 zu bewegen und diese Größe 1932 (6. WP) mit 608 zu überschreiten. Dieser Aufwuchs um insgesamt 145 Parlamentsmitglieder erscheint geringer als derjenige um 307 vom Beginn der Bundesrepublik bis heute, allerdings ist jener innerhalb von nur 13 Jahren, dieser im Laufe von 68 Jahren zustande gekommen.

(3) Der Reichstag des Kaiserreichs ab 1871 erlebte hingegen kein zahlenmäßiges Wachstum. Nach zunächst 382 blieb die Mitgliederzahl ab der zweiten Wahlperiode für 45 Jahre konstant bei 397 Volksvertretern. Ähnliches gilt übrigens für eine andere relativ fortschrittliche Volksvertretung in der konstitutionellen Monarchie, das Preussische Abgeordnetenhaus: Es umfasste von 1867 bis 1913 zwischen 432 und 443 Mitglieder. Festzuhalten ist hier zunächst, dass die Volksvertretungen in der Monarchie zahlenmäßig konstant blieben, die republikanisch-demokratischen Parlamente nicht.

Der Verfassungsgebenden Nationalversammlung von 1848/49, der so genannten Paulskirche, war keine Fortsetzung in ein deutsches Nationalparlament und mithin kein Mitgliederwachstum beschieden. Dennoch ist auch sie nicht uninteressant: Sie wird formell mit 649 gewählten Abgeordneten berechnet, indem eine Vertretungsquote von einem für jeweils 50.000 Einwohner zugrunde gelegt wird, allerdings auf der Basis unklarer oder überholter Einwohnerzahlen. Zur tatsächlichen Teilnehmerzahl gehen die Feststellungen beträchtlich auseinander, zumal da einerseits auf die bei den Entscheidungen präsenten Mitglieder und andererseits auf nachgerückte und zusätzlich entsandte Abgeordnete abgestellt wird.⁴

3 Gesandtenkongresse, Grafenvereine und Ständeversammlungen des Mittelalters verfügten über eine vorgegebene Mitgliedschaft aufgrund deren Zugehörigkeit zu den jeweils vertretenen Korporationen und bleiben hier außer Betracht; dazu etwa *Peter Moraw*, Hoftag und Reichstag von den Anfängen im Mittelalter bis 1806, in: *Hans-Peter Schneider / Wolfgang Zeh* (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland: Ein Handbuch*, Berlin u.a. 1989, S. 3 – 48.

4 Näheres bei *Jörg-Detlef Kühne*, *Die Reichsverfassung der Paulskirche. Vorbild und Verwirklichung im späteren deutschen Rechtsleben*, Neuwied 1998, S. 51.

(4) Aus diesen Zahlen lässt sich kein präzises Kriterium ableiten, aber doch ein gewisses Herkommen im Sinne einer eher gefühlsmäßigen Größenvorstellung. Es handelte sich durch unterschiedliche Verfassungsepochen hindurch um ungefähr vierhundert bis über sechshundert Abgeordnete. Die für den Deutschen Bundestag für erhebliche Zeiträume (2. bis 10. WP) gegebene Mitgliederzahl von etwas über 500 entspricht einem Durchschnitt jener hergebrachten Größenordnung. Die vorübergehende Vergrößerung der Abgeordnetenzahl nach der deutschen Einigung lässt sich in Anbetracht der damaligen Sonderbedingungen in diese Dimension einordnen; die aktuelle dagegen kaum.

Ist es ein Zufall oder etwas Anderes, dass schon die Bürgerversammlung im Athen des Altertums, etwa um 460 v. Chr., die Bezeichnung „Rat der Fünfhundert“ trägt?⁵ Über 2.000 Jahre später, in der Schlussphase der Französischen Revolution, wurde mit der Direktoriensverfassung von 1795 die Gesetzgebung einem „Conseil des Cinq-Cents“ übertragen.

2. Einwohnerschlüssel

(1) Nach der Ergänzung oder Umwandlung von zunächst dem regionalen Adel und den Ständen vorbehaltenen Vertretungskörperschaften um „Kammern“, die (zusätzlich auch) das „gemeine Volk“ repräsentieren sollten – von Ausnahmen und ungleichen Privilegierungen mittels des Wahlrechts hier abgesehen –, ergab sich das Erfordernis, für die den herrschenden Kreisen hinnehmbar oder wünschenswert scheinenden Mitgliederzahlen rationale Kriterien zu entwickeln. Dafür boten sich, mehr korporativ, Städte und Verwaltungsbezirke mit je einem oder einigen wenigen Abgeordneten an⁶ oder auch die Aufteilung der Bevölkerungszahl des ganzen Wahlgebiets auf eine bestimmte Zahl von Wahlbezirken.⁷ Die Vorstellungen, wie viele Einwohner von je einem Abgeordneten vertreten werden sollten, gingen allerdings auseinander.

Die grundsätzliche, im Blick auf die Wahlrechtsgleichheit auch naheliegende Überlegung, wonach ein Abgeordneter jeweils eine bestimmte oder doch bestimmbare Zahl von Einwohnern oder Wählern repräsentieren sollte, spielt auch in modernen Parlamenten und Wahlsystemen eine wesentliche Rolle. Sie prägt sich in unterschiedlichen Zuordnungen und Berechnungsmodellen aus, denen keine allgemein gültige oder gar verfassungsrechtlich verbindliche Relation zugrunde liegt. Bei einem gemischten Wahlsystem wie dem der Bundesrepublik Deutschland wird bezüglich der Wahlkreisstimmen von einer Variationsbreite innerhalb bestimmter Margen gegenüber der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der

5 Dazu *Philipp Austermann*, Die Geschichte der Abgeordnetenentschädigung, in: *Suzanne S. Schüttemeyer / Edzard Schmidt-Jortzig* (Hrsg.), Der Wert der parlamentarischen Repräsentation: Entwicklungslinien und Perspektiven der Abgeordnetenentschädigung, Baden-Baden 2014, S. 103 – 145, mit weiteren Nachweisen.

6 Zum Beispiel waren in der Badischen Zweiten Kammer 14 Städte mit je einem, zwei oder drei sowie 41 „Ämter“ mit je einem Abgeordneten vertreten, in der Württembergischen waren es sieben Städte und 63 „Oberamtsbezirke“ mit einheitlich je einem Vertreter.

7 Die Bayerische Zweite Kammer wurde mit einer Wahlbezirkseinteilung auf der Basis von 31.500 Einwohnern pro Abgeordneter zusammengesetzt (ab 1906 wurde der Schlüssel auf 38.000 erhöht); an den oben erwähnten 50.000-Schlüssel für die Paulskirche sei erinnert, aber auch daran, dass der Wahlkreiseinteilung in der Weimarer Republik eine Vertretung von je 60.000 Einwohnern durch einen Abgeordneten zugrunde lag.

Wahlkreise in den Ländern ausgegangen, „die deren Bevölkerungsanteil soweit wie möglich entsprechen“ muss (§ 3 Abs. 1 Nr. 3. Satz 1 Bundeswahlgesetz), während die Stimmen für die Landeslisten den Ländern (zunächst) „nach deren Bevölkerungsanteil“ (§ 6 Abs. 2 Satz 1 BWahlG) zugeordnet werden. Bei Einstimmen-Systemen (etwa in Großbritannien oder Frankreich, in Deutschland zum Beispiel im Saarland und bis 2007 in Bremen) müssen lediglich die Wahlkreise mit einer bestimmten, möglichst übereinstimmenden Einwohnerzahl auf die Zahl der Gesamtbevölkerung verteilt, oder, umgekehrt ausgedrückt, die Gesamtzahl der Einwohner möglichst gleichmäßig auf die Wahlkreise verteilt werden. (Dass dies wegen der unterschiedlichen regionalen Verteilung sozialer Schichten und Strukturen noch nicht für eine Chancengleichheit der Wähler und der Wahlbewerber genügt, soll hier unerörtert bleiben.)

(2) Daraus lässt sich jedoch kein allgemein verbindlicher Einwohnerschlüssel ableiten. Insbesondere versagt eine für alle Staaten, Länder und Regionen ähnliche Proportion umso deutlicher, je unterschiedlicher die Einwohner- und Wählerzahlen der Wahlgebiete sind. Sowohl nach oben, für sehr große Einwohnerzahlen, als auch für besonders kleine errechnen sich aus übereinstimmenden Einwohnerschlüsseln unzumutbare bis unsinnige Ergebnisse. Beispielsweise würden bei Anwendung der deutschen Relation zwischen Einwohnerzahl und Mandatszahl (82 Millionen zu 709, also eine Verhältniszahl von circa 115.000 auf einen Abgeordneten) für Russland mit circa 144 Millionen Einwohner etwa 1.050 Abgeordnete für die Duma herauskommen, für das Repräsentantenhaus der USA (circa 322 Millionen Einwohner) wären es etwa 2.350. Eine Zahl dieser Größenordnung (etwa 3.000) gilt übrigens real für die Große Volksversammlung Chinas, „repräsentiert“ aber circa 1.370 Millionen Einwohner – die Hochrechnung der deutschen Proportion ergäbe dort glatte 10.000 Mitglieder.

Für kleine Einwohnerzahlen gäbe der von Deutschland abgeleitete Schlüssel ebenso keine brauchbaren Ergebnisse her. Für die Niederlande mit circa 17,2 Millionen Einwohnern kämen 125 Volksvertreter heraus, eine Anzahl, die sich von den tatsächlich 150 Mitgliedern der Zweiten Kammer noch nicht allzu auffällig abhebt (bei einer Umfrage würde wahrscheinlich – gleichen Missmut wie in Deutschland unterstellt – Einverständnis auch mit 125 festgestellt werden). Im Falle Österreichs, dessen Nationalrat 183 Sitze umfasst, würde dieser Schlüssel angesichts von circa 8,7 Millionen Einwohnern nur ein Drittel, ungefähr 63 Abgeordnete auswerfen. Ganz abwegig wird die Rechnung bei Luxemburg, dessen kaum 600.000 Einwohner dann von etwa vier Abgeordneten in der Deputiertenkammer vertreten wären – sie umfasst in der Wirklichkeit 60 Mandatsträger.

Von hier aus lässt sich auch auf kommunale Vertretungskörperschaften hinweisen, insbesondere Stadträte von Großstädten, die in Deutschland zwar staatsrechtlich keine Parlamente darstellen – in der Alltagssprache aber gern „Stadtparlamente“ genannt werden – und sich auch intensiv, unterschiedlich nach jeweiliger Kommunalverfassung, mit der Verwaltung beschäftigen.⁸

Dies in Rechnung gestellt, zeigt zum Beispiel der Stadtrat von München (circa 1,5 Millionen Einwohner) mit 80 Mitgliedern eine durchaus parlamentsartige Größe – erst recht

8 Ob in diesem Punkt – Aufsicht, Mitsteuerung und Mitwirkung der gewählten Vertretung an der Verwaltung – die Unterschiede gegenüber staatsrechtlich „echten“ Parlamenten, insbesondere im Hinblick auf die Landtage, heute noch politisch substantiell sind, wäre eine besondere Untersuchung wert.

Köln mit weniger, nämlich etwas über einer Million Einwohnern und 90 gewählten Vertretern im Rat der Stadt. Auch für die kommunale Ebene gilt, dass ein einheitlicher Einwohnerschlüssel nicht ausreichen würde, um die „richtige“ Größe einer Vertretungskörperschaft zu bestimmen.

(3) Die tatsächlichen Abgeordnetenzahlen in den unterschiedlichen Ländern müssen also auch von weiteren Erwägungen bestimmt sein, zu denen wohl ihre Aufgaben, ihre Arbeitsfähigkeit, womöglich die Kosten der Veranstaltung, vor allem aber ihr grundlegender Sinn und Zweck gehören. Bevor darauf zurückgekommen wird, soll noch ein Blick auf Länder fallen, die mit dem unseren eher vergleichbar sind.⁹

Frankreich, mit circa 66,9 Millionen Einwohnern zweitgrößtes Land der EU nach Deutschland, verfügt über 577 Abgeordnete in der Assemblée. Damit ist die Relation zwischen Bevölkerung und Mandatsträgern mit circa 116.000 fast identisch mit der für Deutschland. Im nächstgrößeren Land, Großbritannien, stehen 650 Mitglieder im Unterhaus 65,6 Millionen Einwohnern gegenüber, auf einen Parlamentarier kommen circa 101.000 Bürger. Für Italien ergibt sich aus 60 Millionen Einwohnern und 630 Abgeordneten der Camera ein Quotient von 96.000. Der Bevölkerung Spaniens von 47 Millionen steht der relativ kleine Congreso mit 350 Abgeordneten gegenüber, sodass die Vertretungsrelation mit 134.000 größer ausfällt. Polen hat 38 Millionen Einwohner und 460 Abgeordnete im Sejm, was eine Verhältniszahl von 82.000 ergibt.

Außerhalb der EU soll noch die Ukraine betrachtet werden, die – in diesem Punkt gelegentlich unterschätzt – fast 43 Millionen Einwohner hat. Die 450 Mitglieder der Rada ergeben eine Relationszahl von gut 95.000. Der deutschen Bevölkerungszahl kommt die der Türkei mit fast 80 Millionen am nächsten; bei 550 Mitgliedern der Nationalversammlung stellt sich die Relation je Abgeordneter wie 145.000 dar. Für Deutschland würde sich bei Zugrundelegung der wahlgesetzlichen Ausgangszahl von 598 ein sehr ähnliches Verhältnis von 137.000 ergeben. Nur zum Vergleich: Das deutsche Bundesland Nordrhein-Westfalen zählt fast 18 Millionen Einwohner; mit den mindestens 181 Mitgliedern des Landtags (gegebenenfalls kommen Überhang- und Ausgleichsmandate dazu) ergibt sich eine Relation von 99.000, in der Nähe derjenigen für Italien oder die Ukraine.

Die Rechenbeispiele machen sichtbar, dass bei einer Schwankungsbreite von 82 bis 38 Millionen Einwohnern die Quotienten für die Einwohner-Abgeordneten-Relation von 145.000 bis 82.000 zum einen zwar weniger weit auseinanderfallen, zum anderen aber nicht so stark mit der Bevölkerungszahl korreliert sind, dass auf ein allgemeines, vielleicht international übliches oder gemeineuropäisches Kriterium aufgrund dieser Beziehung geschlossen werden könnte. Eine genaue Vorstellung darüber, wie viele Bürger von je einem Abgeordneten repräsentiert sein sollten, scheint nicht generell zu existieren oder jedenfalls nicht das entscheidende Kriterium für den Größenzuschnitt von Parlamenten zu sein. Im Rahmen der hier gebrachten Beispiele, die sich auf (noch) vergleichbar große Länder be-

9 Die Zahlen in den folgenden Rechenbeispielen sind geringfügig auf- und abgerundet, um „glatte“ Relationen zu erhalten; es kommt hier nicht auf absolut präzise Einwohnerzahlen an (die übrigens nicht in allen Ländern aktuell vorliegen), sondern nur auf Vergleichbarkeit. Für Italien wurde der Senat mit seinen 350 Mitgliedern trotz seiner in der Gesetzgebung mit der Camera dei Deputati gleichberechtigten Mitwirkung nicht mit dieser zusammengezählt, ebenso wenig wie im Fall des britischen Oberhauses; es soll nur auf die unmittelbar und allgemein gewählten Vertretungskörperschaften, „Abgeordneten Häuser“ im engeren Sinne, ankommen.

schränken und sehr viel kleinere ausschließen, findet sich Deutschland im Mittelfeld. Insbesondere ist festzustellen, dass die Parlamente von Großbritannien, Italien und Polen bezogen auf die Bevölkerung größer sind als der Bundestag mit seiner aktuellen Größe von 709. Mit der „Nenngröße“ von 598 würde er mit der Türkei und Spanien zu den in dieser Hinsicht kleinsten Repräsentationsorganen gehören.

3. Parlamentsaufgaben

Auch wenn die Frage, wie viele Bürger ein Abgeordneter im Parlament statistisch oder durchschnittlich vertreten soll und kann, nicht das einzige oder allein maßgebliche Kriterium für eine – daraus dann abzuleitende – Mitgliederzahl des Parlaments ist, so ist sie doch von einiger Bedeutung für den inhaltlichen Aspekt der parlamentarischen Repräsentation. Sobald danach gefragt wird, was der Abgeordnete für die auf ihn entfallende Personengesamtheit zu tun hat – politisch stellt diese sich ihm als Bevölkerung seines Wahlkreises und zugleich, über diesen hinaus, als Bezugsgruppe von ihm besonders beachteteter Interessengebiete dar –, fällt der Blick auf Kapazitäten und Leistungsgrenzen. Diese werden entscheidend dadurch bestimmt, welche Aufgaben vom Parlament und seinen einzelnen Mitglieder erwartet und wie intensiv sie wahrgenommen werden.

(1) Dazu lässt sich zunächst die These vertreten, dass ein Parlament mit umso weniger Mitgliedern auskommen kann, je stärker seine Hauptaufgabe in der Gesetzgebung und in den diesbezüglichen Debatten gesehen wird. Zumal wenn sie unter Prämissen wie „Sachgerechtigkeit“ und „Gemeinwohl“, und weniger politisch als Vermittlung und Verarbeitung divergierender Interessen einer pluralistischen Gesellschaft, verstanden wird, liegt die Vorstellung nicht allzu fern, dafür genüge eine begrenzte Anzahl fachlich kompetenter Parlamentsmitglieder, welche eigene oder von der Regierung vorgelegte Entwürfe ebenso gründlich wie vernünftig durcharbeiten und einem akzeptablen Ergebnis zuführen würden. Einiges spricht dafür, dass derartige Erwägungen hinter der verbreiteten Forderung stehen, Parlamente sollten arbeitsfähig, überschaubar und daher nicht allzu groß sein. Historisch könnte hier der Grund für die bemerkenswert konstanten Mitgliederzahlen der „Gesetzgebungsorgane“ in der konstitutionellen Monarchie liegen.

(2) Demgegenüber wird die personelle Kapazität in dem Maße stärker gefordert sein, in dem der anhaltende Dialog mit Bürgern, Gruppen, Verbänden, Medien, Wissenschaft u.a.m. zu einer entscheidenden Funktion wird, durchaus auch im Rahmen der Gesetzgebung. Die Aufgabe der Kommunikation und Vermittlung verlangt von den einzelnen Mandatsträgern zusätzliche Präsenz in räumlicher, zeitlicher und fachlicher Beziehung („vor Ort sein“ und „sich kümmern“ und dergleichen) auch außerhalb des so genannten Gesetzgebungsorgans. Das Bundestagswahlssystem bietet mit seiner Aufteilung in direkt gewählte Wahlkreisabgeordnete und Listenabgeordnete gewisse – keineswegs umfassende – Möglichkeiten, insoweit Schwerpunkte zu bilden. Für ein Parlament, das wie der Bundestag alle in Betracht kommenden Aufgaben auf gleichem, möglichst hohem Niveau erfüllen möchte, gewährleistet aber auch dies keine nachhaltige Lösung des Kapazitätsproblems. Das zeigt sich an Symptomen der Überlastung auf beiden Seiten des Aufgabenfeldes. Die Arbeit „im“ Bundestag im engeren Sinne ist von überfüllten Tagesordnungen und dem Verzicht auf grundlegende, die politische Entwicklung in frühen Stadien prägende Aussprachen des Parlaments und insgesamt von dem Eindruck der Getriebenheit durch unaufhörliche Rege-

lungserwartungen gekennzeichnet. Die Arbeit „außerhalb“ gleicht zunehmend dem Modell „Hase und Igel“ – der Mandatsträger mag sich abhetzen so viel er will und kann, am Ziel ist die Forderung immer schon da, sich mehr um die „wirklichen“ Bedürfnisse zu kümmern und nicht so „abgehoben“ zu agieren. Hier dürfte der wesentliche Punkt für die entgegengesetzten Wahrnehmungen von Bürgern und Parlamentariern liegen. Die letzteren haben im Prinzip kein Problem damit, sich die Arbeit in den Ausschüssen, Gremien, Fraktionen und im Plenum des Bundestages mit zahlreichen Kollegen zu teilen, während die Bürger aus der Sicht ihrer jeweiligen Interessen nicht einsehen, was da so viele Parlamentarier eigentlich alle zu tun haben.

(3) Mit sowohl der Gesetzgebungs- als auch der Kommunikationsaufgabe hängt die Funktion der Regierungskontrolle eng zusammen. Auch sie gibt nicht für sich allein das entscheidende Kriterium dafür her, wie groß ein Parlament unter gegebenen Bedingungen – in unserem Fall denen eines parlamentarischen Regierungssystems – sein soll. Jedoch hat diese Funktion ebenfalls einen Bezug dazu, wenn nicht theoretisch konzipierbar, so doch für die parlamentarische Praxis. Eine größere Zahl von Abgeordneten bedeutet mehr Arbeitsteilung, mithin kleinteiligere und im Detail genauere Beobachtung des exekutiven Umgangs mit unzähligen Interessen- und Fachgebieten, insofern auch mehr Einblick, mehr Mitgestaltungswünsche und mehr berücksichtigungspflichtige Kontrollaktivitäten. Die Befugnisse der Geschäftsordnung des Bundestages – Frage- und Auskunftsrechte, Antragsrechte, Berichterstatterfunktionen in Ausschüssen u.a.m. – stehen allen Abgeordneten gleichermaßen zu. Die Kontrollfunktion gegenüber der Regierung, ob aus oppositioneller Motivation oder als Mitsteuerung durch Koalitionsabgeordnete, ist in hohem Maße auch zum Vehikel der Kommunikations- und Vermittlungsaufgabe gegenüber Bürgern und gesellschaftlichen Gruppierungen, und umgekehrt, diese zum Vehikel innerparlamentarischer Kontrollaktivitäten gegenüber der Regierung geworden. In dieser Entwicklung könnte es gewissermaßen gar nicht genug Abgeordnete im Parlament geben; jedenfalls lässt sich aus diesem Kontext parlamentarischer Pflichten und Aufgaben kein Argument für ein kleines, überschaubares, womöglich „effizient“ oder gar „schlagkräftig“ gedachtes Parlament gewinnen. Es dürfte sich eher so verhalten, dass der zunehmenden Komplexität der politischen Bedingungen – national, supranational, international – mit einem ebenfalls komplex vermittelnden und kontrollierenden Parlament adäquat entsprochen werden kann, selbst wenn eine dafür in Kauf genommene größere Abgeordnetenzahl die Komplexität durch die Feedback-Schleifen ihrer politischen Aktivitäten auch wieder erhöht.

Ob das gut, im Sinne von noch differenzierterer Transmission und Partizipation gesellschaftlicher Interessen, oder schlecht im Sinne des Verlustes eindeutiger politischer Programmatik wäre, oder vielleicht beides zugleich, muss hier offenbleiben. Die Komplexitätswahrnehmung erscheint gesteigert; auch auf trotz vielfachen Verflechtungen noch gut abgrenzbaren Politikfeldern verflüchtigt sich die Möglichkeit, der einen oder anderen Seite eine erwartbare Position, eine Art Alleinstellungsmerkmal zuzuschreiben. Behauptungen innerhalb und außerhalb der Politik, die Dinge seien in Wahrheit viel einfacher und die Entscheidungen könnten einfacher gemacht werden, finden in manchen Kreisen Gehör. Selbst jedoch für den Fall, dass in der seit mehreren Wahlperioden gewachsenen Mitgliederzahl des Bundestages ein kausaler Faktor in diesem Zusammenhang vermutet werden könnte, dürfte er nicht so eindeutig zurechenbar sein, dass daraus eine auf die Reduktion von Komplexität gezielte Verkleinerung des Bundestages begründet werden könnte.

4. Wirtschaftlichkeit

(1) In der Kritik an der Größe des Bundestages fehlt nie das Argument, dass mehr Abgeordnete höhere Kosten verursachen – für ihre „Diäten“, ihre Mitarbeiter, Büroräume, Reisekosten u.a.m. Diese Beanstandung wird in der Regel „als solche“ vorgebracht, nicht etwa in einer Kosten-Nutzen-Abwägung. Eine solche wäre freilich nicht einfach; in sie müssten Gesichtspunkte, wie sie oben angesprochen wurden – Aufgabenstellung moderner Parlamente, Anpassung an veränderte gesellschaftliche Bedingungen auch über den nationalen Rahmen hinaus usw. – eingestellt werden. Meist erschöpft sich der Missmut in dem freilich unbestreitbaren Hinweis, das alles müsse schließlich „aus unseren Steuern“ bezahlt werden. Gelegentlich versuchte der Bundestag, sich auf dieses Niveau einzustellen, indem er für Diätenerhöhungen mit dem Versprechen warb, man werde „dafür“ die Zahl der Abgeordneten verringern.

Ob sich aus dem Argument „Steuermittel“ ein rationales Kriterium für eine „richtige“ oder jedenfalls angemessene Zahl von Parlamentsmandaten ableiten lässt, kann jedoch auch ohne genauere Zweck-Mittel-Relationen untersucht werden. Immerhin ist denkbar, dass jenseits einer gewissen Größenordnung die Aufwendungen aus den öffentlichen Haushalten außer Verhältnis zur Finanzierung anderer, ebenfalls bedeutender Staatsaufgaben geraten. Hierfür ist ein Blick auf einige Posten des Bundeshaushalts von Interesse.¹⁰

(2) Der Staat verfügt bekanntlich über kein „eigenes“ Geld, sondern nimmt Geld der Bürger in Form von (hauptsächlich) Steuern ein, die er sodann in seinem Budget auf unterschiedliche Aufgaben verteilt. Dies geschieht auf der Bundesebene durch jährliche Haushaltspläne, die vom Bundestag durch das Haushaltsgesetz freigegeben werden. Der Bundeshaushalt für 2017 umfasst Ausgaben in Höhe von 329 Milliarden, also 329.000 Millionen Euro. Davon entfallen auf das gesamte Budget des Bundestages (Einzelplan 02 des Bundeshaushalts) circa 870 Millionen Euro, ein Anteil zwischen 0,26 und 0,27 Prozent. Von den gesamten Staatsausgaben geht also ein Bruchteil von etwas über einem Viertel eines Prozents an den Bundestag.

Der Viertel-Prozent-Anteil umfasst alles, was der Bundestag für sein Personal und seine Arbeit verbraucht. Die Abgeordnetenentschädigung, die in der Diskussion regelmäßig nach vorn gestellten „Diäten“, macht von diesem 870-Millionen-Budget 69 Millionen Euro aus, etwa acht Prozent. Nachdem der ganze Haushalt für den Bundestag weniger als 0,27 Prozent des Bundeshaushalts ausmacht, beläuft sich der von diesem auf die „Diäten“ der Abgeordneten entfallende Anteil auf circa 0,02 Prozent, anders ausgedrückt: zwei Zehntausendstel oder 0,2 Promille des Bundeshaushalts.

Im Bundestagsbudget sind als Leistungen unmittelbar an die Abgeordneten ferner die pauschalierten Mandatskosten mit zusammen 33 Millionen enthalten. Alle Fraktionen zusammen erhalten außerdem einen Zuschuss von 88 Millionen, der nur zum geringsten Teil den Abgeordneten zufließt, vielmehr hauptsächlich für die Bezahlung der Fraktionsangestellten verwendet wird. Die Mitarbeiter der Abgeordneten – bezahlt und verwaltet von der Bundestagsverwaltung – machen weitere 212 Millionen aus. Weitere bedeutende Posten für den Bundestag finden sich zum Beispiel bei der Infrastruktur (Technik, Bauten, Räume,

10 Die angegebenen Beträge sind dem Bundhaushaltsplan für 2017 entnommen, auf glatte Zahlen gerundet und nur für den Einzelplan 02 des Bundestages in einigen Kapiteln ausdifferenziert. Einige wenige Posten aus anderen Einzelplänen sind beispielhaft genannt, um die Größenverhältnisse zu verdeutlichen.

Fahrzeuge usw.) mit etwa 84 Millionen und bei der Medien- und Computerausstattung mit circa 21 Millionen Euro.

Wenn es um die hier erörterte Kostenrelevanz der Anzahl von Mandatsträgern geht, müssen die Beträge in den Blick genommen werden, die den Abgeordneten insgesamt zuzurechnen sind, die also mit ihrer Anzahl entsprechend steigen oder fallen. Das sind im Wesentlichen die genannten Entschädigungen und die Kostenpauschale, zusammen (für 2017) 102 Millionen, sowie die derzeit 212 Millionen für Mitarbeiter. Auch wenn einem jeden Abgeordneten statistisch ein Pro-Kopf-Anteil der anderweitigen Kosten für den Bundestag hinzuge-rechnet werden kann, sind diese doch zum größeren Teil „Sowieso“-Kosten, die für einen größeren oder kleineren Bundestag nicht in entsprechender Proportion zu- oder abnehmen. Die zusätzlichen oder, im Falle einer Verkleinerung, die einzusparenden Beträge ließen sich im Einzelfall relativ genau ausrechnen, etwa die Zahl zusätzlich benötigter Büroräume, Möbel, Computer usw. Auch bei den Mitarbeitern würde das in der einen oder der anderen Richtung zu Buche schlagen.¹¹ Auch bei den Fraktionszuschüssen, die zum Teil nach einem Mitgliederschlüssel zugeteilt werden, käme insoweit eine Kalkulation pro Kopf in Betracht.

(3) Auch wenn man dies alles in Rechnung stellt, bleibt von einer vermeintlichen Kostenexplosion oder einer nicht mehr zumutbaren Belastung des Steuerzahlers infolge zu vieler Abgeordneter nichts übrig. Legt man die Entschädigungen, Kostenpauschalen, Mitarbeitergehälter und Fraktionszuschüsse mit zusammen etwa 350 Millionen Euro um auf den Kopf der deutschen Bevölkerung (82 Millionen), oder der Wahlberechtigten (61,5 Millionen), dann entfallen Leistungen von 4 Euro und 26 Cent auf jeden Einwohner oder 5 Euro und 69 Cent auf jeden Wähler – wohlgemerkt pro Jahr. Umgelegt auf die routinemäßig bedauer-ten Steuerzahler (etwa 35 Millionen)¹² sind es zehn Euro für jeden – ebenfalls im Jahr.

Legt man stattdessen den gesamten Haushalt des Bundestages, also die ganzen 870 Mil-lionen, pro Kopf um, dann treibt das die Belastung für jeden Einwohner auf erschreckende (sit venia verbo!) 10,60 Euro hoch, für einen Wahlberechtigten auf 14,14 Euro und einen Steuerzahler auf 24,83 Euro – wieder im Jahr. Auf den Monat heruntergerechnet ergibt sich gerade noch für den Steuerzahler ein Eurobetrag (etwas über zwei Euro), bei den Ein-

11 Hier ist auf einen Zusammenhang zwischen Regierungssystem, Parlamentsaufgaben und Abge-ordnetenzahl aufmerksam zu machen, der sich am US-Kongress und seinen (im Repräsentanten-haus) 550 Abgeordneten gut erkennen lässt: Eine im Verhältnis zur Bevölkerung eher geringe Zahl von Mandatsträgern kann ihre Aufgaben bei Kommunikation, örtlicher Präsenz und Ver-mittlung („Write Your Congressman!“) durch auffallend große Mitarbeiterstäbe erfüllen (lassen); so wird in den USA die Relation der Abgeordnetenzahl gegenüber Fläche und Bevölkerung kom-pensiert. Es spricht manches dafür, dass die zentrale Rolle des Parlaments in immer weiter diffe-renzierten Gesellschaften auch auf diesem Wege gesichert werden kann und vielleicht muss, so-wweit bestimmte Funktionen von den Abgeordneten als einzelnen Personen nicht (mehr) vollstän-dig abgedeckt werden können. Für den Bundestag ist zu beobachten, dass der kontinuierliche Aufwuchs der Kosten für Mitarbeiter der Abgeordneten wesentlich auch von der notwendigen Einbindung in die rapide zunehmende elektronische Kommunikation motiviert war.

12 Die tatsächliche Zahl „der“ Steuerzahler ist praktisch nicht zu ermitteln. Von den (2017) etwa 44 Millionen Erwerbstätigen gelten nur 27 Millionen als „Nettosteuerzahler“, nämlich solche, bei denen der Saldo gegen vom Staat bezogene Transferleistungen positiv ist; folglich hängt das von der Definition der Transfers ab. Wer will, kann auch noch alle vom Staat besoldeten Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes teilweise herausrechnen; wer anders will, kann alle Zahler von indirekten Steuern (Mehrwertsteuer auf praktisch alle Waren und Dienstleistungen sowie Sonderabgaben auf bestimmte Produkte wie Benzin oder Tabak) wieder hinzurechnen, usw.; für die hier erörterte Thematik muss ein plausibler Mittelwert genügen.

wohnern und Wahlberechtigten sind es Cent-Beträge. Mit dem Gegenwert von vielleicht einer Tasse Kaffee im Monat ist die demokratisch-parlamentarische Organisation unserer staatlichen Willensbildung im Wesentlichen bezahlt; im Kontext mögen auch noch Wahlkämpfe und der staatliche Anteil der Parteienfinanzierung hinzugerechnet werden. (Regiert wird übrigens überall, auch in nicht demokratischen Systemen, weshalb die Kosten für die Exekutive hier unerörtert bleiben.)

Nur zur realistischen Einschätzung haushaltswirtschaftlicher Größenordnungen: Die im Bundeshaushalt 2017 für Soziale Sicherung, Familienpolitik usw. veranschlagten 170.400 Millionen Euro (170,4 Milliarden) würden bei dieser Rechnung mit über 2.000 Euro pro Einwohner und Jahr zu Buche schlagen, pro Steuerzahler (auf 35 Millionen geschätzt, vgl. Fußnote 12) wären es über 4.800 Euro. Der mit 36.600 Millionen weit geringere Verteidigungsetat würde umgelegt für den einzelnen Einwohner 445 Euro und für den einzelnen Steuerzahler noch über 1.000 Euro pro Jahr ausmachen.

Angesichts dieser Größenordnungen können nennenswerte finanzielle Belastungen des Staatshaushalts und der Steuerzahler durch ein größeres oder, umgekehrt, finanzielle Entlastungen durch ein kleineres Parlament nicht ernsthaft vorgebracht werden. Das Argument „Steuermittel“ kann schwerlich, jedenfalls nicht rational, als ein wesentliches Kriterium zur Bestimmung von Mitgliederzahlen des Bundestags dienen.

5. Arbeitsfähigkeit

Hinter der Befürchtung, das Parlament könne durch eine zu große Mitgliederzahl organisatorisch überkompliziert, schwerfällig oder unübersichtlich und in seiner Aufgabenwahrnehmung behindert werden, stehen Prämissen, die im Wesentlichen ungeprüft sind. Wenigstens modellhaft müsste für dieses Argument gezeigt werden können, dass durch eine Mitwirkung zahlreicher oder, bezogen auf eine angenommene „richtige“ Anzahl, zusätzlicher Mandatsträger an der parlamentarischen Willensbildung Nachteile entstehen.

Für den 19. Bundestag muss sich noch konkret erweisen, ob der aktuelle Aufwuchs Formen der Mitwirkung nunmehr maßgeblich verändern wird oder muss. Die bisher gegebene Aufbau- und Ablauforganisation hat sich über viele Jahrzehnte bei recht unterschiedlichen Mandatszahlen relativ konstant gezeigt. Sie ist geprägt durch eine hochgradige Arbeitsteilung – Ausschüsse und Arbeitskreise – sowie eine lange erprobte Leitungs- und Koordinationsstruktur – Ältestenrat, Präsident und Präsidium für den Bundestag, Vorsitzende, Vorstände und Geschäftsführer für die Fraktionen. Für die arbeitsteilige Struktur spielt die fachpolitische Anpassung der Gremien an die Ressortgliederung der Regierung eine wichtige Rolle. Die Ausschüsse, und ihnen folgend die Arbeitskreise und -gruppen der Fraktionen, bilden jeweils das Fachgebiet eines Ministeriums ab, um von dort kommende Gesetzentwürfe mit Sachkunde und Erfahrung prüfen sowie gegebenenfalls ändern und das betreffende Ressort auf dortige Vorgänge und Entwicklungen kontrollieren zu können. Wenn diese seit über 40 Jahren bestehende Parallelorganisation beibehalten wird, kann die Zahl der Fachausschüsse nicht wesentlich erhöht werden.¹³ Dann bleibt nur die Möglich-

13 Die Anzahl der Ressorts der Regierung ist ähnlich wie bisher entschieden worden. Damit war eher zu rechnen als mit einer Vermehrung, selbst wenn es für diese gute Gründe geben mag – nicht nur so genannte „politische“ wie die ausgewogene Beteiligung von Koalitionspartnern. His-

keit, die Mitgliederzahl der Ausschüsse zu erhöhen, sofern das Bedürfnis, jedem Abgeordneten mindestens einen Ausschusssitz zu ermöglichen, auf beiden Seiten – den Abgeordneten selbst und den Fraktionen – maßgeblich bleibt. Ob eine Vergrößerung der Ausschüsse um jeweils einige Mitglieder deren Arbeit wesentlich erschweren und verzögern würde, liegt indessen keineswegs auf der Hand. Bisherige Erfahrungen mit den sehr unterschiedlich großen und kleinen Ausschüssen geben dafür nichts her, auch nicht, wenn man die unterschiedliche Aufgabenfülle der Ausschüsse mit in Rechnung stellt. Unter dem letzteren Gesichtspunkt – einige Ausschüsse wie die für Recht, Innenpolitik, Sozialpolitik oder den Haushalt sind tatsächlich traditionell überlastet – ließe sich mindestens ebenso vertreten, dass eine größere Zahl von Mitgliedern die Arbeit auf mehr Schultern verteilen würde.

Aus Sicht der Fraktionen könnte sich ebenfalls ein Bedarf ergeben, die Mitgliedschaft in ihren Arbeitsgruppen, aber auch die ihrer (fraktionsintern zu wählenden) Vorstände zu erhöhen. Für die Parlamentarischen Geschäftsführer mag der Koordinierungsaufwand zunehmen, falls davon ausgegangen werden muss, dass die Informations-, Abstimmungs- und gegebenenfalls Überzeugungsarbeit für eine größere Zahl von Fraktionsangehörigen ansteigt oder schwieriger wird. Auch dies ist freilich nicht ausgemacht; es kann allenfalls nach einiger Zeit der Erfahrung mit dem aktuellen Bundestag überprüft werden. Das bezieht sich auch auf die Debattenbeiträge; welche Zeitbudgets für die einzelnen Punkte der Tagesordnung vereinbart werden und wie viele Redner die Fraktionen jeweils aufbieten, muss nicht von der Gesamtzahl der Abgeordneten abhängen.

Insgesamt muss hier Einiges der Praxis der 19. Wahlperiode überlassen bleiben. Die bisherigen Erfahrungen mit steigenden Mitgliederzahlen im Bundestag sprechen aber eher dafür, dass die bisherigen Organisationsformen auch der größeren Zahl gerecht werden können. Immerhin können auch Vorteile durch eine noch gezieltere Spezialisierung auf Fachgebiete und noch differenziertere Betreuung von Politikfeldern entstehen. Das verweist nochmals auf den Zusammenhang von Abgeordnetenzahl und Aufgabenverständnis des Parlaments. Wenn es zu den besonderen Vorteilen der demokratisch-parlamentarischen Willensbildung gehört, dass die Regelungsvorhaben sorgfältig, unter Einbeziehung breiten Sachverständs, unter permanenter Rückkopplung mit gesellschaftlichen Interessen, unter steter Berücksichtigung von Verwaltungsbedürfnissen und bei umfassender Information der Öffentlichkeit, also in einem außerordentlich vielschichtigen Verfahren entwickelt werden und zustande kommen, und wenn gerade darin das Erfolgsgeheimnis ihrer relativ großen Geltungskraft und Akzeptanz liegt, dann wird der damit in Kauf zu nehmende Zeitbedarf nicht in einem untragbaren Maße erhöht durch eine größere Anzahl von daran mitwirkenden Abgeordneten. Auch unter dem Aspekt der Arbeitsfähigkeit findet sich mithin kein durchschlagendes Kriterium, mit dem ein Parlament ohne weiteres als zu groß, zu klein oder optimal definiert werden könnte.

torisch hat die Ressortgliederung von Regierungen immer über kurz oder lang die in der Gesellschaft entwickelte Interessen- und Fachdifferenzierung nachgebildet, wenn Staatsaufgaben auf neuen Feldern entstanden waren oder sich auf sie zu beziehen hatten, vgl. etwa Umwelt-, Frauen-, Verbraucher-, Europa- und andere Ressorts; über ein Ressort für Digitalisierung war gesprochen worden. Jedoch stehen Regierungen unter ähnlichem öffentlichen „Sparsamkeits“-Druck wie Parlamente und scheuen sich, durch zusätzliche Ministerien für neue oder wichtiger gewordene Aufgaben das Kabinett zu vergrößern.

6. Mentalitäten

Die Betrachtung unterschiedlicher denkbarer Maßstäbe für eine Größenbestimmung oder auch -begrenzung des Parlaments zeigt kein Kriterium, das für sich allein aussagekräftig wäre. Vielmehr zeigt sich, dass mögliche Gesichtspunkte in hohem Maße miteinander verknüpft sind und insbesondere auch vom Verständnis und der Wahrnehmung der Aufgaben der Mandatsträger und des Parlaments insgesamt bestimmt werden oder doch werden sollten. Wenn dennoch eine zwar schwer zu begründende, aber gefühlsmäßig virulente Größenvorstellung existiert, könnte dahinter eine Art von Konglomerat aus unterschiedlichen Teilkennnissen, Vermutungen, Wünschen, Erwartungen und Vergleichen stehen. Die bisher erörterten Gesichtspunkte, darunter auch die ungefähre Vorstellung von Parlamentsgrößen in der Historie und in anderen Ländern, mögen in unterschiedlicher Mischung darin ihre Rolle spielen. Auch müssen sie schon seit langem ihre Rolle spielen und gespielt haben, denn spontan kann eine solche ungefähre Vermutung über „richtige“ Parlamentsgrößen kaum entstehen.

Das führt zu der Frage, inwieweit Vorverständnisse mitspielen, die einer Überprüfung an Fakten und Voraussetzungen schwer zugänglich oder durch sie schwer zu beeinflussen sind. Das dürfte für eine allgemeine Sparsamkeits-Vorstellung zutreffen, die aus der Lebenswirklichkeit der Menschen stammt: Man muss haushalten mit seinem Geld, überflüssige Ausgaben vermeiden, bitte kein Luxus und dergleichen. Sie wird gerne, nahezu selbstverständlich, gegen „den Staat“ gewendet, der doch von unserem, also auch „meinem“ Geld lebt. Am Staat als ganzen sind die zahllosen Aufgaben und Zwecke schwer zu überblicken, die des Parlaments dagegen (vermeintlich) schon eher. Die Anzahl der Abgeordneten ist stärker im Bewusstsein als beispielsweise die Ministerialbürokratie mit ihren circa 25.000 Mitarbeitern (auf Bundesebene), und was der Bundestag macht, scheint einigermaßen geläufig. Da spielt ein Vergleich von finanziellen Größenordnungen innerhalb des Staatshaushalts, wie oben vorgerechnet, keine Rolle: Hier gibt es einen Punkt, an dem man sicher sparen könnte.

Ähnliches dürfte für die Vorstellung der Schwerfälligkeit und Umständlichkeit großer Organisationen gelten. Das kennt man ja von großen Wirtschaftsunternehmen, Versicherungen, Verbänden, auch von „der Bürokratie“ überhaupt. Weniger ist mehr, ist beweglicher und effizienter. Auch hier kommt es nicht auf einen Vergleich mit den Zwecken und ihrer Erfüllung an, sondern auf eine als Lebenserfahrung bestätigte Erwartung: Auch ein Parlament wird wohl mit zunehmender Größe immer umständlicher.

Dies führt allerdings wieder zurück zu ebenfalls von weither kommenden Vorstellungen über Sinn und Zweck des Parlaments überhaupt. Die Erwartung von Effizienz passt nur zu der Vorstellung einer Gesetzesmaschine, die den Regelungsbedarf alsbald erkennt und zügig erledigt. Der Bundestag geht auf diese Vorstellung in seiner Öffentlichkeitsarbeit selbst ein, wenn er sein Selbstbild als „Arbeitsparlament“ betont und seinen „Fleiß“ anhand von über 400 Gesetzen sowie Abertausenden von Drucksachen in jeder Wahlperiode hervorhebt. Was der Bundestag im eigentlichen Sinne – auch mit diesen Gesetzen, aber eben auch mit vielen anderen Aktivitäten – für eine demokratische, freiheitliche, rechtsstaatliche pluralistische Gesellschaft und ihre Bürger tut, ist nicht so einfach vorzurechnen und bleibt außer Betracht.

An dieser Stelle ist nicht zu übersehen, dass die Vermutung eines Einsparpotentials am Parlament auch von verbreiteter Konfliktscheu, Parteiaversion und Interessenprüderie geprägt ist. Im Parlament wird „gezankt“, man „kommt nicht zu Potte“ und redet „zum Fenster hinaus“, wo doch „kraftvolles Handeln“ im Interesse des „Gemeinwohls“ nötig wäre,

und so fort. Von Politikern werden diese Redeweisen gerne übernommen, wenn es gerade passt (das heißt dann nicht Populismus, sondern Bürgernähe). Als Parlamentarier mag man sich damit trösten können, dass zu den Mandatsaufgaben eben auch gehört, öffentlich sichtbar für den ansonsten schwer zu durchschauenden „Staat“ zu stehen und die Speere der Kritik auf sich zu ziehen. Dieser Trost ist aber solange unverdient, wie nicht konsequent und gemeinsam versucht wird, den verstaubten Vorurteilen gegen den Parlamentarismus mit Fakten und rationalen Argumenten entgegenzutreten.

Vor diesem Hintergrund ist nicht zu erwarten, dass die vermutlich (wieder) bevorstehende Diskussion über eine Verkleinerung des Bundestages von rationaleren Erwägungen bestimmt sein wird. Neben dem aus anderen Gründen unbestreitbaren Reformbedarf des Wahlsystems wird wohl regelmäßig das Größenargument eine Rolle spielen. Die dann jeweils angestrebte „Höchstzahl“ von Bundestagsmitgliedern lässt sich, wie dargelegt, aus den verschiedenen Kriterien für die Wahrnehmung der Parlamentsaufgaben nicht wirklich ableiten. Auch wenn sicher niemand mit der Meinung hervortreten wird, die Abgeordnetenzahl sei derzeit gerade richtig, wäre es doch ein gutes Zeichen einer verständigen Debatte, wenn die Verkleinerungsforderung wenigstens nicht zur tragenden Begründung für eine Wahlrechtsreform würde.

Institutionenreform schwer gemacht – die Reformresistenz Zweiter Kammern

Roland Sturm

Zweite Kammern in westlichen Demokratien sind nicht im Fokus der privaten oder der öffentlichen Aufmerksamkeit, von Ausnahmesituationen abgesehen. Die Frage drängt sich auf: „Wozu Zweite Kammern?“ *Suzanne S. Schüttemeyer*, gemeinsam mit mir, hat sich dieser Frage schon 1992 angenommen.¹ Wir waren zu dem Urteil gelangt, dass Zweite Kammern eigentlich nur noch als Ort der Repräsentation von Territorien eine rationale Begründung haben.² Historische Kontexte, wie die frühere politische Rolle der Aristokratie oder ein ständestaatliches Gesellschaftsbild orientiert an der katholischen Soziallehre, sind heute ebenso wenig fähig einen gesellschaftlichen Konsens für Zweite Kammern zu schaffen, wie die Ernennung von Mitgliedern der Zweiten Kammern durch die Regierung oder Expertenkommissionen. Eine Ernennung widerspricht dem Prinzip, dass Parlamente in

1 Vgl. *Suzanne S. Schüttemeyer / Roland Sturm*, Wozu Zweite Kammern? Zur Repräsentation und Funktionalität Zweiter Kammern in westlichen Demokratien, in: *ZParl*, 23. Jg. (1992), H. 3, S. 517 – 536.

2 Neuere Forschung zeigte allerdings, dass selbst Regionen, die demokratische Repräsentation in Zweiten Kammern wichtiger ist als die territoriale. Vgl. *Mike Medeiros / Damien Bol / Richard Nadeau*, Democratic Legitimacy or Regional Representation: Support for Upper Chamber Reform in Scotland and Quebec, in: *Parliamentary Affairs*, 71. Jg. (2018), H. 4, S. 738 – 759.