



# Die Grösse eines Parlaments aus politologischer Sicht

Hans Hirter, Politologe, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern

**Die Grösse eines Parlaments ist eine Frage, die in der Politik nur selten ernsthaft diskutiert wird. Bei der Bestimmung der Sitzzahl orientiert man sich meist nicht an funktionalen Überlegungen, sondern an historischen Vorläufermodellen (so etwa im 19. Jahrhundert in den drei Kantonen Aargau, Bern und Waadt am Rat der Zweihundert des alten bernischen Patrizierstaates, welchem ja alle drei angehört hatten). Ist die Sitzzahl einmal festgelegt, wird in der Regel lange daran festgehalten. Auch bei Parlamentsreformen blieb diese Frage lange Zeit jeweils im Hintergrund. Viel umstrittener und in den politischen Auswirkungen auch wesentlich bedeutsamer sind die Wahlsysteme (also Proporz oder Majorz, Sperrklauseln und die Grösse und Bildung der Wahlkreise). Erst in den letzten Jahren ist, zumindest in den Schweizer Kantonen, das Interesse der Politik an der Grösse eines Parlaments geweckt worden. Anlass dazu waren Forderungen von zumeist bürgerlicher Seite nach einem effizienteren und damit auch kostengünstigeren Ratsbetrieb.**

Dieses lange Zeit vorherrschende, und ausserhalb der Schweiz immer noch bestehende Desinteresse der Politik an der Frage nach der Grösse eines Parlaments findet seinen Niederschlag auch in der Wissenschaft. Es existieren sehr viele Analysen über die Wahlsysteme und ihre Auswirkungen auf das politische System und die darin agierenden Parteien<sup>1</sup>. Man stösst in der wissenschaftlichen Literatur auch auf eine Vielzahl von Untersuchungen zum Funkzionieren eines Parlaments, also zu seinen Kommissionen, Fraktionen, Instrumenten und so weiter. Zu dessen Grösse findet man aber praktisch nichts.

In seinem Kommentar zur (alten) schweizerischen Bundesverfassung schreibt der Staatsrechtler Jean-François Aubert, dass die Grösse eines Parlaments ein freier politischer Entscheid sei. Die Mitgliederzahl darf nach Aubert nicht zu klein sein, um den Unterschied zu einem Regierungskollegium oder einer Expertenkommission zu

betonen. Vor allem muss sie gross genug sein, um die Vielfalt einer pluralistischen Gesellschaft ausreichend abzubilden. Andererseits darf nach Aubert ein Parlament auch nicht zu gross sein, da sonst seine Handlungsfähigkeit beeinträchtigt würde<sup>2</sup>. Mit diesen beiden Ecksteinen zur Bestimmung der optimalen Grösse eines Parlaments, der Repräsentationsfunktion und der Arbeitseffizienz, wollen wir uns in diesen einleitenden Bemerkungen zu den Erfahrungsberichten aus den Kantonen etwas näher auseinandersetzen.

## 1. Die Repräsentationsfunktion des Parlaments

Ein internationaler Vergleich zeigt, dass die zur Zeit existierenden nationalen Parlamente zwischen rund 50 und 800 Sitze zählen: Im europäischen Raum finden wir die kleinsten in Island und Zypern mit 42 resp. 50 Mitgliedern; über die grössten verfügen Deutschland, Frankreich, Italien und Grossbritannien mit jeweils rund 600 Abgeordneten. Generell besteht ein gewisser, aber nicht direkt proportionaler Zusammenhang zwischen Parlamentsgrösse und Bevölkerungszahl. Je mehr Bürgerinnen und Bürger zu vertreten sind, desto mehr Mitglieder zählt in der Regel ein Parlament. Die Grösse des Territoriums spielt hingegen keine Rolle: so sitzen zum Beispiel im australischen Parlament lediglich 125 Abgeordnete<sup>3</sup>.

Das gleiche Bild ergibt sich auch bei den Teilstaaten eines Landes. In Deutschland haben die bevölkerungsmässig kleinen Stadtstaaten Bremen und Hamburg die kleinsten Parlamente (rund 100 Mitglieder), die bevölkerungsreichsten Bundesländer Bayern und Nordrhein-Westfalen weisen die grössten auf. Entsprechend sieht es in der Schweiz aus: Appenzell-Innerrhoden hat 46 Parlamentsmitglieder, 14 Kantone weisen zwischen 80 und 130 Sitze auf, und die bevölkerungsreichsten Kantone Zürich, St. Gallen und Waadt (180) sowie Bern und Aargau (bisher 200, ab den nächsten Wahlen 160 resp. 140) haben auch die grössten Parlamente<sup>4</sup>. Analoges

gilt auch für die Stadt- und Gemeindeparlamente: deren Mitgliederzahl bewegt sich in der Schweiz zwischen 30 (in vielen kleineren Städten) und 125 (in Zürich).

Mit dieser groben Anpassung der Parlamentsgrösse an die Einwohnerzahl einer politischen Einheit wird versucht, im Parlament eine möglichst gute Repräsentation der Bürgerinnen und Bürger in Bezug auf ihre politischen Ideen und ihre territoriale Herkunft zu erreichen.

Für die proportionale Vertretung der einzelnen politischen Gruppierungen spielt allerdings die Parlamentsgrösse keine Rolle. Ob eine kleine Partei den Sprung ins Parlament schafft, ist im Proporzsystem weitgehend von der Wahlkreisgrösse (natürliche Sperrklausel) und allfälligen rechtlichen Sperrklauseln abhängig. Dies sei an einem Beispiel dargestellt: Bei einem Parlament mit 100 Mitgliedern und fünf Wahlkreisen mit je 20 Mandaten braucht eine Partei in einem Wahlkreis knapp 5% der Stimmen für ein Vollmandat<sup>5</sup>, d.h. einen sicheren Sitz. In einem doppelt so grossen Parlament mit 200 Mandaten, aber mit 20 Wahlkreisen mit je 10 Mandaten müsste sie hingegen gut 9%<sup>6</sup> Wähleranteil für dieses Vollmandat erzielen.

Mehr Bedeutung hat die Grösse des Parlaments für die Vertretung der geografischen Gebiete. Je grösser ein Parlament, umso kleiner wird in einer politischen Einheit die Zahl der Bürger, die von einem Parlamentsmitglied vertreten werden. In den schweizerischen Kantonen ist die Verteilung am feinsten in Appenzell Innerrhoden, wo auf 324 Einwohner ein Parlamentsmandat kommt. Am gröbsten ist sie in Zürich mit rund 6500 Einwohner je Sitz und in Bern mit 4700 (nach der Reduktion auf 160 werden es knapp 5900 sein). Auf nationaler Ebene sind diese Vertretungszahlen natürlich wesentlich grösser (für die Schweiz 1:36'000, für Deutschland 1:125'000). Selbstverständlich spielt aber auch für die regionale Repräsentation die Wahlkreisgeometrie eine wichtige Rolle. Besteht in einer politischen Einheit nur ein einziger Wahlkreis (wie z.B. im Kanton Genf) ist keine Gewähr für eine proportionale Vertretung aller Regionen vorhanden. Am besten

<sup>1</sup> Vgl. z.B. Dieter Nohlen, *Wahlrecht und Parteiensystem. Über die politischen Auswirkungen von Wahlsystemen*, Opladen 2000.

<sup>2</sup> Jean-François Aubert e.a. (Hg.), *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Loseblattsammlung, Art. 72, Basel 1996.

<sup>3</sup> Vgl. dazu Philip Laundy, *Les parlements dans le monde contemporain*, Lausanne 1989.

<sup>4</sup> In Bern und im Aargau sind die Reduktionen vom Volk 2002 resp. 2003 gutgeheissen worden.

<sup>5</sup> Gemäss der in der Schweiz vorwiegend üblichen Zuteilungsmethode gemäss Hagenbach-Bischoff genau 4,8% (100:21).

<sup>6</sup> Genau 9,1% (100:11).



ist diese regionale Vertretung garantiert bei einem Majorzsystem mit lauter Einerwahlkreisen wie in Grossbritannien oder Frankreich; dies geschieht dann allerdings zu Lasten der Repräsentativität in Bezug auf die politischen Einstellungen, da hier kleinere Parteien praktisch keine Erfolgchancen haben.

Zusammenfassend gilt, dass die Parlamentsgrösse zwar in einer gewissen Relation zur Einwohnerzahl stehen sollte, sie aber keine entscheidende Rolle spielt für die Frage der Vertretung der unterschiedlichen politischen und regionalen Interessen. Ausschlaggebend sind hier Wahlsystem, Wahlkreisgrösse und Wahlkreisgeometrie.

## 2. Parlamentsgrösse und Funktionen eines Parlaments

Ein erster Anhaltspunkt für die optimale Grösse eines Parlaments unter dem Aspekt seiner Effizienz ergibt sich von den Aufgaben her, die ein Parlament zu erfüllen hat. Aus den oben angestellten Zahlenvergleichen geht hervor, dass nationale Parlamente in der Regel mehr Mitglieder zählen als solche von Gliedstaaten (z.B. Kantone) und diese wiederum mehr als städtische Parlamente. Diese Abstufung macht Sinn; denn der Arbeitsaufwand in einem nationalen Parlament beinhaltet mehr Bereiche (so etwa Aussenpolitik, Armee) als in einem Kantonsparlament. Zudem ist die Gesetzgebungsarbeit auch bei stark föderalistisch geprägtem Staatsaufbau auf Landesebene umfassender als in den Gliedstaaten. Für letztere ist der Rahmen mit nationalen Vorgaben (Rahmengesetzen) oft bereits weitgehend abgesteckt und es geht vielfach nur noch um die Umsetzung übergeordneter Bestimmungen.

Ein zweiter Anhaltspunkt für die Bestimmung einer optimalen Parlamentsgrösse ist die Organisation der Arbeit im Parlament. Eine sehr wichtige Rolle spielen bei dieser Arbeit die Kommissionen und die Fraktionen.

Für sogenannte Arbeitsparlamente besteht der Grundsatz, dass jedes Parlamentsmitglied einerseits mindestens einer Parlamentskommission angehören soll. Andererseits ist darauf zu achten, dass die Abgeordneten nicht durch die Verpflichtung überfordert werden, in einer Vielzahl von Kommissionen mitwirken zu müssen. Unter Arbeitsparlamenten versteht man diejenigen, welche die Gesetzgebung wesentlich mitgestalten (also z.B. die schweizerische Bundesversammlung oder der amerikani-

sche Kongress) und nicht bloss die Vorlagen der Regierung je nach Fraktionszugehörigkeit ziemlich bedingungslos unterstützen oder ablehnen (wie z.B. das englische Parlament)<sup>7</sup>. Die Anzahl der Kommissionen kann variieren. Sie orientiert sich in der Regel an der Anzahl der eigenständigen politischen Bereiche (oft auch an der Anzahl der entsprechenden Regierungsministerien) und beläuft sich in der Praxis auf ungefähr acht bis fünfzehn. Wenn man von der aus der betriebswirtschaftlichen Forschung und der politischen Praxis als ideal ausgewiesenen Kommissionsgrösse von 13-15 Mitgliedern ausgeht, ergibt sich eine maximale Zahl von ca. 180 Parlamentsmitgliedern, damit jedes in mindestens in einer Kommission Einsitz nehmen kann. Natürlich besteht die Möglichkeit, die Mitgliederzahl einer Kommission nach oben oder nach unten zu variieren. Sie darf aber nicht zu klein sein, um auch kleine Fraktionen in die Kommissionsarbeit einzubeziehen, und sie sollte auch nicht zu gross sein, um nicht ein Miniparlament, sondern eine arbeitsfähige Kommission zu haben. Neben den Kommissionen sind auch die Fraktionen für einen effizienten Ratsbetrieb wichtig, indem sie die Meinungen der einzelnen Abgeordneten bündeln, die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung ihrer Mitglieder vorantreiben und die Diskussion strukturieren. Wir haben oben festgehalten, dass die Wahlchancen für die kleinen Parteien bei einem verkleinerten Parlament an sich nicht schlechter sind, weil dafür die Wahlkreisgrösse entscheidend ist. Nicht abstreiten lässt sich aber, dass in einem kleineren Parlament die einzelnen Fraktionen weniger Mitglieder haben werden. Bei einer radikalen Verkleinerung (z.B. auf 80) ergeben sich daraus für kleine Fraktionen Probleme, weil zuviel Arbeit (Fraktionsleitung, Fraktionssprecherin, Kommissionsitze etc.) auf zu wenig Köpfe verteilt werden muss.

Die Ratsgrösse ist für die Effizienz eines Parlaments also durchaus von Bedeutung. In den in der Schweiz in den letzten Jahren geführten Diskussionen über eine Verkleinerung der Parlamente standen allerdings nicht diese Organisations- und Effizienzüberlegungen im Vordergrund, sondern die Vermutung, dass mit dieser Massnahme finanzielle Einsparungen möglich wären. So wurde zum Beispiel vermutet, dass die Sitzungsdauer verkürzt würde, da es in den Debatten zu weniger Wortmeldungen kommen und die Anzahl der vom Plenum zu behandelnden persönlichen Vorstösse abnehmen werde. Ein Vergleich zwischen den beiden gleichberechtigten, aber

zahlenmässig sehr unterschiedlichen Ratskammern der Bundesversammlung legt nahe, dass diese Vermutungen empirische Evidenz haben. Die sich daraus ergebenden finanziellen Einsparungen für den Parlamentsbetrieb dürften sich angesichts der bescheidenen Entschädigungen der schweizerischen Parlamentarier (v.a. auf Kantons- und Gemeindeebene) jedoch in engen Grenzen halten. Mehr ins Gewicht fallen wird die bei einem kleineren Parlament zu erwartende Reduktion der persönlichen Vorstösse bei den Kosten der Verwaltung, verursacht doch die in der Regel sehr ausführliche Beantwortung dieser Vorstösse durch die Regierung einen grossen, bisher freilich noch nie bezifferten Aufwand.

<sup>7</sup> Siehe dazu Klaus von Beyme, *Die parlamentarische Demokratie*, Opladen 1999 (3. Aufl.), S. 218 ff. sowie Alois Ochsner, *Die schweizerische Bundesversammlung als Arbeitsparlament*, Entlebuch (Diss. St. Gallen) 1987, S. 1 f.