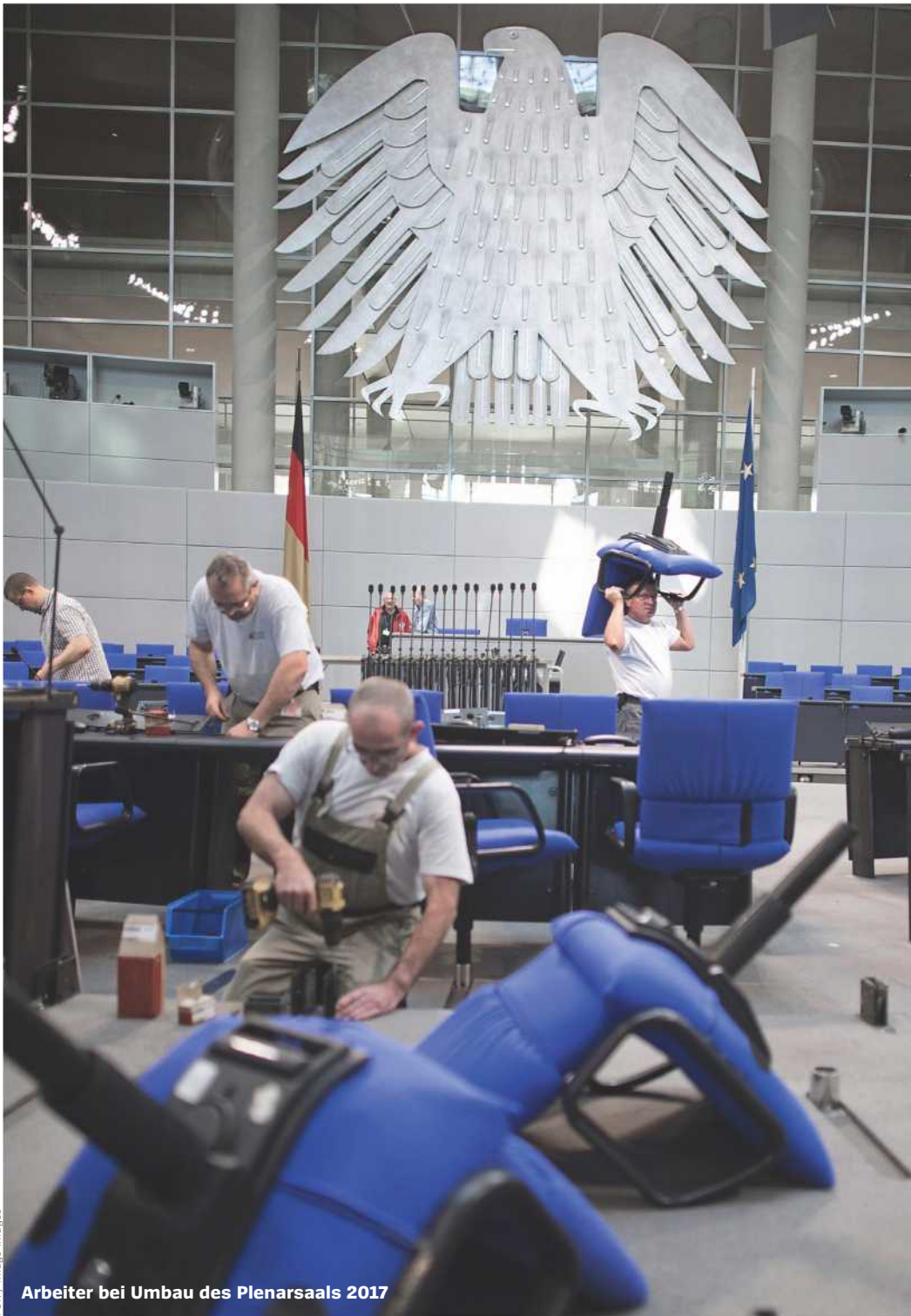


# »Es ist ein Treppenwitz«

**DEMOKRATIE** Nach der Wahl droht ein Mammutparlament mit bis zu 1000 Abgeordneten. Die Politik war gewarnt. Doch vor allem die Union blockierte eine Reform.



Arbeiter bei Umbau des Plenarsaals 2017

**H**ätte Deutschland ein funktionales Wahlrecht, könnte Sarah Lahrkamp ihre Kampagne schon fast beenden. Die SPD-Kandidatin tritt gegen CDU-Gesundheitsminister Jens Spahn an, der den Wahlkreis fünfmal in Folge gewonnen hat und ständig im Fernsehen auftaucht. Obwohl Lahrkamp seit 17 Jahren für die SPD als Kommunalpolitikerin aktiv ist, ist es für die unbekanntere Bewerberin ein aussichtsloses Duell. Auf der Landesliste der nordrhein-westfälischen SPD hat die 40-Jährige ebenfalls keinen guten Platz ergattert. Unter normalen Umständen lägen Lahrkamps Chancen auf ein Mandat nahe null.

Trotzdem überlegt die Sozialdemokratin jetzt schon, wie sie ab Herbst ein Bundestagsmandat mit ihrem Familienleben mit vier Kindern in Einklang bringen könnte. Ihre Chancen stehen bestens, aber nicht, weil die Wählerinnen und Wähler im Wahlkreis Steinfurt I – Borken I sie mehrheitlich nach Berlin schicken wollten, sondern weil das deutsche Wahlrecht von Merkwürdigkeiten und juristischen Zwängen geprägt ist.

Der nächste Bundestag wird viel größer sein als im Wahlgesetz vorgesehen. Weil Überhangmandate einer Partei mit Ausgleichsmandaten bei anderen zu kompensieren sind, kann sich Sarah Lahrkamp fast sicher sein, ab Herbst Bundespolitik zu machen. Ein Team von Politikwissenschaftlern hat ausgerechnet, dass die Sozialdemokratin höchstwahrscheinlich von dem merkwürdigen Wahlrecht profitieren wird.

Je näher der Wahlsonntag rückt, desto mehr zeichnet sich ein Szenario ab, das eigentlich alle Parteien vermeiden wollten: ein Mammutbundestag, aufgebläht bis zur Arbeitsunfähigkeit. Schon jetzt sitzen 709 Abgeordnete im Parlament anstatt der gesetzlich vorgesehenen 598. Ab Herbst könnten es deutlich mehr als 800 sein, auch 900 sind nicht ausgeschlossen, sogar die unfassbare Zahl von 1000 Mitgliedern steht im Raum. Nur ein Szenario gilt als so gut wie ausgeschlossen: dass der Bundestag kleiner wird.

Für manche wie die SPD-Newcomerin Sarah Lahrkamp mag das eine gute Nachricht sein. »Auf welchem Weg ich in den Bundestag einziehe, macht für mich erst mal keinen Unterschied«, sagt sie. Auch profilierte Fachleute wie der Linken-Klimapolitiker Lorenz Gösta Beutin oder der grüne Gesundheitspolitiker Janosch Dahmen dürfen nur dank des

Blähfaktors im Wahlrecht auf ein erneutes Mandat hoffen.

Doch für die große Mehrheit ist das Szenario schwer erträglich. Für die Öffentlichkeit, weil es teuer wird. Für viele Hinterbänkler, die kaum noch sinnvolle Aufgaben oder Redezeit erhalten werden. Für die SPD, die sich von der Union eine Reform hat abverhandeln lassen, die sie am Ende gar die Macht kosten könnte. Für alle Fraktionen, weil der Bundestag an die Grenzen seiner Arbeitsfähigkeit kommt. Und für die Demokratie, weil das deutsche Parlament sich unfähig gezeigt hat, sich selbst zu beschränken.

Wirklich vorbereitet ist niemand auf die Masse der Abgeordneten und ihrer Mitarbeiter. Noch scheinen alle zu hoffen, dass es nicht so arg kommt. Und wenn doch?

Schuld ist eine Eigenart des politischen Systems, das zwei schwer zu vereinbarende Prinzipien vereinbaren will.

Im Kern gilt in Deutschland ein Verhältniswahlrecht: Eine Partei, die 25 Prozent der Zweitstimmen bekommt, soll auch 25 Prozent der Sitze im Bundestag erhalten. Über die Erststimme gilt aber auch das Mehrheitsprinzip: Wer in einem der 299 Wahlkreise vorn liegt, bekommt seinen Platz im Bundestag, egal wie knapp der Vorsprung ist. Und damit beginnen die Probleme.

Es kann passieren, dass eine Partei mehr Wahlkreise und damit fixe Parlamentssitze gewinnt, als ihr nach Stimmanteilen zustehen. So entstehen Überhangmandate. Als Union und SPD noch um die 40 Prozent lagen, war dies die Ausnahme. Mit dem Niedergang der Volksparteien blieb vor allem die Union zwar stark genug, um die meisten Wahlkreise zu gewinnen, ihre Stimmanteile schrumpften jedoch.

So wurden Überhangmandate zur Regel. Damit diese nicht die Mehrheitsverhältnisse verzerren, haben sich die Parteien vor Jahren darauf geeinigt, den Bundestag mit anderen Listenkandidaten aufzufüllen, bis das Verhältnis wieder stimmt. Bis eine Partei mit 25 Prozent wieder 25 Prozent der Sitze hat und eine mit 16 Prozent auch 16 Prozent der Sitze. So wächst und wächst der Bundestag.

»Ein sicheres Mandat für alle Wahlkreisgewinner, eine proportionale Sitzverteilung und eine feste Größe des Bundestags – zwei von diesen Prinzipien lassen sich jeweils vereinbaren. Alle drei nicht«, sagt Thomas Gschwend, Politikwissenschaftler von der Universität Mannheim.

Allen war dies bewusst. Alle nahmen es in Kauf. Erst als die Volksparteien immer weiter schrumpften und der Bundestag stärker zu wachsen drohte, dämmerte den Abgeordneten, dass sie die Notbremse ziehen müssen. Die Bundestagspräsidenten Norbert Lammert (CDU) und Wolfgang Schäuble (CDU) klemmten sich hinter eine Reform, setzten Kommissionen ein, sie mahnten und drohten und scheiterten doch. Vor allem an ihren eigenen Leuten.

Fast alle Fraktionen waren bereit, Wahlkreise zu streichen oder den sicheren Platz für Wahlkreissieger aufzugeben. Die Union, deren Machtbasis in den Wahlkreisen liegt, stemmte sich dagegen. Ihre Vorschläge liefen darauf hinaus, die Stimmenverhältnisse im Bundestag nicht mehr exakt abzubilden, was das Wahlsystem in seinem Wesen verändert hätte – für Opposition und große Teile der SPD untragbar. Am Ende der mehrjährigen Verhandlungen stand im vergangenen Herbst eine mickrige Reform, die wenig ändert und das Wachstum nur leicht bremst.

Eine neue Expertenkommission, auf die die SPD mächtig stolz war, wurde erst im Juni eingesetzt und soll Ende September einen Zwischenbericht vorlegen, nach nur zwei Sitzungen. Mehr als einige Leitfragen werden dann wohl nicht geklärt sein. »Es ist eine einzige große Peinlichkeit«, sagt Friedrich Straetmanns, Wahlrechtsexperte der Linksfraktion.

Eine Kuriosität am Rande: Straetmanns würde einem Bundestag in Regelgröße fast sicher nicht mehr angehören. Nur die Aufblähung wird es ihm womöglich erlauben, weiter als Abgeordneter für einen kleineren Bundestag zu kämpfen. »Es ist ein Treppenwitz«, sagt er selbst.

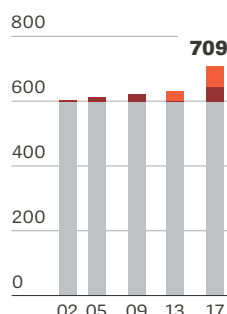
Michael Frieser bereitet das Thema aber keine schlaflosen Nächte. Der Justiziar der Unionsfraktion hat für die CSU maßgeblich über das Wahlrecht verhandelt. Er ist sehr zufrieden mit sich und dem Ergebnis. »Falls der Bundestag wachsen wird, ist klar: Wir werden keine Zelte brauchen«, sagt er. Alles halb so schlimm.

Es war die CSU, die besonders hart gegen einen neuen Zuschnitt oder die Streichung einiger Wahlkreise gekämpft hat. Und gegen den Vorschlag, nicht jeden Wahlkreisgewinner automatisch in den Bundestag zu lassen, sondern etwa nur solche mit einem starken Erststimmenergebnis. Diese Reform hätte Wirkung gezeigt. In der CDU waren manche verhand-

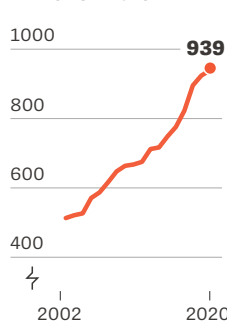
## Kostenschub

**Mitglieder** des Deutschen Bundestags zu Beginn der Wahlperiode

■ Ausgleichsmandate  
■ Überhangmandate



**Haushalt** des Bundestags\* in Millionen Euro



\* Gesamtkosten, Anteil der Abgeordnetenbezüge ca. 50 Prozent

**Seit April wächst im Regierungsviertel ein Büroprovisorium aus 460 Holzmodulen in die Höhe.**

lungsbereit. In der CSU war die Linie klar: harter Widerstand.

Nun dürfte das Ergebnis der CSU die Größe des Bundestags mehr prägen als das aller anderen Parteien. Wer schon am Wahlabend wissen will, wie eng es im Reichstagsgebäude wird, muss vor allem nach München schauen, nach Nürnberg und nach Augsburg. In aktuellen Umfragen liegt die CSU unter 30 Prozent, könnte aber wie 2017 trotzdem alle 46 Direktmandate gewinnen – ein solches Ergebnis wäre der größte denkbare Hebel für einen Mammutbundestag. Unter aktuellen Bedingungen gilt als Faustformel: Jedes Direktmandat, das die CSU verliert, spart rund 18 Ausgleichsmandate ein.

In den Großstädten gibt es sie, die Wackelwahlkreise, in denen die CSU Konkurrenz von grünen oder SPD-Direktkandidaten spürt. Da diese allerdings in ähnlichen Lagern auf Stimmenfang gehen, könnte die Spaltung einer rot-grünen Wählerklientel der CSU vielerorts letztlich doch das Direktmandat sichern. Und damit das Karussell der Überhang- und Ausgleichsmandate in Gang setzen.

So sehen es die anderen Fraktionen. So sehen es Wissenschaftler. So lassen es Umfragen erwarten. Doch Frieser sagt: »Ich sehe da keine besondere Verantwortung für die CSU.«

Wie voll der Bundestag werden kann, versuchen Thomas Gschwend, der Politologe aus Mannheim, Marcel Neunhoffer, ein Kollege aus München, und das Team der Website Zweitstimme.org zu berechnen. Sie arbeiten in einem Hochrisikogebiet der Politikwissenschaft: Es gibt zu wenige Daten über die Wahlkreise, die Umfragen schwanken stark, und viele Wählerinnen und Wähler sind noch unentschieden. Mit komplizierten Modellen versuchen die Wissenschaftler trotzdem, auf Basis von Umfragen und Wissen über frühere Wahlen den Ausgang zu prognostizieren.

Um die Unsicherheit von Umfragen auszugleichen, berechnen sie Tausende Male das Ergebnis, jeweils mit leicht unterschiedlichen Werten. Ihre aktuelle Prognose: Der Bundestag wird mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 Prozent größer werden, als er aktuell ist.

»Dass der Bundestag wächst, ist so gut wie sicher«, sagt Neunhoffer. Die Forscher haben als derzeit wahrscheinlichste Größe ein Parlament mit 840 Sitzen ausgemacht. Das wären 242 mehr als gesetzlich vorgesehen, 131 mehr als momentan. Und sie sind überzeugt, dass nicht weniger

als 728 und nicht mehr als 954 Abgeordnete zu erwarten sind.

Aber wer weiß?

Robert Vehrkamp hält sogar ein noch größeres Parlament für nicht ausgeschlossen. »Ein Bundestag mit 1000 Abgeordneten ist nicht wahrscheinlich, aber auch nicht unplausibel. Das kann passieren«, sagt er. Der Demokratieexperte der Bertelsmann-Stiftung verantwortet inhaltlich die Website [Wie-gross-wird-der-bundestag.de](http://Wie-gross-wird-der-bundestag.de). Anders als die Forscher hinter [Zweitstimme.org](http://Zweitstimme.org) schaut Vehrkamp vor allem darauf, was passiert, wenn Menschen mit ihren beiden Stimmen unterschiedliche Parteien wählen.

Mehr als ein Viertel der Deutschen machte zuletzt die Kreuze bei unterschiedlichen Parteien. Gerade die Anhängerschaft kleinerer Parteien stimmt oft für den aussichtsreicheren Direktkandidaten einer anderen Partei: FDP-Wähler geben ihre Erststimme beispielsweise dem Kandidaten der Union, Linkenwählerinnen der Kandidatin der SPD. Gerade Wechselwähler, die bisher CDU gewählt haben, nun aber zu den Grünen tendieren, könnten ihrem Direktkandidaten die Treue halten. Dann drohen viele Überhangmandate.

»Auch die wieder stärkere Nähe der FDP zur Union könnte diesen Trend verschärfen«, sagt Vehrkamp. Würden FDP-Wähler in großer Zahl mit der Erststimme Union wählen, so wie 2005 oder 2013, dann könnte der Bundestag bersten.

»Sollten es mehr als 840 Abgeordnete werden, dann habe ich eine Woche lang schlaflose Nächte«, sagt Bundestagsvizepräsident Wolfgang Kubicki. Der FDP-Politiker leitet die Bau- und Raumkommission des Ältestenrats im Bundestag, er ahnt, was auf ihn und das Parlament zukommen könnte: ein gewaltiger Platzmangel.

Seit April wächst nahe der S-Bahn- und Fernbahntrasse im Regierungsviertel ein Büroprovisorium aus 460 Holzmodulen in die Höhe. Holzkasten um Holzkasten heben Kräne in den Bau, eine Fassade wurde schon mit bunten Paneelen verkleidet, auf der anderen ragt noch der Stahlbeton in die Höhe. »Luisenblock West« heißt das Gebäude, die Arbeiten scheinen im Plan zu liegen. »Ab Januar stehen uns im Luisenblock West mit dem temporären Holzbau 400 Büros zur Verfügung«, hofft Kubicki. Auch Besprechungsräume sollen hier entstehen.

Ein wenig mindert das die Not. Ob es reicht, hängt auch davon ab, wie viele Büros die Fraktionen ihren Abgeordneten zubilligen. Notfalls ließen sich weitere Flächen anmieten oder bishe-



**CSU-Landesgruppenchef Dobrindt, SPD-Kandidatin Lahrkamp, CSU-Unterhändler Frieser**

**»Wie soll die Politik glaubhaft für Reformen werben, wenn sie sich nicht selbst durch ein gut gemachtes Wahlrecht reformieren kann?«**

**Marco Buschmann, FDP**

rige Büros der Bundestagsverwaltung für Abgeordnete reservieren. Irgendwie geht es immer, doch die Wege würden lang, das Gedränge wäre größer.

In Sichtweite der Baustelle steht ein weißgrauer Betonbau, das Marie-Elisabeth-Lüders-Haus, dessen Erweiterung um 300 neue Büros schon vor vielen Jahren hätte fertig sein sollen. Aber Baumängel verzögern das Projekt bis frühestens 2023 – zu spät für die neue Legislaturperiode.

Der Büromangel ist für den Blühbündestag gar nicht das größte Problem, noch schwieriger wird es mit Sitzungssälen. Die Parlamentsgebäude stammen aus einer Zeit, als niemand mit 850 Abgeordneten und drei ähnlich starken Fraktionen rechnete. Claudia Roth, Bundestagvizepräsidentin der Grünen, nennt das Wahlrecht »ein Beschaffungsprogramm für neue Hinterbänkler«. »Wo sollen die alle im Plenum sitzen?«, fragt sie, »wo treffen sich die Fraktionen?« Ob etwa die Grünen bald noch in ihren bisherigen Fraktionssitzungssaal passen, ist fraglich. Nicht zu vergessen: die Corona-Abstandsregeln.

Wäre ein solches Riesenparlament überhaupt arbeitsfähig? Prinzipiell soll jeder Abgeordnete mindestens einem Fachausschuss angehören, wo ein Großteil der inhaltlichen Arbeit geleistet wird. Damit alle unterkommen, müssten die Ausschüsse mitwachsen, was Abläufe behindern würde. In Ausschüssen werden keine großen Reden geschwungen, sondern Fachfragen gewälzt, da muss Raum für Austausch und Nachfragen sein. Der Ausschuss für Wirtschaft und Energie hat jetzt schon 48 Mitglieder. »Wir können in den Ausschüssen nicht lauter Miniparlamente schaffen«, sagt Britta Haßelmann, die Erste Parlamentarische Geschäftsführerin der Grünen.

Sogar der Union schwant, dass es heikel werden könnte. »Ab einer gewissen Größe des Bundestages wäre auch die Funktionsfähigkeit der parlamentarischen Arbeit gefährdet«, sagt der CDU-Wahlrechtsexperte Ansgar Heveling. Das wäre verheerend, glaubt der Erste Parlamentarische Geschäftsführer der FDP, Marco Buschmann: »Wie soll die Politik glaubhaft für Reformen werben, wenn sie sich nicht selbst durch ein gut gemachtes Wahlrecht reformiert?«

Zu den vielen Risiken und Nebenwirkungen des deutschen Wahlsystems kommt noch eine potenziell dramatische – für die AfD. Im großen Flächenland Baden-Württemberg stehen auf ihrer Liste nur 12 Kandidatinnen und Kandidaten, in Nordrhein-

Westfalen nur 20. In Baden-Württemberg hatte es der Landesverband nicht geschafft, einen ordentlichen Parteitag abzuhalten, stattdessen entstand die Liste per Briefwahl und in drei Wahlgängen. Obwohl die Landes-AfD ein sechsminütiges Erklärvideo über die Regularien verbreitete, gelangen nur die Wahlgänge für die ersten 12 Personen. Auch in NRW kam der Landesverband nach einer chaotischen Parteitagsplanung auf nur wenige Kandidierende.

Die Politikwissenschaftler um Thomas Gschwend und Marcel Neunhoffer haben festgestellt, dass die AfD so am Ende zu wenige Bewerber haben könnte, um alle Ausgleichsmandate zu besetzen. Je nach Szenario der Forscher ginge der Rechtspartei so mindestens ein Sitz verloren, im extremsten Fall wären es 39. Sogar die CDU könnte, wenn es für sie schlecht läuft, mindestens einen Sitz nicht besetzen.

Schließlich könnte das Wahlsystem sogar die wichtigste aller Machtfragen entscheiden: Wer stellt die neue Regierung? Nach der Mini-reform werden die ersten drei Überhangmandate einer Partei nicht ausgeglichen. Ein kleiner Bonus, der nach Ansicht der Experten voraussichtlich der CSU zugutekommt. Bei einem sehr knappen Wahlausgang könnte die Klausel dazu führen, dass die SPD zwar prozentual stärker ist als CDU und CSU – aber die Union trotzdem die größere Fraktion bildet und so doch noch das Kanzleramt erobern kann.

Wahlrechtsfragen sind Machtfragen. Parteien beschwören die Fairness und Gleichheit der Wahl als demokratisches Grundprinzip, niemand würde für sich in Anspruch nehmen, aus dem System unlautere Vorteile ziehen zu wollen. Doch wenn es in die Niederungen der Paragraphen, Wahlkreiszuschnitte und Stimmengewichtung geht, denkt erst einmal jeder an die eigenen Leute. Hilft uns diese Reform? Nicht die demokratische Vernunft, sondern die Furcht vor Machtverlust, besonders im Unionslager, ließ die Wahlrechtsreform scheitern.

Dieses Machtspiel hat die Frage, wer im Bundestag sitzt und wie groß das Parlament wird, ein Stück vorentschieden. Bevor sie fällt, wo sie hingehört: am Wahltag, in den Wahllokalen im ganzen Land, mit Abermillionen Kreuzen mit Kugelschreiber.

Melanie Amann, Sophie Garbe, Florian Gathmann, Martin Knobbe, Ann-Katrin Müller, Jonas Schaible, Christoph Schult, Christian Teevs, Severin Weiland ■