

Präsident Dr Werner Zögernitz
www.parlamentarismus.at
melanie.sully@parlamentarismus.at
6.9. 2010



Studie des Instituts: „Wie viele Minister braucht ein Land? Am Beispiel der EU-Staaten“, (60 Seiten)

Zusammenfassung

Größe, Zusammensetzung, Kompetenzen und Arbeitsweise der Regierungen sind wichtige Faktoren für eine funktionierende Demokratie und ein leistungsfähiges Parlament. Daher stellt sich zunächst die Frage nach der **Größe** der Regierungen.

In den EU-Staaten besteht die Exekutive aus sogenannten „Seniorministern“ (inkl. Bundeskanzler oder Premierminister) und sogenannten „Juniorministern“. Letztere sind jedoch keine vollberechtigten Regierungsmitglieder.

Die Zahl der Seniorminister schwankt derzeit zwischen neun (Malta) und 24 (Italien). Österreich hat 14. Die Juniorminister liegen in der Spanne zwischen Null und ca. 90, wobei deren Aufgaben unterschiedlich sind, sodass ein EU-weiter Zahlenvergleich schwierig ist.

Im Hinblick auf die angespannte weltwirtschaftliche Situation sprechen sich manche Politiker und Medien dafür aus, eine schlanke und billige Regierung bzw Verwaltung zu etablieren. Dabei ist jedenfalls zu beachten, dass die Regierung neben dem Parlament ein fundamentaler Bestandteil jeder modernen Demokratie ist. Eine billige Demokratie ist aber nicht mit einer guten Demokratie gleichzusetzen.

Bei der Größe der jeweiligen Exekutive kommt es auch auf Faktoren wie politische Kultur, Tradition, innerparteilicher Interessenausgleich,

Koalitionen, regionale Fragen, neue Themen usw an. Je kleiner nämlich ein Kabinett ist, desto schwieriger ist eine klare Schwerpunktsetzung für die jeweilige Regierung, die sich in der Regel bereits in den Ressortbezeichnungen niederschlägt. Die Titel der Ministerien sind nämlich eine Art Visitenkarte für die politischen Prioritäten einer Regierung und eines Landes.

Während Ungarn beispielsweise eine sehr kleine Regierung (Seniorminister) gewählt hat, in der es nicht einmal eigene Bildungs- und Sozialressorts gibt, liegen in Schweden auch die neuen politischen Aufgaben, wie Umweltschutz, Gender, Migration usw, in den Händen eigener Regierungsmitglieder. Das führt natürlich, dass Schweden mit 21 Ministern eine relativ große Regierung hat, aber gleichzeitig deutlich sichtbare Schwerpunkte setzt.

Zu groß soll – abgesehen von den Kosten – die Regierung jedenfalls auch deshalb nicht sein, da sich dadurch innere Zirkel bilden können und somit eine ausreichende Transparenz nicht mehr gewährleistet wäre. Die Tendenz zu schlanken Regierungen wiederum führt häufig dazu, dass zwar die Zahl der Seniorminister sehr niedrig ist, aber daneben eine größere Zahl von Juniorministern ernannt wird.

In der britischen Diskussion zB hat man sich bei der Anzahl der Minister im Verhältnis zu den Abgeordneten für einen fixen Prozentsatz ausgesprochen und dafür ursprünglich 10 % genannt. Dies ist interessanterweise gerade jene Ziffer, die auf die derzeitige österreichische Bundesregierung – inkl. Staatssekretäre – zutrifft.

Zusätzlich zur Größe ist die **Zusammensetzung** jeder Regierung entscheidend. Auch hier spielen Fragen wie politische Kultur, Sprache, Tradition, Koalitionen, Regionen, Genderfragen, innerparteilicher Interessensausgleich usw. keine unwesentliche Rolle.

So gibt es beispielsweise auf Malta einen eigenen Minister für die Inselregion Gozo und im Vereinigten Königreich eigene Minister für

Nordirland, Schottland und Wales. In Belgien und Zypern ist es wieder eine Frage der Sprache und Nationalität, wie die Regierungen zusammengesetzt sind bzw sein sollen.

Da die **Ressortbezeichnungen** eine Art Visitenkarte für die Arbeit und die Prioritäten einer Regierung darstellen, sind die einzelnen Titel von besonderer Bedeutung.

In der EU besteht für jeden einzelnen Staat ein Sockel von mindestens acht bis zehn Schlüsselressorts. Darüber hinaus gibt es einen Spielraum für neue Themen, wie Umwelt, Gender, Migration, Asylfragen, Generationen usw., die man besonders hervorheben möchte. Bei einer schlanken Regierung ist die Erwähnung solcher zusätzlicher Themenschwerpunkte bereits im Ressorttitel sehr schwierig.

Ferner ist die **Arbeitsweise**, wie die einzelnen Aufgaben bewältigt werden, entscheidend. Geschieht dies auf Anordnung des Regierungschefs oder ist die Regierung primär ein Kollegialorgan. In diesem Zusammenhang kommt es auch darauf an, ob Lösungen im eigenen Verwaltungsbereich gefunden werden oder, ob man sich primär auf aussenstehende Experten bzw Gremien verlässt. Hier spielt auch die Frage eine Rolle, ob es sich um einen föderalistischen oder einen zentralistisch geführten Staat handelt. Ferner ist auch entscheidend, ob das Staatsoberhaupt großen Einfluss auf die Arbeit der Regierung hat – wie dies zB beim französischen Staatspräsidenten der Fall ist – oder ob es lediglich repräsentative Aufgaben – wie der britischer Monarch – erfüllt.

Bei der Beurteilung der optimalen Größe, Zusammensetzung und Arbeitsweise ist es ua wichtig, ob und wie Regierungen vom Parlament effizient kontrolliert werden können. Es ist also die Relation die Zahl der Abgeordneten pro Minister von Bedeutung. In großen Ländern, wie Deutschland, entfallen logischerweise auf einen Minister relativ viele Abgeordnete (fast 39). Anders ist das in kleinen Staaten, wie Luxemburg,

mit vier Mandataren pro Minister. Österreich liegt dabei mit etwa 13 genau im Mittelfeld.

Wichtige Relationen sind weiters die Zahl der Bevölkerung pro Minister sowie die Zahl der Bevölkerung pro Abgeordneten. Auch in diesen beiden Kategorien ist diese Zahl in Deutschland besonders hoch. Dort entfallen nämlich auf einen Minister mehr als fünf Millionen und auf einen Abgeordneten mehr als 130.000 Bürger. Im kleinen Malta hingegen kommen auf einen Mandatar knapp 6.000 und in Luxemburg etwas mehr als 8.000 Bürger. Im Verhältnis der Bevölkerung zu den Ministern liegt die entsprechende Zahl für Luxemburg bei 33.000 und für Malta bei 44.000 Bürgern. Das bedeutet also, dass in kleineren Staaten die Politik zwar relativ teurer aber zugleich bürgernäher ist als in großen Ländern. Neben der Zahl der Parlamentarier im Verhältnis zu den Regierungsmitgliedern ist es auch wichtig, welche rechtlichen Möglichkeiten die Opposition, die die Kontrolle der Regierung schwerpunktmäßig durchführt, hat; denn die Trennlinie verläuft heute – im Gegensatz zur Montesquieschen Gewaltenteilung – in erster Linie zwischen der Regierung und den sie im Parlament unterstützenden Fraktionen (Klubs) auf der einen Seite und der Opposition auf der anderen Seite.

Außerdem wird die Rolle der Medien immer wichtiger.

Äußerst interessant sind ferner die Ressortkombinationen, die einerseits auf traditionellen Faktoren beruhen, andererseits die Absichten der jeweiligen Regierung insbesondere hinsichtlich der Befassung mit neuen Themen manifestieren sollen.

Insgesamt gesehen ist eine objektive und allgemein gültige Beurteilung, wie die ideale Regierungsgröße aussieht, kaum möglich. Diese soll weder zu klein sein, da dadurch wichtige Fragen unter die Räder kommen, noch darf sie eine gewisse Dimension überschreiten, da sich in diesem Fall

unüberschaubare Gremien ergeben und intransparente innere Zirkel entstehen, in denen die Macht konzentriert ist.

Der oben angeführte Sockel von acht bis zehn Regierungsmitgliedern pro Staat dürfte erfahrungsgemäß kaum unterschreitbar sein.

Ein demokratischer Staat ist jedenfalls ein Gesamtgebilde, in dem eine Balance zwischen Exekutive und Legislative unerlässlich ist. Wenn man dabei Änderungen in einem Bereich vornimmt, hat dies auch Auswirkungen auf die anderen Ebenen, weshalb man hier behutsam vorgehen muss.

Gegenüber dem Bürger ist es wahrscheinlich auch fairer, die Zahl der Regierungsmitglieder transparent zu machen und nicht durch Tricks – wie zusätzliche Juniorminister – die wirkliche Größe der Exekutive zu verschleiern.

Nicht uninteressant ist in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass gerade in jenen wenigen Ländern, in denen die Verfassung eine Obergrenze für die Zahl der Regierungsmitglieder vorsieht (Belgien und Irland), genau diese gewählt wird und nicht selten zusätzliche Juniorminister, die in dieses Limit nicht hineinfallen, ernannt werden. Eine ähnliche Praxis ist auch in Ländern erkennbar, die durch die Bildung schlanker Regierungen öffentliche Sparsamkeit demonstrieren wollen, indem sie eine geringe Anzahl von Seniorministern wählen, gleichzeitig aber zahlreiche Juniorminister bzw sonstige hohe politische Funktionäre ernennen. Letzteres ist zB in Ungarn der Fall. Im Vereinigten Königreich wiederum behilft man sich mit der zusätzlichen Ernennung unbezahlter Regierungsmitglieder, die jedoch ebenfalls Kosten verursachen.

Was die Formen der Regierung anlangt, haben sich die Systeme der alten und der neuen EU-Staaten in der Zwischenzeit im Wesentlichen angenähert, nachdem in der ersten Zeit nach der Wende ein demokratischer Nachholbedarf bestanden hat.

Abschließend sei nochmals darauf hingewiesen, dass die demokratischen Staaten aufgrund einer weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise neuen Herausforderungen gegenüberstehen, die es zu bewältigen gilt.

Zu ihrer Lösung kann die Politik in erster Linie Rahmenbedingungen schaffen. Es ist aber nicht unzweckmäßig, durch die Setzung symbolischer Maßnahmen das Verständnis der Bürger für die Politik und die Demokratie zu erhalten oder wiederzugewinnen. Direkte Eingriffe in einzelne Betriebe und Branchen durch die Regierungen sollten jedoch weiterhin die Ausnahme bleiben.