

Thorsten Faas, Fabian Michl  
Januar 2026

# Dauerbaustelle Wahlrecht?

*Zielkonflikte und Handlungsoptionen  
der nächsten Wahlrechtsreform*

## **Impressum**

### **Herausgeberin**

Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.  
Godesberger Allee 149  
53175 Bonn  
[info@fes.de](mailto:info@fes.de)

### **Herausgebende Abteilung**

Abteilung Politische Bildung und Dialog  
Referat Engagement, Qualifizierung & digitale Bildung

### **Inhaltliche Verantwortung und Redaktion**

Alina Fuchs

### **Kontakt**

[demokratie@fes.de](mailto:demokratie@fes.de)

### **Design/Layout**

Bergsee, blau

### **Umschlaggestaltung**

Bergsee, blau

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung e.V. (FES). Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der FES dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

Januar 2026

© Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.

ISBN 978-3-98628-808-2

Weitere Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung finden Sie hier:

↗ [www.fes.de/publikationen](http://www.fes.de/publikationen)

**Thorsten Faas, Fabian Michl**  
Januar 2026

# **Dauerbaustelle Wahlrecht?**

*Zielkonflikte und Handlungsoptionen  
der nächsten Wahlrechtsreform*



# Inhalt

Vorwort .....	3
Einleitung .....	4
01 Zielkonflikte im Wahlrecht .....	5
02 Wahlrechtsreform der Ampelkoalition .....	8
03 Bedeutung der Wahlkreiswahl .....	12
04 Reformperspektiven .....	22
Abbildungsverzeichnis .....	25
Literaturverzeichnis .....	25
Über die Autoren .....	26

# Vorwort

Wählen ist der zentrale demokratische Akt in unserem politischen System. Durch Wählen wird politische Macht legitimiert und kontrolliert. Entsprechend fundamental ist die Frage, nach welchen Regeln und Prinzipien die Wahl und die anschließende Mandatsverteilung organisiert sind. Das Wahlrecht ist eine tragende Säule unserer Demokratie – und mitentscheidend für das Vertrauen der Bürger:innen in das demokratische System.

Seit einiger Zeit ist das Wahlrecht jedoch selbst Gegenstand intensiver Diskussionen. Veränderungen in Gesellschaft und Parteiensystem machen Anpassungen des Wahlrechts notwendig. Um das ‚Wie‘ dieser Anpassungen und die damit verbundenen Zielkonflikte wird politisch hart gerungen, nicht zuletzt geht es beim Wahlrecht auch um die angemessene Verteilung von politischer Macht.

Wie komplex dieses Ringen ist, zeigt ein Blick in die jüngste Vergangenheit. Seit 2013 wurde das Bundeswahlrecht dreimal geändert. Zuletzt hat die Ampelregierung 2023 eine umfassende Wahlrechtsreform beschlossen, mit der das zuvor stetige Anwachsen des Bundestages begrenzt und die Wahrung des Proporzes sichergestellt wurde. Den Zielkonflikt zwischen Größe des Bundestags, Proporzwahl und Berücksichtigung der Bestplatzierten in den Wahlkreisen, hat die damalige Regierung überzeugend und verfassungsgemäß zugunsten der ersten beiden Ziele entschieden. Ausschlaggebend für die Anzahl der Mandate ist das Zweitstimmenergebnis einer Partei, womit dem Grundcharakter des deutschen Wahlrechts als Verhältniswahlrecht Rechnung getragen wird.

Dennoch reißt die Debatte nicht ab und dreht sich aktuell vor allem um die Bedeutung der Erststimme in den Wahlkreisen. Auf Wunsch der Union enthält der Koalitionsvertrag zwischen Union und SPD den Auftrag zu einer erneuten Wahlrechtsreform, die sicher stellen soll, dass alle erstplatzierten Wahlkreiskandidat:innen in den Bundestag einziehen, unter Beachtung des Zweitstimmenergebnisses und bei grundsätzlicher Beibehaltung der aktuellen Größe des Bundestages. Wie der darin angelegte evidente Zielkonflikt, sozusagen die Quadratur des Kreises, gelöst werden soll, bleibt offen.

Ebenfalls geprüft werden, soll die Senkung des Wahlalters auf 16 Jahre und die Gewährleistung der Repräsentanz von Frauen im Parlament, zwei drängende Herausforderungen, die in der Kürze dieses Beitrags jedoch nicht näher beleuchtet werden können.

Vor dem Hintergrund der erneuten Reformabsichten und der Fokussierung auf die Wahlkreismandate widmet sich der vorliegende Impuls folgenden Fragen:

Wie ist die Wahlrechtsreform der Ampelkoalition im Lichte der Zielkonflikte zu bewerten? Wie hat sich das neue Wahlrecht bei der letzten Bundestagswahl ausgewirkt? Welche Bedeutung hat die Wahl in den Wahlkreisen im deutschen Wahlsystem – empirisch und historisch? Und welcher Korridor bleibt für die erneute Reform?

Wir hoffen, dass diese Einordnungen aus politikwissenschaftlicher und staatsrechtlicher Perspektive einen Beitrag zur Orientierung und Lösungsfindung in der Debatte um ein zeitgemäßes Wahlrecht leistet, und wünschen eine erkenntnisreiche Lektüre.

Diese Publikation ist Teil unserer Reihe „Demokratie Impulse“, in der wir Demokratie weiterdenken wollen: mit Denkanstößen, Ideen, Kontroversen und Visionen aus verschiedenen Perspektiven.

Unser großer Dank gilt den beiden Autoren Prof. Dr. Thorsen Faas und Prof. Dr. Fabian Michl für ihre fachliche Expertise, die rechtliche wie empirische Einordnung und Sortierung dieser komplexen Debatte.

## Alina Fuchs

Teamleiterin Demokratie  
Referat Engagement, Qualifizierung und Dialog

# Einleitung

Die Debatten rund um das Wahlrecht hören nicht auf. Nach der Bundestagswahl 2005 hat der Reformgeist seine Flasche verlassen und kommt seitdem nicht zur Ruhe. Verwunderlich ist das nicht: Wahlrechtsfragen werden immer im Spannungsverhältnis zwischen Repräsentationsvorstellungen und Machtinteressen diskutiert, wobei die Dringlichkeit etwaiger Reformen immer auch vom konkreten politischen Kontext abhängt. Während die Repräsentationsvorstellungen mit fundamentalen Fragen der Demokratie zu tun haben, gilt bezüglich Machtfragen: Je nach Reform sind manche politische Akteur:innen davon anders und stärker betroffen als andere. Diese machtpolitische Komponente erklärt auch, weshalb die Wahlrechtsreformen der jüngeren Vergangenheit meist nur mit knappen Regierungsmehrheiten beschlossen wurden, aber nie einen breiten Konsens fanden – was dann die jeweils nächste Regierung dazu veranlasste, die nächste Reform auf den Weg zu bringen. Dieses Muster scheint sich fortzusetzen: Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD sieht eine neuerliche Wahlrechtsreform vor.<sup>1</sup>

Schön ist das nicht. Man würde sich wünschen, dass die Spielregeln einer Wahl gemeinsam gefunden und beschlossen werden, um eine gewisse Stabilität zu garantieren. Auch das vorliegende Papier kann einen solchen parteiübergreifenden Konsens nicht herstellen. Es soll aber einen konzeptuell wie empirisch informierten Beitrag zur aktuellen Reformdebatte leisten, um den Korridor auszuleuchten, in dem sich das künftige Wahlrecht bewegen kann. Dafür stellt es zuerst die grundlegenden Zielkonflikte im Wahlrecht dar (01) und rekapituliert vor diesem Hintergrund die Wahlrechtsreform der Ampelkoalition (02), um sich sodann dem Hauptproblem der Reformbemühungen zuzuwenden: der Bedeutung der Wahl in den Wahlkreisen (03). Auf der Grundlage der konzeptuellen und empirischen Erkenntnisse sowie der Vereinbarung im Koalitionsvertrag werden schließlich die Perspektiven für eine Wahlrechtsreform in der 21. Wahlperiode skizziert.

<sup>1</sup> Mit den Reformen geht immer auch die Schaffung neuer Begrifflichkeiten einher, die zum ohnehin nicht ganz einfachen einschlägigen Vokabular hinzukommen. Ein hilfreiches Glossar rund um das Wahlrecht bietet die Bundeswahlleiterin an: <https://www.bundeswahlleiterin.de/service/glossar.html> (9.12.2025).

# 01

## Zielkonflikte im Wahlrecht

Ein perfektes Wahlrecht gibt es nicht. Jede Ausgestaltung des Wahlsystems zwingt den Gesetzgeber, Ziele gegeneinander abzuwägen, die häufig in Spannung zueinander stehen. Welche Zielkonflikte jeweils im Vordergrund stehen, hängt ebenso von Zeit und Kontext ab wie die Möglichkeit, verschiedene Ziele gleichzeitig zu erfüllen. Das hat auch die Debatte um das deutsche „personalisierte Verhältniswahlrecht“ in der jüngeren Vergangenheit gezeigt. Lange Zeit war dieses Wahlsystem international hochangesehen, weil es verschiedene Ziele gleichzeitig erfüllt. Neuseeland nahm sich das deutsche Wahlsystem bei seiner weitreichenden Wahlrechtsreform in den 1990er Jahren sogar zum expliziten Vorbild. Doch die politischen Veränderungen im deutschen Parteiensystem, insbesondere die nachlassende Stärke der Volksparteien, machen dem Wahlsystem zunehmend zu schaffen. Ziele, die sich früher gleichzeitig erreichen ließen, stehen zunehmend im Konflikt zueinander. Welches Ziel wie zu priorisieren ist, ist zwischen den Parteien sehr umstritten – nicht zuletzt im Lichte eigener Interessen, die mit Wahlsystemfragen untrennbar verbunden sind.

In den Reformdebatten der vergangenen zwei Jahrzehnte haben sich fünf Leitziele herauskristallisiert: die Wahrung des Proporz, die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments, die Regionalisierung von Wahl und Repräsentation, die Geschlechterparität und schließlich die Verständlichkeit des Wahlsystems. Die verschiedenen Leitziele haben die Reformdebatten und -bemühungen unterschiedlich stark geprägt; gerade Parität und Verständlichkeit wurden zwar immer wieder betont, letztlich aber doch beiseitegeschoben.

## Proporz

Die Verteilung der Sitze nach dem Stimmenverhältnis der Parteien bildet das überragende Leitprinzip des Bundestagswahlrechts. Das Wahlrecht der Bundesrepublik trägt den Grundcharakter des Verhältniswahlrechts. In der pluralistischen Parteidemokratie ist der Proporz entscheidend dafür, dass alle relevanten politischen Kräfte nach ihrem Stimmengewicht im Bundestag repräsentiert sind. Gleichwohl wird auch bei der Wahrung des Proporz offensichtlich, dass Zielkonflikte im Raum stehen: Die Sperrklausel etwa durchbricht die Proporzorientierung zugunsten der Wahrung der Funktionsfähigkeit des Parlaments. An dieser Stelle zeigt sich auch die Interaktion mit dem politischen Kontext: Bei den Bundestagswahlen 2013 und 2025 etwa entfielen rund 15 Prozent der Zweitstimmen auf Parteien, die letztlich an der Sperrklausel scheiterten; bei den Wahlen 1972, 1976 und 1983 war es weniger als ein Prozent. Wie sehr die Sperrklausel den Proporz einschränkt, ist keine Konstante, sondern hängt von der Parteienlandschaft ab. Für unausgeglichene Überhangmandate gilt Ähnliches: Sie schränken den Proporz ein, ihre Bedeutung variiert aber im Zeitverlauf sehr.

## Funktionsfähigkeit

Aus den Wahlen soll ein Bundestag hervorgehen, der das Wahlvolk repräsentiert und zugleich seine Funktionen erfüllt, vor allem eine Regierung trägt beziehungsweise kontrolliert und Gesetze beschließt. Die Funktionsfähigkeit hängt unmittelbar mit der Größe des Parlaments zusammen. Ein zu großes Parlament kann Entscheidungsprozesse verlangsamen und die Arbeitsfähigkeit und Effizienz beeinträchtigen. Umgekehrt setzt Funktionsfähigkeit die Bildung von Fraktionen voraus, die nur ab einer gewissen Mindestanzahl an Abgeordneten politikfeldübergreifend handlungsfähig sind. Damit das auch auf Fraktionen kleinerer Parteien zutrifft, darf der Bundestag nicht zu klein sein. Beide Aspekte – Parlamentsgröße und Fraktionsbildung – dienen als wesentliche Rechtfertigung etwa für die Sperrklausel, aber auch für eine Begrenzung der Sitzzahl.

## Regionalisierung

Die Regionalisierung von Wahl und Parlament folgt zwei Zielrichtungen: Zum einen sollen im bundesweit einheitlichen Wahlakt zugleich föderale Interessen abgebildet werden. Dafür sorgen im bundesdeutschen Wahlsystem die Existenz von Landeslisten sowie darauf aufbauend die grundsätzlich proportionale Verteilung der Mandate einer Partei auf deren Landeslisten. Manche Parteien treten sogar nur in einzelnen Ländern an, allen voran die CSU. Zum anderen sollen Abgeordnete auch unterhalb der Länderebene regional verankert sein. Dieses Ziel erfüllt die Wahl in den Wahlkreisen, die oft auch als ein Element der „Personalisierung“ gesehen wird. Die Regionalisierung hat zudem eine Bedeutung für das Funktionieren der Parteidemokratie: Sie sichert innerparteiliche Demokratie, da die Listen und Wahlkreiskandidierenden nicht von den Partezentralen, sondern von regionalen Mitglieder- oder Delegiertenversammlungen aufgestellt werden.

## Geschlechterparität

Während Proporz, Funktionsfähigkeit und Regionalisierung fest im Wahlsystem verankert sind, hat der Gedanke der Geschlechterparität bislang einen schweren Stand. Seit jeher besteht eine deutliche Diskrepanz zwischen dem Anteil der Frauen an der Bevölkerung (rund 52 Prozent) und ihrem Anteil an den Bundestagsmandaten (der seit 2002 recht konstant bei etwa einem Drittel liegt). Auch wenn umstritten ist, ob und in welcher Form die Geschlechterparität durch Wahlrechtsgestaltung eingefordert werden kann, beeinflussen einzelne Regelungen doch die Wahlchancen von Frauen. Wahlrechtsgestaltung und Geschlechterrepräsentation stehen in einem Zusammenhang, den der Gesetzgeber berücksichtigen sollte. Implizit tut er dies in jedem Fall, da die beiden Säulen der Abgeordnetenrekrutierung im deutschen personalisierten Verhältniswahlsystem (Wahlkreis

versus Landesliste) in sehr verschiedener Weise zur Repräsentation von Geschlechtern beitragen: Wahlkreisabgeordnete sind überwiegend männlich; bei den via Landeslisten gewählten Abgeordneten hängt das Geschlechterverhältnis dagegen sehr von der jeweiligen Partei und ihren internen Quotenregelungen ab.

## Verständlichkeit

Die Bundestagswahl ist der zentrale Legitimationsakt der repräsentativen Demokratie. Damit sie nicht nur Legitimation vermittelt, sondern auch Legitimität bewirken kann, muss das Wahlsystem für die Wahlberechtigten in seinen Grundzügen verständlich und akzeptabel sein. Bürger:innen müssen nachvollziehen können, wie ihre Stimmen in die Zusammensetzung des Bundestages übersetzt werden – auch wenn ihnen Details der Mandatsberechnung nicht geläufig sind.

# 02

## **Wahlrechtsreform der Ampelkoalition**

Betrachtet man in diesem Lichte die Wahlrechtsreformen der jüngeren Vergangenheit, so werden die Zielkonflikte und die sich daraus ergebenden Notwendigkeiten der Priorisierung unmittelbar ersichtlich. Bis zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Nachgang zur Bundestagswahl 2005 wurden unausgeglichene Überhangmandate akzeptiert. Eine (gewisse) Einschränkung des Proporz sowie eine (gewisse) Vergrößerung des Bundestages wurden also in Kauf genommen, um die Repräsentation jedes einzelnen Wahlkreises durch eine:n dort gewählten Abgeordneten:s sicherzustellen.

Mit der Reform des Wahlrechts zur Bundestagswahl 2013 wurden zusätzlich zu Überhang- auch Ausgleichsmandate für andere Parteien vergeben, um den Proporz zwischen Zweitstimmenanteil und Mandatsanteil im Bundestag sicherzustellen (mit der weiterhin bestehenden Einschränkung der Sperrklausel). Die Erreichung dieses Ziels wurde allerdings mit einer Vergrößerung des Bundestages „erkauf“t. Entwicklungen der politischen Realität haben dies zusätzlich verschärft und zu Bundestagsgrößen von 631 (2013) und 709 (2017) Abgeordneten geführt.

Der öffentliche Druck, dieser fortschreitenden Vergrößerung des Bundestages entgegenzuwirken, führte zu einer neuerlichen Reform des Wahlrechts. Zur Bundestagswahl 2021 wurden drei unausgeglichene Überhangmandate im System verankert, außerdem wurde das Prinzip der „internen Kompensation“ eingeführt – Überhangmandate für eine Partei in einem Land konnten fortan mit Listenmandaten derselben Partei in einem anderen Land (partiell) verrechnet werden. In der Logik der oben formulierten Ziele schränkte die interne Kompensation das föderale Prinzip ein, die drei unausgeglichenen Überhangmandate den Proporz.<sup>2</sup> Die Reform sah außerdem vor, für die Bundestagswahl 2025 die Zahl der Wahlkreise auf 280 zu reduzieren (bei gleichbleibender Sollgröße des Bundestages).

Die erwünschte Konsequenz – ein kleinerer und damit funktionsfähigerer Bundestag – ist allerdings nicht eingetreten: Der Bundestag wuchs nach der Wahl 2021 sogar auf 735 Mandate an. Vor diesem Hintergrund ist die Wahlrechtsreform der Ampelkoalition zu verstehen, die die verschiedenen Ziele neu priorisierte: fixe Größe des Bundestages, Wahrung des Proporz, aber Abschaffung des garantierten Einzugs aller Wahlkreisbesten in den Bundestag. Mit anderen Worten: Die Reform versucht in erster Linie, den Ausgleich zwischen den Prinzipien des Proporz, der Funktionsfähigkeit des Bundestages und der Regionalisierung neu zu justieren.

## Kernelemente

Die Reform knüpft an die bisherige Grundstruktur des Bundestagswahlrechts an: Abgeordnete werden weiterhin nach Wahlkreisvorschlägen und Landeslisten gewählt. Die Wahlberechtigten geben wie bisher eine Erststimme für Wahlkreisbewerber:innen sowie eine Zweitstimme für die Landesliste einer Partei ab. Maßgeblich für die Zusammensetzung des Bundestages bleibt der Proporz der Zweitstimmen, der nur durch die Fünfprozentklausel eingeschränkt wird.

Gegenüber dem bisherigen Wahlrecht ergeben sich jedoch zwei wesentliche Neuerungen. Erstens ist die Gesamtzahl der Abgeordneten auf 630 festgelegt. Zweitens stellt das Prinzip der Zweitstimmendeckung sicher, dass keine Partei mehr Mandate erhält, als ihr nach ihrem Zweitstimmenergebnis und der gegebenen Parlamentsgröße zustehen. Überhangmandate entfallen und mit ihrem Wegfall auch die Notwendigkeit von Ausgleichsmandaten.

Die Mandatsverteilung erfolgt in drei Schritten: Zunächst werden bei der Oberverteilung die bundesweiten Zweitstimmen in Parteidokumente umgerechnet. Diese werden bei der Unterverteilung auf die einzelnen Landeslisten verteilt. In einem dritten Schritt werden die Mandate besetzt: Vorrangig berücksichtigt werden die Wahlkreisersten, also die Bewerber:innen, die in ihrem Wahlkreis die meisten Erststimmen erhalten haben. Anschließend treten die Listenkandidat:innen in der Reihenfolge ihrer Platzierung auf der Landesliste hinzu.<sup>3</sup>

Die Zweitstimmendeckung greift dann, wenn eine Partei mehr Wahlkreiserste stellt, als ihr in einem Land nach ihrem Zweitstimmenergebnis Mandate zustehen. Während nach dem alten Recht daraus Überhangmandate entstanden, die wiederum ab 2013 durch Ausgleichsmandate kompensiert (und zudem ab 2021 gegebenenfalls intern kompensiert) wurden, entstehen nach der Reform weder Überhang- noch Ausgleichsmandate: Das Sitzkontingent einer Partei pro Land ist vielmehr von vornherein durch ihr Zweitstimmenergebnis gedeckelt. In der Konsequenz ziehen in diesen Fällen nicht mehr alle Wahlkreisersten in den Bundestag ein, sondern nur diejenigen mit den höchsten Erststimmenanteilen, bis das jeweilige Kontingent ausgeschöpft ist.

## Begründung

Die Ampelkoalition rechtfertigte die Reform vor allem mit dem Ziel der Funktionsfähigkeit des Parlaments. Das stetige und noch dazu schwer prognostizierbare Anwachsen des Bundestages sollte gestoppt werden. Die Koalition sah

<sup>2</sup> Die Funktionsweise des Wahlrechts zur Bundestagswahl 2021 wird in diesem Video kompakt erklärt: <https://www.bpb.de/339003/ueberhang-und-ausgleichsmandate-2021/> (9.12.2025).

<sup>3</sup> Die Funktionsweise des Wahlrechts zur Bundestagswahl 2025 und insbesondere des Prinzips der Zweitstimmendeckung wird in diesem Video kompakt erklärt: <https://www.bpb.de/mediathek/reihen/bundestagswahlen/558914/zweitstimmendeckung/> (9.12.2025).

die Ursachen dafür in der „Architektur“ des bisherigen Wahlrechts, das in einem Parteiensystem entstanden sei, das sich von der heutigen Konstellation grundlegend unterscheide. Mit dem Rückgang der Zweitstimmenanteile der großen Parteien bei annähernd gleichbleibenden relativen Erfolgen in den Wahlkreisen habe die Zahl der Überhangmandate zugenommen und einen erheblichen Ausgleichsbedarf hervorgerufen, der künftig sogar noch weiter anwachsen könnte. Gerade mit Ländern wie Bayern und Baden-Württemberg, aber auch zunehmend den ostdeutschen Ländern, in denen jeweils eine Partei – CDU in Baden-Württemberg, CSU in Bayern, AfD in Ostdeutschland – (fast) alle Wahlkreise gewinnt, aber weit weg von einem Zweitstimmenanteil von 50 Prozent landet, kommen die Wahlsysteme in der bisherigen Logik immer weniger gut zurecht.

Durch das Prinzip der Zweitstimmendeckung sollte die Reform den vom Bundesverfassungsgericht hervorgehobenen „Grundcharakter“ des Bundestagswahlrechts als Verhältniswahl wahren und zugleich verhindern, dass der Bundestag weiter anwächst. Einem Teilaспект regionaler Repräsentation – nämlich dem garantierten Einzug aller Wahlkreisbesten in den Bundestag – wurde dagegen ein geringerer Stellenwert eingeräumt. Zwar bedeutet dies, dass künftig nicht mehr alle Wahlkreisersten zwingend Mandate erhalten. Die Koalition sah das Ziel der Regionalisierung dennoch als gewahrt, nämlich einerseits durch die Landeslisten, andererseits durch die in den Wahlkreisen gewählten Bewerber:innen. Die überwältigende Zahl der Wahlkreise ist schließlich dank erfolgreicher Wahlkreiskandidierender im Bundestag vertreten; zudem sind auch erfolgreiche Listenbewerber:innen regional verankert, nicht zuletzt, weil auch sie im Regelfall in einem Wahlkreis angetreten sind.

## Verfassungsgerichtliche Bestätigung

Das Bundesverfassungsgericht bestätigte in seinem Urteil vom 30. Juli 2024 die zentralen Elemente der Reform. Es sah in der Neukonzeption des Ausgleichs zwischen Wahlkreiswahl und Verhältniswahl durch die Zweitstimmendeckung eine Ausgestaltung, die sich innerhalb des weiten gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums bewegt. Das von den Kritiker:innen behauptete Gebot der Wahlkreisrepräsentation findet im Grundgesetz keine Stütze. Das Gericht betonte vielmehr: „Es wäre ohnehin verfehlt, Wahlkreisabgeordnete als Delegierte ihres Wahlkreises anzusehen. Denn sie sind gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG Vertreter des ganzen Volkes und allein ihrem Gewissen verantwortlich.“

Auch die Einwände, das Prinzip der Zweitstimmendeckung verletze die Wahlrechtsgleichheit, das Gebot der Folgerichtigkeit oder gar das Demokratieprinzip, wies das Gericht zurück. Es stellte vielmehr klar, dass die Wahlkreiswahl nur

ein „Personalisierungselement der Verhältniswahl“ sei, dessen Gewicht der Gesetzgeber gegenüber dem Proporz der Zweitstimmen verringern dürfe. Beanstandet wurde allein der Wegfall der Grundmandatsklausel als Ausnahme von der Fünfprozenthürde. Nach Maßgabe des Urteils ziehen Parteien unter fünf Prozent daher auch weiterhin in den Bundestag ein, wenn sie in drei Wahlkreisen erfolgreich waren. Dahinter steht die Erwägung des Gerichts, dass die Sperrklausel Parteien zu stark belastet, die zwar allein nicht auf fünf Prozent (bundesweit) kommen, aber zusammen mit einer anderen Partei – deren Ziele sie teilen und mit der sie nicht konkurrieren – eine Fraktionsgemeinschaft bilden. Gemeint waren CDU und CSU, die damit für die Zwecke der Sperrklausel wie eine Partei behandelt wurden.

## Bundestagswahl 2025

Die Bundestagswahl vom 23.2.2025 wurde nach den Regeln des von der Ampelkoalition verabschiedeten und vom Bundesverfassungsgericht grundsätzlich akzeptierten Wahlrechts durchgeführt. Im 21. Deutschen Bundestag sitzen daher 630 Abgeordnete. Das neue Prinzip der Zweitstimmendeckung hatte zur Folge, dass erstplatzierte Wahlkreiskandidat:innen aus 23 Wahlkreisen nicht als Abgeordnete in den Deutschen Bundestag einzogen. Davon betroffen sind verschiedene Parteien und Länder: In Bremen traf es die SPD in einem Wahlkreis, in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt mit je einem Wahlkreis die AfD, in Bayern die CSU mit drei Wahlkreisen und in Baden-Württemberg (6 Wahlkreise), Hessen (5), Rheinland-Pfalz (3) und Schleswig-Holstein (1) die CDU.

Dass aus 23 Wahlkreisen die Erststimmenbesten nicht als Abgeordnete ins Parlament eingezogen sind, bedeutet nicht, dass es keine:n Abgeordnete:n im Deutschen Bundestag aus diesen Wahlkreisen gibt. Petra Nicolaisen (CDU) etwa erhielt im Wahlkreis „Flensburg – Schleswig“ zwar die meisten Erststimmen, zog aber nicht in den Bundestag ein, weil der CDU Schleswig-Holstein die nötige Zweitstimmendeckung fehlte. Robert Habeck erhielt in diesem Wahlkreis zwar weniger Erststimmen (und landete auf Platz 2), zog aber über die Landesliste der Grünen ein. In einer so erweiterten Betrachtung gibt es nach der Wahl 2025 nur vier Wahlkreise, aus denen kein einziges Mitglied des Bundestages – weder über den Wahlkreis noch über die Landesliste – kommt.<sup>4</sup>

Die Unzufriedenheit in der Union und gerade in der CSU mit dem neuen Wahlrecht war und ist gleichwohl hoch. Letztlich sind ihre Wahlkreiskandidat:innen – zumindest bei der Wahl 2025 – in Summe am stärksten (wenn auch keineswegs allein) vom neu eingeführten Prinzip der Zweitstimmendeckung betroffen. CSU-Chef Markus Söder

<sup>4</sup> Das Ausscheiden Habecks aus dem Bundestag zeigt aber auch, dass dies kein garantierter Zustand ist. Mayra Vriesema, die in keinem Wahlkreis kandidiert hatte, rückte für Habeck nach; der Wahlkreis „Flensburg – Schleswig“ ist aber weiterhin durch Lorenz Beutin (Linke) vertreten.

hatte schon im Vorfeld der Wahl 2025 klargemacht, dass die CSU keinem Koalitionsvertrag zustimmen würde, der keine neuerliche Reform des Wahlrechts vorsehe. Und tatsächlich findet sich im neuen Koalitionsvertrag ein entsprechender Passus.

Die Kritik am neuen Wahlrecht richtete sich dabei überwiegend auf den Umgang mit den Wahlkreisen und den in ihnen erstplatzierten Kandidierenden. Daran anknüpfend richtet das folgende Kapitel den Blick auf Wahlkreise als Element des Wahlsystems für den Deutschen Bundestag.

# 03

## Bedeutung der Wahlkreiswahl

Im Fokus dieses Kapitels steht ein empirischer Blick auf die Wahl in den Wahlkreisen als Element des Wahlsystems für den Deutschen Bundestag. Ein Blick auf die Empirie kann dabei die zugrunde liegenden normativen Spannungen nicht lösen. Wie man verschiedene Ziele priorisiert, hängt von Wertungen ab, die grundsätzliche Fragen von Repräsentation und letztlich Demokratie betreffen. Ein kurzer Blick nach Großbritannien oder Frankreich mit den dortigen Mehrheitswahlsystemen zeugt davon.

Dennoch haben empirische Befunde ihre Berechtigung – gerade dann, wenn in den einschlägigen Reformdebatten (vermeintlich) empirische Ergebnisse angeführt werden, die sich hinterfragen lassen. Dies gilt ebenso für die postulierten Folgen: Wie weitreichend sind die behaupteten Folgen einer Reform? In welchem Trade-off stehen verschiedene Ziele zueinander, wenn man die Empirie betrachtet? Welche Muster werden erkennbar? In der Debatte über die Wahlrechtsreform der Ampelkoalition standen vor allem die Wahlkreise im Fokus. Diese Schwerpunktsetzung spiegelt die hiesige Betrachtung wider.

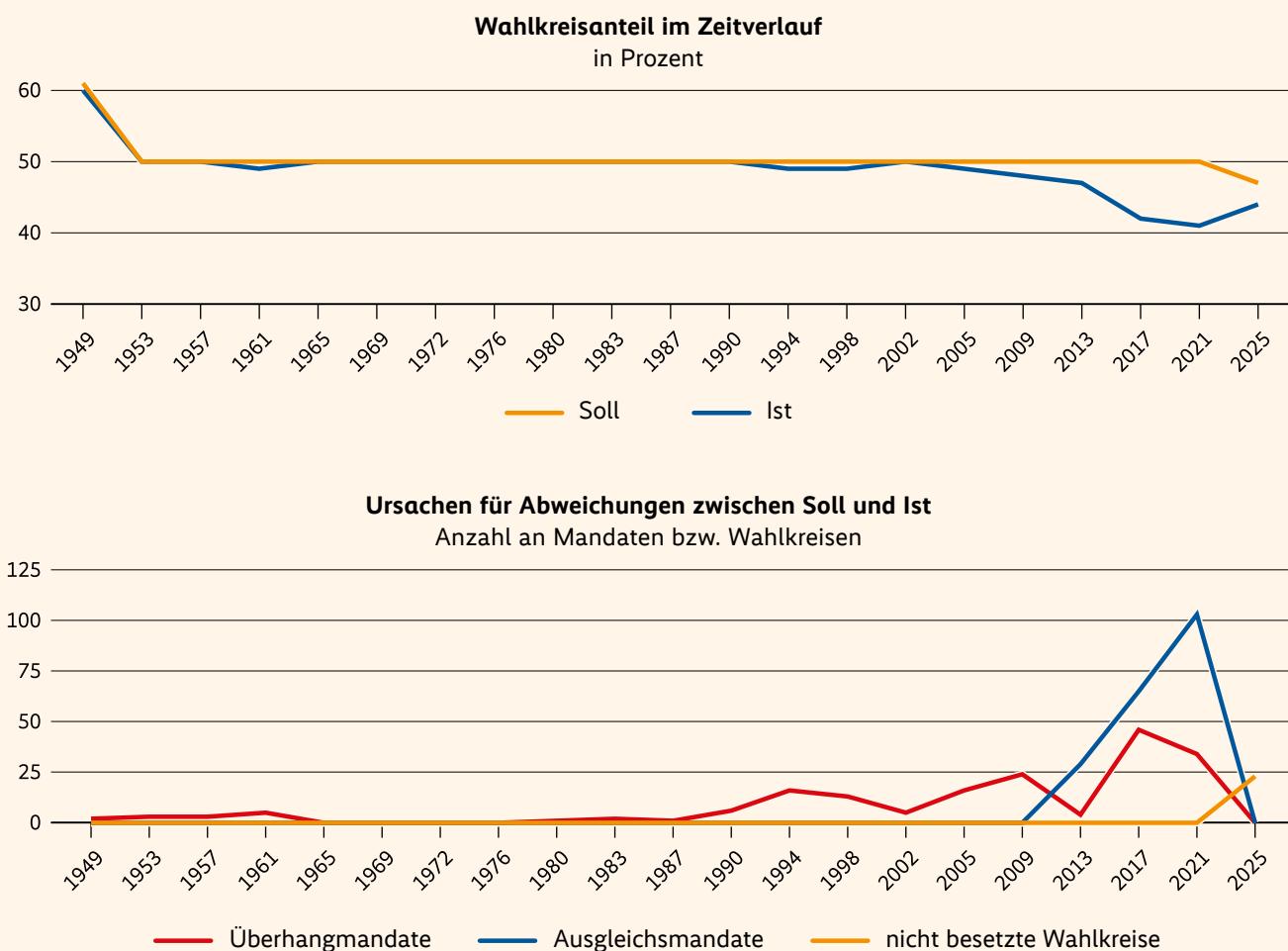
Auf Wahlkreise lässt sich aus zwei Perspektiven blicken, nämlich einer systemischen und einer wahlkreisbezogenen. Systemisch sollen die Wahlkreise zu einer Dezentralisierung von Nominierungen (und damit einer gewissen Unabhängigkeit von Parteizentralen) führen. Wahlkreisbezogen sollen die dort gewählten Abgeordneten die Perspektive „ihrer“ Wahlkreise in die parlamentarische Arbeit einbringen und als Bindeglied zwischen Wahlkreis und Bundestag fungieren – wenn auch keineswegs im Sinne eines imperativen Mandats.

## Systemische Rolle von Wahlkreisen

Aus systemischer Sicht ist entscheidend: Wie viele in Wahlkreisen gewählte Abgeordnete gibt es insgesamt – absolut, aber auch in Relation zur Gesamtzahl der Abgeordneten? Geprägt war das Wahlsystem über lange Zeit von der Idee, dass die Hälfte der Abgeordneten über die Wahlkreise ins Parlament gewählt werden solle, die andere Hälfte über die Landeslisten der Parteien. Die Empirie sah und sieht aber

Abb. 1

### Ist und Soll des Anteils der Wahlkreisabgeordneten im Deutschen Bundestag und Ursachen für entsprechende Abweichungen



Quelle: Bundewahlleiterin, eigene Darstellung

mitunter anders aus, wie Abbildung 1 für alle Bundestagswahlen seit 1949 zeigt.

1949 gab es 242 Wahlkreise bei einer Sollgröße des Bundestages von 400 Abgeordneten, was einem (vorgesehenden) Anteil von 60,5 Prozent entspricht. Von 1953 bis 2021 lag der vorgesehene Anteil von Wahlkreisabgeordneten im Parlament bei 50 Prozent. Zur Wahl 2025 hat die Ampelkoalition diesen Anteil aber – bedingt durch die Erhöhung der Gesamtzahl der Abgeordneten von 598 auf 630 bei gleichbleibender Zahl der Wahlkreise – auf 47,5 Prozent reduziert. Zusätzlich sind aktuell bedingt durch das Prinzip der Zweitstimmendeckung 23 Wahlkreise nicht durch eine:n erfolgreiche:n Wahlkreisbewerber:in vertreten. Der tatsächliche Anteil an Wahlkreisabgeordneten liegt somit bei 44 Prozent.

Was nach einer Schwächung der Wahlkreiskomponente aussieht, war de facto aber keineswegs eine: Bedingt durch die wachsende Zahl an Überhang- und Ausgleichsmandaten ab 2013 hatte sich der Wahlkreisanteil im Deutschen Bundestag von 50 Prozent (2002) auf 41 Prozent (2021) reduziert. Im Vergleich zum 19. und 20. Deutschen Bundestag hat die Reform der Ampelkoalition also die Wahlkreiskomponente faktisch wieder verstärkt – trotz Erhöhung der Sollgröße und der Einführung des Prinzips der Zweitstimmendeckung. Der untere Teil der Abbildung zeigt die unterschiedlichen Ursachen für Abweichungen zwischen Soll und Ist des Wahlkreisanteils im Deutschen Bundestag. Deutlich wird: Die Ausgleichsmandate, die durchweg via Listen besetzt wurden, waren der stärkste Treiber der Abweichungen.

Das Wahlsystem sah von 1953 bis 2021 grundsätzlich einen Anteil von 50 Prozent an Wahlkreismandaten vor. Das bedeutet aber keineswegs, dass die Wahlkreise über diesen langen Zeitraum hinweg unverändert blieben, weder in ihrem Bestand noch in ihrem Zuschnitt. Das zeigt schon ein Blick auf die Zahl der Wahlkreise: 1949 und 1953 waren es 242, 1957 und 1961 247 (infolge des Beitritts des Saarlands), von 1965 bis 1987 248. Mit der deutschen Einheit wurden auch in Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen Wahlkreise geschaffen, sodass sich die Zahl auf 328 erhöhte; die Regelgröße des Bundestages wuchs entsprechend auf 656. Das Parlament galt – damals – allerdings als „zu groß“, weshalb man zur Wahl 2002 die Zahl der Wahlkreise auf 299 reduzierte. Bei 299 steht sie bis heute – dies allerdings auch nur, weil die schon beschlossene zweite Stufe der Wahlrechtsreform der Großen Koalition aus dem Jahr 2020 mit dem neuen Wahlrecht der Ampelkoalition obsolet wurde. Diese zweite Stufe hätte nämlich die Zahl der Wahlkreise auf 280 gesenkt. Auch einige andere Reformmodelle sahen eine durchaus erhebliche Reduzierung der Zahl der Wahl-

kreise vor; die Union etwa hatte als Alternative zum Ampelmodell eine Zahl von 270 vorgeschlagen. Wechselt man auf die Ebene der Länder, kommt weitere Dynamik bezüglich Zahl und Zuschnitt von Wahlkreisen hinzu. Zum einen muss nach dem Bundeswahlgesetz die Zahl der Wahlkreise dem jeweiligen Bevölkerungsanteil des Landes entsprechen. Zum anderen muss, um die Gleichheit der Erststimmen zu wahren, die Bevölkerungszahl der Wahlkreise annähernd gleich sein. Schließlich sollen andere Gebietsgrenzen (Kreise, Gemeinden) berücksichtigt werden.

## Demografische Anpassungsbedarfe

Verschiebungen der Bevölkerung zwischen Ländern, aber auch innerhalb von Ländern führen somit regelmäßig dazu, dass Wahlkreise neu zugeschnitten werden. Reduziert sich die Zahl der Wahlkreise in einem Land, wird häufig ein bevölkerungsmäßig relativ großer Wahlkreis aufgelöst und sein Gebiet mitsamt der Bevölkerung auf umliegende, weniger bevölkerungsreiche Wahlkreise verteilt. Die Situation ähnelt einem nicht besetzten Wahlkreis: Den Menschen im bisherigen Wahlkreis fehlt die bisherige Ansprechperson und sie müssen sich im neuen, bislang benachbarten Wahlkreis mit dessen Abgeordneten neu orientieren.

Die erste Verschiebung dieser Art fand vor der Bundestagswahl 1965 statt, als in drei Ländern insgesamt zehn Wahlkreise entfielen (Bayern: 3, Niedersachsen: 4, Schleswig-Holstein: 3) und elf in anderen Ländern hinzukamen (Baden-Württemberg: 3, NRW: 7, Rheinland-Pfalz: 1).<sup>5</sup> Massive Veränderungen brachte 2002 die Verkleinerung des Bundestages von 656 auf 598 Sitze mit sich: Die Zahl der Wahlkreise reduzierte sich in Bayern (1), Berlin (1), Brandenburg (2), Bremen (1), Hamburg (1), Hessen (1), Mecklenburg-Vorpommern (2), Niedersachsen (2), NRW (7), Rheinland-Pfalz (1), Sachsen-Anhalt (3), Saarland (1), Sachsen (4) und Thüringen (2).<sup>6</sup> Auch vor den letzten Bundestagswahlen gab es fast immer Verschiebungen zwischen den Ländern: 2005 wanderte ein Wahlkreis von Thüringen nach Bayern, 2009 von Sachsen und Sachsen-Anhalt nach Baden-Württemberg und Niedersachsen, 2013 von Mecklenburg-Vorpommern nach Hessen, 2017 von Thüringen nach Bayern, 2025 von Sachsen-Anhalt nach Bayern.

Dass Wahlkreise fluide Konstrukte sind, zeigt sich noch deutlicher, wenn man über diese Verschiebungen zwischen Ländern hinaus die Veränderungsbedarfe innerhalb von Ländern betrachtet, wenn sich dort die Bevölkerungszahlen zwischen Wahlkreisen verschieben oder sich Verwaltungsgrenzen verändern. Abbildung 2 zeigt die entsprechende Anzahl an Wahlkreisen für alle Wahlen nach der Reduzie-

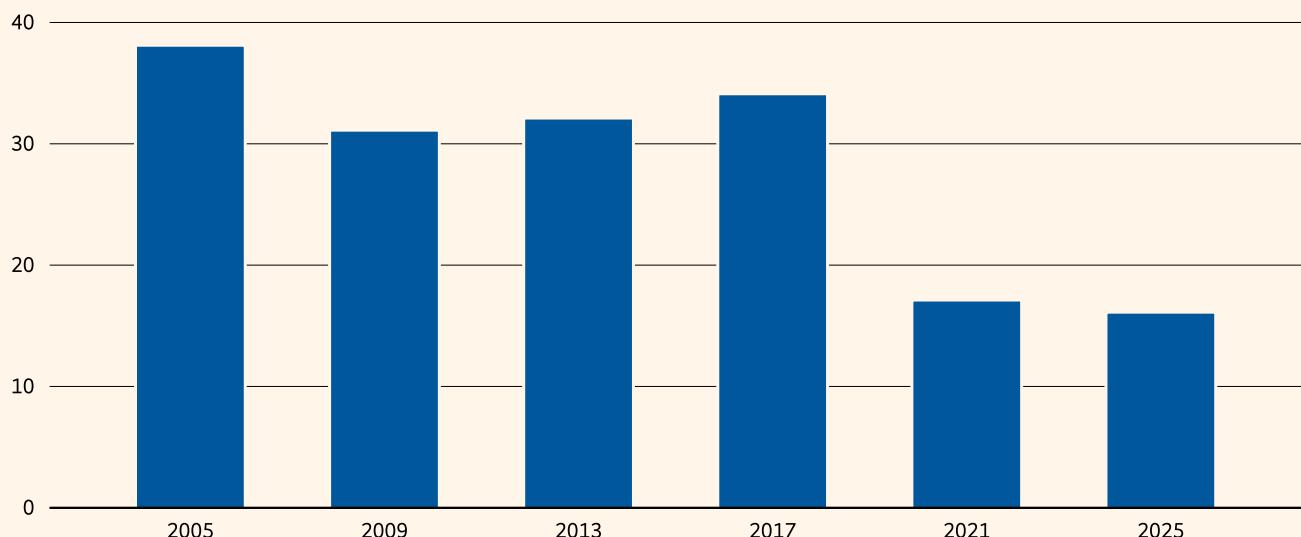
<sup>5</sup> Eigentlich hätten in Bayern vier Wahlkreise entfallen sollen; einen davon (in Niederbayern) durfte Bayern aber behalten, woraus sich die Erhöhung der Zahl der Wahlkreise von 247 auf 248 (und die Erhöhung der Regelgröße des Bundestages auf 496) ergab.

<sup>6</sup> Das Land Bremen hat seit dieser Reform nur noch zwei Wahlkreise. Gäbe es also eine Regionalpartei wie die CSU in Bremen, die also nur dort antreten und alle Wahlkreise im Land Bremen gewinnen würde, würde diese Partei trotzdem nicht in den Bundestag einziehen: Sie würde auf keinen Fall fünf Prozent der bundesweiten Zweitstimmen erzielen und würde auch nicht die Grundmandatsklausel von mindestens drei gewonnenen Wahlkreismandaten erfüllen.

## Anzahl der Wahlkreise, deren Zuschnitt verändert wurde

Abb. 2

Nach Wahljahr



Quelle: Bundeswahlleiterin, eigene Darstellung

nung der Wahlkreise 2002 auf 299. Im Schnitt wurden pro Wahl 28 Wahlkreise mit einer Spannweite von 16 (2025) bis 38 (2005) neu zugeschnitten. Ein erheblicher Anteil dieser Neuzuschnitte findet sich in Bayern.

Ein Blick in die Zukunft lässt erwarten, dass die Notwendigkeit, Wahlkreise neu zuzuschneiden, weiter wachsen wird. Ab dem 1. Januar 2026 wird die äußerste Toleranzgrenze für die Wahlkreisgrößen an die Empfehlungen der Venedig-Kommission des Europarats angepasst und auf 15 Prozent (anstelle 25 Prozent) gesenkt. Künftig wäre somit ein Wahlkreis schon dann neu abzugrenzen, wenn seine Einwohnerzahl um 15 Prozent (statt bisher 25 Prozent) vom Mittelwert abweicht. Legt man die Wahlkreise der Bundestagswahl 2025 zugrunde, beträfe das für die nächste Bundestagswahl 72 Wahlkreise.

Auch eine Reduzierung der Zahl der Wahlkreise, wie sie in der Reformdebatte immer wieder vorgeschlagen wird, würde natürlich zu massiven Veränderungen der Wahlkreiszuschnitte führen. Die Reform der Großen Koalition sah eine Reduzierung auf 280 Wahlkreise vor, im Vorfeld der Bundestagswahl 2025 hatte die Union in ihrem Alternativvorschlag eine Zahl von 270 Wahlkreisen ins Spiel gebracht. In absoluten Zahlen würde NRW als größtes Land den größten Beitrag leisten müssen und vier (bei 280 Wahlkreisen) beziehungsweise sogar sechs (bei 270 Wahlkreisen) verlieren. Bayern hätte in diesen Modellen nur noch 44 oder gar nur noch 42 Wahlkreise (aktuell sind es 47, wobei drei von der Zweitstimmendeckung betroffen sind).

Keine Frage: Neuzuschnitte von Wahlkreisen sind unter dem Aspekt der Gleichheit von Wahlkreisen geboten oder im Falle der Reduzierung der Wahlkreisanzahl nötig, um zu

verhindern, dass der Bundestag weiter anwächst. Aber damit einher geht eben in beiden Fällen die Bereitschaft, Zahl und Zuschnitt der Wahlkreise anzufassen und deren Bedeutung mindestens zu relativieren.

Nach der systemischen Betrachtung der Wahlkreise bleibt festzuhalten: Der Anteil an Wahlkreisabgeordneten im Deutschen Bundestag war gerade in jüngerer Vergangenheit sehr variabel, wofür vor allem Ausgleichsmmandate und nicht so sehr nicht besetzte Wahlkreise verantwortlich waren. Darüber hinaus sind Wahlkreise keine fixen Konstanten. Vielmehr waren, sind und bleiben sie fluide Konstrukte, deren Zahl und Zuschnitt – aus verschiedenen Gründen – immer wieder erheblichen Veränderungen unterliegen. Letzteres würde insbesondere auch dann gelten, wenn man im Rahmen einer Reform die Zahl der Wahlkreise – etwa auf 270 oder 280 – reduzieren würde.

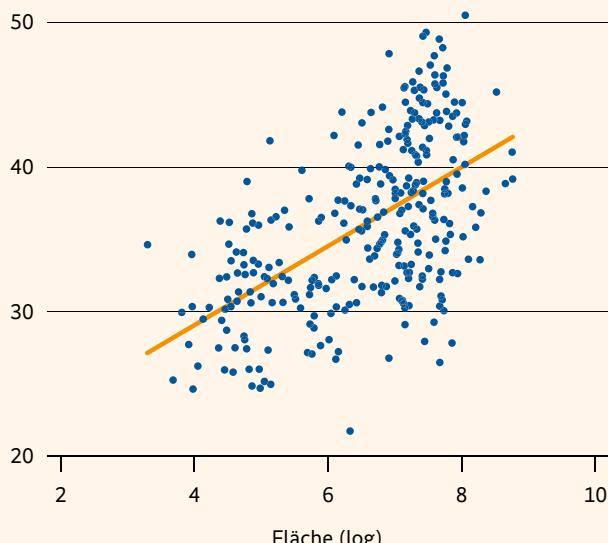
## Wahlkreise und Repräsentation

Mit der Betrachtung von Zahl und Zuschnitt von Wahlkreisen sind schon einzelne Wahlkreise und das Verhältnis zwischen den dort lebenden Menschen und „ihrem/ihrer“ Abgeordneten in den Fokus gerückt. Diese Frage – allgemein formuliert: Wie „gut“ können vor Ort gewählte Abgeordnete einen Wahlkreis im Bundestag vertreten? – lässt sich allerdings noch weitaus genauer in den Blick nehmen.

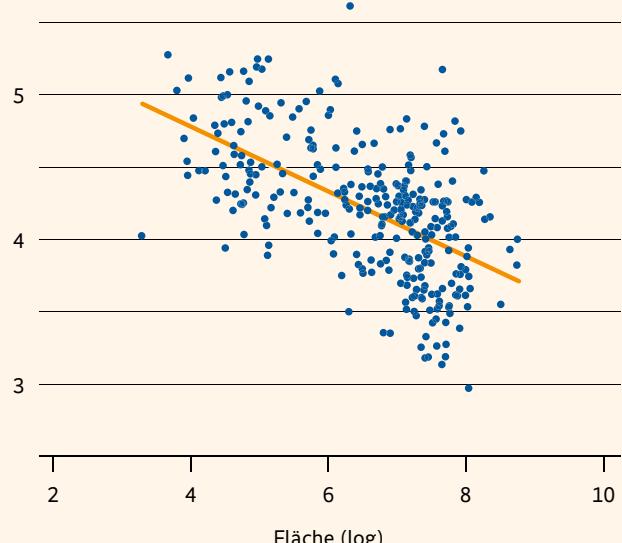
Schon die Dimensionen einiger der aktuell 299 Wahlkreise zeigen, dass der Anspruch, eine einzige Person könne einen Wahlkreis im Bundestag gut und einfach vertreten, kaum realistisch ist. Die Strukturdaten zu den Wahlkreisen der Bundestagswahl 2025 zeigen: Im Wahlkreis München-Ost

## (Logarithmierte) Fläche eines Wahlkreises und Stimmenanteil der/des Wahlkreisersten beziehungsweise effektive Anzahl an Parteien

Stimmenanteil Erstplatzierte:r



Effektive Anzahl an Parteien



Quelle: Bundeswahlleiterin, eigene Berechnungen und Darstellung

leben rund 395.000 Menschen (davon 286.000 Deutsche). Der Wahlkreis „Altmark – Jerichower Land“ hat eine Fläche von 6.330 km<sup>2</sup> und umfasst drei Landkreise. 28 Wahlkreise sind größer als 2.569 km<sup>2</sup> und damit größer als das Saarland; allein in Bayern, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern gibt es je fünf solcher Wahlkreistitanen. Noch mehr kämen hinzu, wenn die Zahl der Wahlkreise reduziert würde. Auf der anderen Seite stehen 25 (städtische) Wahlkreise mit einer Fläche von weniger als 100 km<sup>2</sup>; „Berlin-Friedrichshain-Kreuzberg – Prenzlauer Berg Ost“ ist der kleinste von ihnen mit 26,9 km<sup>2</sup>.

In diesen städtischen Wahlkreisen stellt sich allerdings eine andere, nicht minder große Herausforderung: Der parteipolitische Wettbewerb sieht dort gänzlich anders aus als in eher ländlichen Gebieten. Abbildung 3 macht dies deutlich, einmal in der Gegenüberstellung der (logarithmierten) Fläche eines Wahlkreises und des Stimmenanteils der/des Wahlkreisersten, einmal in der Gegenüberstellung der Fläche und der Anzahl effektiver Parteien im Wahlkreis.<sup>7</sup> Beide Muster sind eindeutig: Je größer die Fläche eines Wahlkreises, desto höher der Stimmenanteil der erstplatzierten Person und desto geringer die effektive Anzahl an Partei-

en – und umgekehrt.<sup>8</sup> Mit anderen Worten: Flächenmäßig sind urbane Wahlkreise leichter zu repräsentieren, politisch dagegen umso schwieriger. Dort stehen nämlich deutlich weniger Bürger:innen hinter den Erststimmenbesten. Diese Muster haben auch Konsequenzen für das aktuelle Wahlrecht: Die von der Zweitstimmendeckung betroffenen Wahlkreise in Bayern sind München-Süd, Nürnberg-Nord und Augsburg-Stadt. Auch in den anderen Ländern sind eher städtische Wahlkreise betroffen – weil der Parteidrittewettbewerb dort intensiver und in der Folge die Erststimmenanteile der Erstplatzierten geringer sind als bei Kandidierenden in ländlichen Wahlkreisen. Zu bedenken ist aber auch: Gerade in den Städten ist der nächste (besetzte) Wahlkreis häufig nicht weit entfernt.<sup>9</sup>

### Rückläufiger Rückhalt für Wahlkreisbeste

Bei einer Betrachtung im Zeitverlauf zeigen sich genau an dieser Stelle auch große Verschiebungen (siehe Abbildung 4). Der Rückhalt der Wahlkreisersten hat insgesamt deutlich nachgelassen. 1994, 1998 und 2002 zeigen sich noch mittlere Stimmenanteile der Erstplatzierten von an-

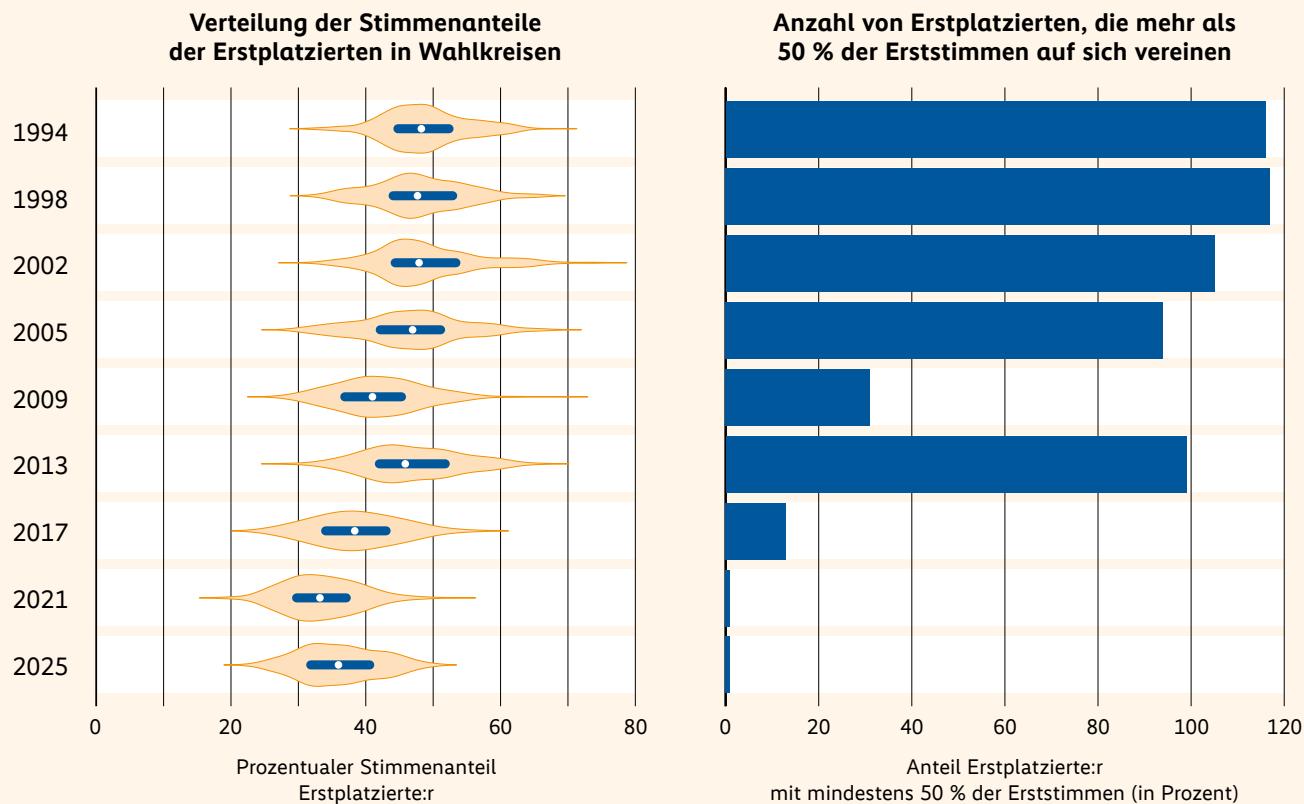
<sup>7</sup> Die effektive Anzahl an Parteien wurde als Maßzahl von Laakso/Taagepera (1979) eingeführt. Sie gewichtet die Parteien nach ihrer relativen Größe. In einem Fünfparteiensystem, in dem alle fünf Parteien 20 Prozent der Stimmen erhalten, liegt die Zahl effektiver Parteien bei 5, in einem Fünfparteiensystem mit zwei großen (35 Prozent) und drei kleinen (10 Prozent) Parteien dagegen bei 3,6.

<sup>8</sup> Die Korrelationen zwischen der logarithmierten Fläche und dem höchsten Erststimmenanteil beziehungsweise der effektiven Anzahl an Parteien liegen bei 0,56 beziehungsweise -0,57, ohne Logarithmieren bei 0,47 beziehungsweise -0,48.

<sup>9</sup> Das gilt etwa für die unbesetzten Wahlkreise Bremen I (grenzt an Bremen II), Leipzig I (grenzt an Leipzig II), München-Süd (grenzt an München-Nord), Nürnberg-Nord (grenzt an Nürnberg-Süd) und Stuttgart II (grenzt an Stuttgart I).

## Stimmenanteile von Erstplatzierten in Wahlkreisen 1994 bis 2025

Abb. 4



Quelle: Bundeswahlleiterin, eigene Berechnungen und Darstellung

Hinweis: Der weiße Punkt zeigt den Median, also den mittleren Wert über alle Erstplatzierten in den Wahlkreisen hinweg; innerhalb der den Punkt umgebenden Box liegen 50 % aller Wahlkreise. Die äußere „Bubble“ zeigt die geglättete Verteilung über alle Wahlkreise hinweg.

nähernd 50 Prozent; einem Drittel der Wahlkreisbesten gelang es tatsächlich, über 50 Prozent der Erststimmen auf sich zu vereinen. Seitdem aber bröckeln die Anteile – 2021 und 2025 lagen sie im Mittel nur noch bei rund einem Drittel. Bei beiden Wahlen gelang es jeweils nur einer Person, mehr als 50 Prozent der Erststimmen auf sich zu vereinen: 2021 Johann Saathoff (SPD), 2025 Dorothee Bär (CSU).

Auch ein Blick ans andere Ende liefert bemerkenswerte Befunde: 2021 wurde der Wahlkreis „Dresden II – Bautzen II“ mit gerade einmal 18,6 Prozent der Erststimmen gewonnen, 2025 der Wahlkreis „Potsdam-Mittelmark II – Teltow-Fläming II“ mit 21,8 Prozent.<sup>10</sup>

Natürlich kann man argumentieren, dass der oder die Erstplatzierte in einem Wahlkreis unabhängig von seinem oder ihrem konkreten Stimmenanteil der/die beste Repräsentant:in des Wahlkreises ist. Zwei Aspekte gilt es dabei aber zu bedenken: Erstens lässt die Güte der „Repräsentativität“ mit sinkendem Stimmenanteil nach. Zweitens spielt eine Komponente hinein, die mit der zunehmenden Polarisie-

zung im Parteiensystem zusammenhängt: So hat zum Beispiel die AfD bei der Bundestagswahl 2025 46 Wahlkreise gewonnen; ihre Kandidat:innen erzielten dabei zwischen 25 und 49 Prozent der Stimmen. Wenn man sich allerdings Wahlen von (Ober-)Bürgermeister:innen oder Landräti:innen mit Stichwahlen unter AfD-Beteiligung in Erinnerung ruft, zeigt sich dort regelmäßig ein Muster: AfD-Bewerber:innen werden in der zweiten Runde geschlagen, ohne allzu große Zugewinne zu machen. Die Wähler:innen der anderen Bewerber:innen versammeln sich – recht unabhängig von der Parteizugehörigkeit dieser Person – hinter dem/der Stichwahlgegner:in, weil sie eben auf keinen Fall eine:n AfD-Kandidat:in als Sieger:in möchten. Vor dem Hintergrund allgemein sinkender Stimmenanteile und der zunehmenden Polarisierung stellt sich die Frage, ob Erstplatzierte noch pauschal als „gute“ Wahlkreisrepräsentant:innen gelten können oder ob man über die generelle Frage, wer unter den gegebenen Umständen der beziehungswise die beste Wahlkreisrepräsentant:in wäre, nicht neu nachdenken muss – eine Frage, die sich vor allem, aber keineswegs nur für Ostdeutschland stellt.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Der Erstplatzierte in diesem Wahlkreis war Olaf Scholz.

<sup>11</sup> Ein Blick etwa nach Gelsenkirchen verdeutlicht den Punkt an dieser Stelle: Bei der Bundestagswahl 2025 erhielt der AfD-Wahlkreiskandidat dort 25,8 Prozent der Erststimmen, der SPD-Kandidat 31,4 Prozent. Bei der Wahl des Oberbürgermeisters im September 2025 erhielt der AfD-Kandidat im ersten Wahlgang 30 Prozent der Stimmen, der SPD-Kandidat 37 Prozent; im zweiten Wahlgang entfielen 33 Prozent auf den AfD-, 67 Prozent auf den SPD-Kandidaten.

## Personalisierte Erststimmen?

Die Thematik wird auch bei anderer Betrachtung deutlich. Abbildung 5 zeigt – exemplarisch für die Bundestagswahlen 2021 und 2025 – die Verteilung von Erst- und Zweitstimmenanteilen in Wahlkreisen für jene sechs Parteien, die in diesem Zeitraum in Wahlkreisen Erstplatzierte hatten. Als Orientierung ist die Winkelhalbierende eingezeichnet, für die gilt: Punkte auf (oder nahe) dieser Winkelhalbierenden zeigen Wahlkreise, in denen der Erst- und Zweitstimmenanteil einer Partei (fast) identisch ist. Genau das ist für die AfD flächendeckend sowohl 2021 als auch 2025 der Fall: Es ergeben sich kaum Abweichungen zwischen beiden Stimmenanteilen. Erststimmen scheinen demnach im Fall der AfD in gleicher Weise Parteistimmen zu sein, wie dies bei Zweitstimmen der Fall ist – und zwar unabhängig von der Stärke der AfD in einem Wahlkreis.<sup>12</sup>

Für die anderen Parteien gilt dies nicht in gleicher Weise. Für CDU, CSU und SPD liegt das Gros der Punkte in beiden Wahljahren vielmehr oberhalb der Winkelhalbierenden. Die Kandidierenden in den Wahlkreisen erhalten also nahezu ausnahmslos mehr Erst- als ihre Partei Zweitstimmen. Auch bei den Grünen zeigt sich dieses Muster bei der Wahl 2025, weniger dagegen 2021. Auf dieser Basis könnte man argumentieren (und genau das tun mitunter auch gerade die Wahlkreisabgeordneten selbst): In einem Wahlkreis als Kandidat:in mehr Erststimmen zu erhalten, als die eigene Partei Zweitstimmen erhält, spricht für ein persönliches Mandat der oder des Abgeordneten. Gegen dieses persönliche Mandat spricht aber die Regelmäßigkeit der Punktewolken, gerade bei CDU, CSU und SPD. Fast alle Punkte liegen in einer dichten Punktewolke, alle Kandidierenden erzielen ein Erststimmenplus. Es gibt wenige Punkte, die an „unerwarteten“ Stellen liegen.

Die dichten Punktewolken sprechen für strukturelle Muster, die für ein Erststimmenplus sorgen, weniger für personalisierte Mandate. Wähler:innen links und rechts der Mitte versammeln sich hinter dem/der stärksten Kandidat:in des jeweiligen Lagers, obwohl sie mit ihren Zweitstimmen durchaus unterschiedliche Parteien wählen. In diesem Sinne ist das jeweilige Erststimmenplus erwartbar, gänzlich unabhängig von den Personen vor Ort. Mit anderen Worten: Die Punktewolken liefern keine starken Hinweise auf eine individualisierte Vergabe von Erststimmen. Für individualisierte Erststimmengewinne einzelner Wahlkreisbewerber:innen würden dagegen aus den Wolken herausragende Punkte sprechen. Sie stehen für Erststimmenergebnisse, die angesichts des Zweitstimmenergebnisses von Parteien gerade nicht zu erwarten wären. Vereinzelt gibt es solche

„Ausreißer“ – und dass sie gerade bei den Linken zu finden sind, spricht für den Erfolg der „Silberlockenkampagne“ 2025, findet sich aber auch schon 2021.

Über alle Wahlkreise hinweg liegen die Erststimmenanteile der Erstplatzierten im Mittel um 4,2 (2021) beziehungsweise 4,6 (2025) Prozentpunkte höher als die Zweitstimmenanteile der entsprechenden Parteien. Nur 14 beziehungsweise 15 Erstplatzierten gelingt es 2021 beziehungsweise 2025, mit ihrem Erststimmenergebnis mehr als zehn Prozentpunkte über dem Zweitstimmenergebnis ihrer Partei zu liegen.<sup>13</sup> Ganz überwiegend – wenn auch nicht ausschließlich – sind dies bundespolitische Akteur:innen aus den vordersten Reihen. Dass 2021 eher Unions-, 2025 eher SPD-Abgeordnete dabei sind, spricht dafür, dass gerade die bekannten Gesichter der Parteien – trotz Verlusten an Zweitstimmen – ihre Erststimmen besser halten können.

Betrachtet man alle Wahlkreise bei den Wahlen seit 1994, so gibt es nur zwei Fälle, in denen die Differenz zwischen Erst- und Zweitstimmenanteil mehr als 20 Prozentpunkte betrug: Hans-Christian Ströbele für die Grünen (2005) und Gregor Gysi für die Linke (2025). Bei acht Wahlkreisergebnissen war die Differenz größer als 15 Prozentpunkte – dreimal Ströbele (2005, 2009, 2013), zweimal Gysi (2021, 2025) sowie je einmal Karl Lauterbach (2021), Lars Klingbeil (2025) und Karl-Theodor zu Guttenberg (2009). Solche Vorsprünge sprechen für tatsächlich personalisierte Mandate.

Ferner sei aus struktureller Perspektive erwähnt, dass keiner der 2025 von der Zweitstimmendeckung betroffenen Wahlkreise eine besonders große Differenz zwischen Erst- und Zweitstimmenzahl aufweist. Im Durchschnitt liegt die Differenz hier nur bei zwei Prozentpunkten. Mit anderen Worten: Die Kandidat:innen in diesen Wahlkreisen haben in ihren Ländern nicht nur die geringsten Erststimmenanteile ihrer Parteien, sie weisen auch nur unterdurchschnittliche Erststimmenüberhänge auf.

Diese die Bedeutung einzelner Personen in Wahlkreisen relativierende Argumentationslinie ließe sich noch um Analysen ergänzen, die die Bekanntheit von Wahlkreiskandidat:innen in den Blick nehmen. Vorliegende Studien haben immer wieder gezeigt, dass die Bekanntheit von Wahlkreiskandidat:innen sehr überschaubar ist.<sup>14</sup> Im Kontext der aktuellen Debatte sei exemplarisch nur eine Studie erwähnt, die – noch unter altem Wahlrecht – 2024 durchgeführt wurde (Faas 2025). Dieses „alte“ Wahlrecht von 2020 sah vor, dass drei Überhangmandate unausgeglichen blieben. Aber wenn ein:e Abgeordnete:r einer Partei mit unausgeglichenen Überhangmandaten während der Wahlperiode aus-

<sup>12</sup> Ein Wahlkreis ragt gleichwohl 2021 bei der AfD heraus. Es handelt sich um den Wahlkreis 196 „Suhl – Schmalkalden-Meiningen – Hildburghausen – Sonneberg“, in dem für die CDU Hans-Georg Maaßen antrat, was für die AfD zu weniger Erst- als Zweitstimmen geführt zu haben scheint.

<sup>13</sup> 2021 waren dies die Abgeordneten Breher (CDU), Brandl (CSU), Brinkhaus (CDU), Connemann (CDU), Czaja (CDU), Gysi (Linke), Jung (CDU), Klingbeil (SPD), Lauterbach (SPD), Linnemann (CDU), Sepp Müller (CDU), Özdemir (Grüne), Röttgen (CDU) und Zeulner (CSU). 2025 waren es Ahmetovic (SPD), Bas (SPD), Gysi (Linke), Klingbeil (SPD), Lauterbach (SPD), Lindh (SPD), Ortleb (SPD), Pantazis (SPD), Pellmann (Linke), Pistorius (SPD), Ramelow (Linke), Rohde (SPD), Saathoff (SPD) und Schwerdtner (Linke).

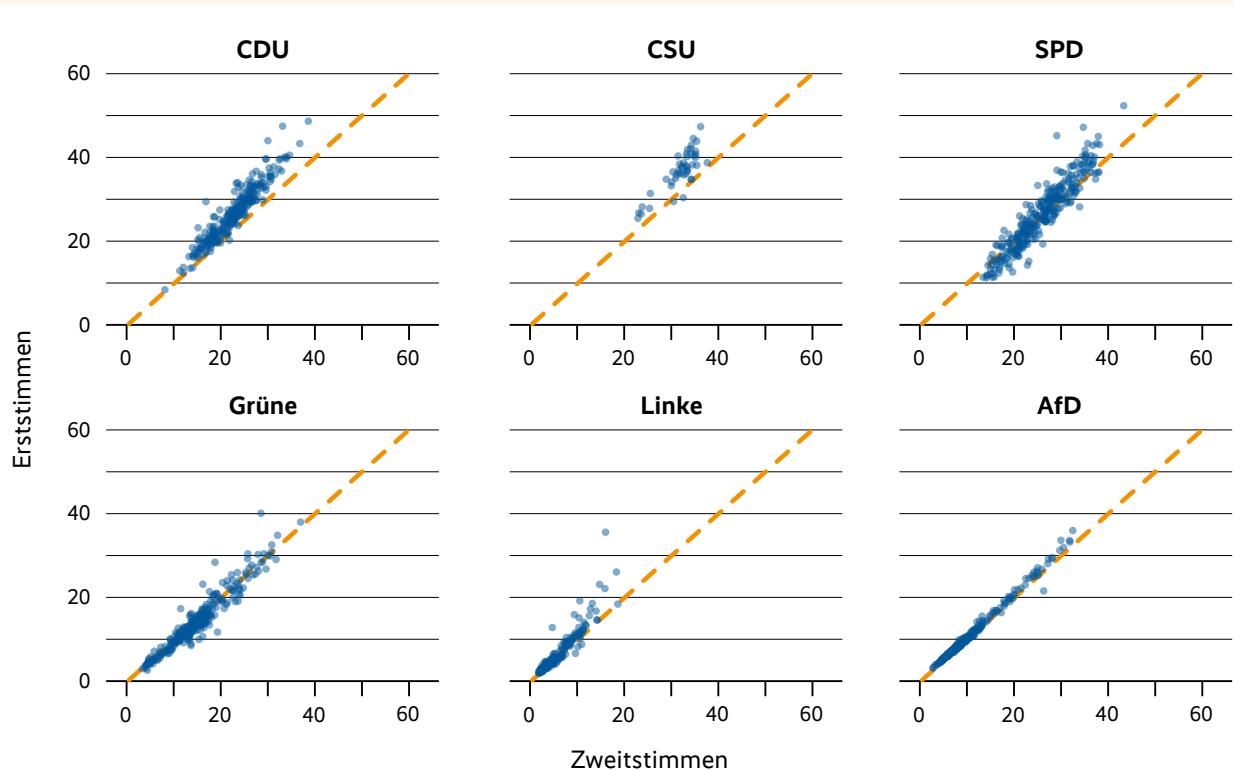
<sup>14</sup> In der Nachwahlbefragung der German Longitudinal Election Study etwa wird regelmäßig nach den Namen von Wahlkreiskandidierenden gefragt. Schaut man sich die Daten für die Wahl 2021 an, so zeigt sich: 55 Prozent kennen keine Kandidierenden vor Ort, weitere 16 Prozent kennen lediglich eine Person.

## Erst- und Zweitstimmenanteile der Bundestagswahlen 2021 und 2025

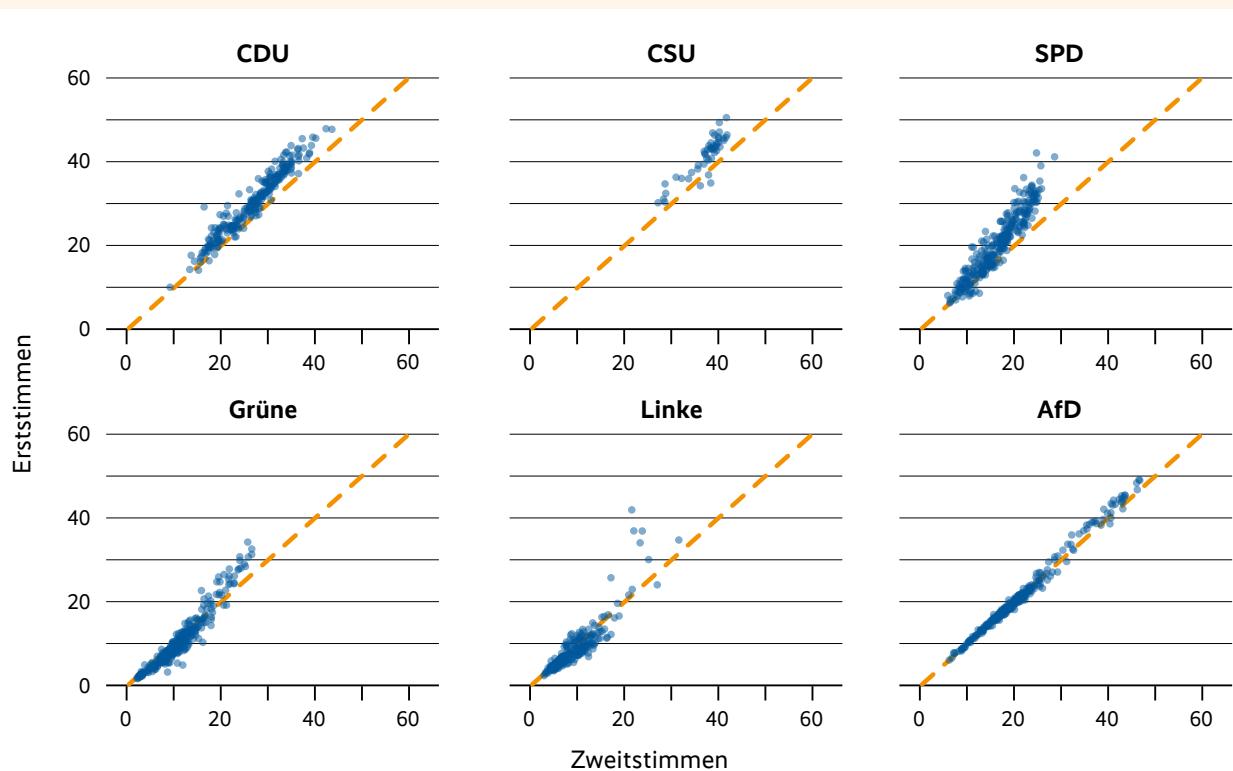
Abb. 5

In den 299 Wahlkreisen nach Partei, Angaben in Prozent

Bundestagswahl 2021



Bundestagswahl 2025



Quelle: Bundeswahlleiterin, eigene Darstellung

schied, wurde dieses Mandat nicht nachbesetzt. Mit anderen Worten: Solche Wahlkreise blieben fortan „verwaist“. Und genau dazu kam es im April/Mai 2024 in den Wahlkreisen Passau (Andreas Scheuer, CSU) und Erlangen (Stefan Müller, CSU). Im Rahmen von Befragungen in diesen Wahlkreisen wurden Menschen dann gefragt, welchen Status ihr Wahlkreis eigentlich aktuell habe. In Passau glaubte jeder Vierte, dass der direkt gewählte Abgeordnete (Scheuer) noch immer im Bundestag sitze, rund zwölf Prozent glaubten, dass der ursprünglich gewählte Abgeordnete ausgeschieden, sein Platz aber zwischenzeitlich nachbesetzt worden sei. Nur 20 Prozent gaben die korrekte Antwort: „ausgeschieden ohne Nachfolge“. Die meisten Menschen, nämlich rund 44 Prozent, sagten: „weiß nicht“. Noch gravierender sind die Werte für den im Vergleich zu Scheuer wenig bekannten Stefan Müller in Erlangen: 27 Prozent glaubten, er sei noch immer im Bundestag, acht Prozent, er sei ausgeschieden, aber jemand sei nachgerückt. Nur sieben Prozent gaben die richtige Antwort: „ausgeschieden ohne Nachfolge“. 57 Prozent sagten, sie wüssten es nicht. Auch in den durchgängig vertretenen Wahlkreisen in Augsburg und Regensburg, die zu Vergleichszwecken betrachtet wurden, wusste nur rund die Hälfte, dass ihr Abgeordneter noch im Bundestag sitzt, fast genauso viele wussten es nicht.

All das soll weder infrage stellen, dass Abgeordnete hart für ihren Wahlkreis arbeiten, noch, dass es für eine:n Erstplatzierte:n bitter ist, trotz einer relativen Erststimmenmehrheit nicht in den Bundestag einzuziehen. Doch diese Perspektive der Betroffenen ist eben nur eine von mehreren möglichen Perspektiven – und vielleicht am Ende des Tages nicht die wichtigste. Dass der Koalitionsvertrag trotzdem genau diese Perspektive erwähnt („wie jeder Bewerber mit Erststimmenmehrheit in den Bundestag einziehen kann“), ist daher durchaus bemerkenswert – aber eben unter machpolitischen Aspekten, die mit Wahlrechtsfragen immer untrennbar verbunden sind, verständlich.

Bezüglich des Verhältnisses der Bürger:innen eines Wahlkreises zu „ihren“ Wahlkreisabgeordneten bleibt festzuhalten: Dieses Verhältnis stellt sich zunehmend als kaum zu bewältigende Herausforderung dar: In ländlichen Regionen haben Wahlkreise, was ihre Fläche betrifft, Dimensionen angenommen, die eine:n einzelne:n Abgeordneten überfordern müssen. Das gilt vor allem, aber keineswegs nur in Ostdeutschland. 28 der aktuell 299 Wahlkreise sind größer als 2.569 km<sup>2</sup> und damit größer als das Saarland. Der zur Bundestagswahl 2025 neu zugeschnittene Wahlkreis „Altmark – Jerichower Land“ in Sachsen-Anhalt hat eine Fläche von 6.330 km<sup>2</sup> und umfasst drei Landkreise. Diese territorialen Herausforderungen würden sich noch weiter zusperren, sollte die Zahl der Wahlkreise reduziert werden.

Ganz anders ist die Lage in urbanen Wahlkreisen: Die Kräfteverhältnisse zwischen den Parteien sind dort deutlich

ausgeglichener. In der Folge werden Wahlkreise dort mit deutlich geringeren Erststimmenanteilen gewonnen. Diese Entwicklung hat sich gerade in den letzten Jahren deutlich zugespitzt – mit der Konsequenz, dass bei den Bundestagswahlen 2021 und 2025 jeweils nur noch ein einziger Wahlkreis mit mehr als 50 Prozent der Erststimmen gewonnen wurde. Im Mittel erreichen Wahlkreisbeste nur noch rund ein Drittel der Erststimmen. Mit anderen Worten: Die besten Wahlkreiskandidierenden werden immer schlechtere Wahlkreisrepräsentant:innen.

Das gilt gerade bei polarisierten parteipolitischen Konstellationen, in denen Wähler:innen, die den Wahlkreisersten nicht gewählt haben, im Zweifel jeder andere Kandidat lieber wäre als ebenjener Wahlkreiserste. Schließlich haben Studien auch immer wieder zeigen können, dass die Bekanntheit der Kandidierenden (und selbst der Abgeordneten) vor Ort eher gering ist. Insgesamt überzeugt fehlende Repräsentation von Wahlkreisen als Argument gegen die Ampelreform daher kaum. Und darüber hinaus gilt: Nach dem Bundesverfassungsgericht ist es „ohnehin verfehlt, Wahlkreisabgeordnete als Delegierte ihres Wahlkreises anzusehen. Denn sie sind gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG Vertreter des ganzen Volkes und allein ihrem Gewissen verantwortlich.“

## Wahlkreise aus Sicht der Wähler:innen

Abschließend wollen wir den Blick ein wenig weiten und die Wahlkreise als Instrument zur Repräsentation lokaler Interessen ins Verhältnis zu anderen Leitzielen rund um Wahlsysteme setzen – und zwar aus der Sicht von Wähler:innen. Wo liegen deren Prioritäten?

Eine der wenigen Studien zu diesem Thema haben 2019 Michael Jankowski, Eric Linhart and Markus Tepe unter dem Titel „Welches Wahlsystem wollen die Wähler? Evidenz von einem Conjoint-Experiment“ 2019 vorgelegt (Jankowski et al. 2019). Dabei zeigt sich, dass ein Wahlsystem auch aus Sicht der Bürger:innen viele Funktionen gleichzeitig erfüllen sollte („[u]nsere Ergebnisse legen nahe, dass die deutschen Wählerinnen und Wähler grundsätzlich alle an Wahlsysteme gerichteten Funktionen als wichtig erachten“), sie aber zugleich – wenn nötig – Prioritäten setzen: „Insbesondere die Proportionalität von Wahlsystemen ist den Teilnehmern wichtig.“ Weiterhin erweisen sich – trotz aller Kontroversen zwischen den Parteien rund um Wahlsysteme – „die Präferenzen von Anhängern unterschiedlicher Parteien als insgesamt erstaunlich homogen“.

Wie wichtig es bei dieser Art von Betrachtung ist, die Zielkonflikte zu beachten, zeigt sich auch im Rahmen der 2025 durchgeföhrten, deutschen Teilstudie des „Comparative National Elections Project“.<sup>15</sup> Dort wurde nämlich bezogen auf die Repräsentation von Wahlkreisen eine einschlägige Fra-

<sup>15</sup> Siehe die Projektseite unter <https://u.osu.edu/cnep/> (9.12.2025).

ge im Rahmen eines Survey-Experiments in zwei Varianten gestellt – einmal mit Erwähnung von Zielkonflikten, einmal ohne:

- „Der Kandidat mit den meisten Erststimmen in einem Wahlkreis sollte unbedingt in den Deutschen Bundestag einziehen.“
- „Der Kandidat mit den meisten Erststimmen in einem Wahlkreis sollte unbedingt in den Deutschen Bundestag einziehen, auch wenn das bedeutet, dass die Größe des Bundestages sich deutlich erhöhen kann.“

Der ersten Aussage – ohne explizite Nennung des Zielkonflikts – stimmen fast zwei Drittel der Befragten zu, der zweiten Aussage – mit expliziter Erwähnung des Zielkonflikts – dagegen weniger als 40 Prozent. Ähnlich wie in der Studie von Jankowski, Linhart und Tepe sind auch hier die Muster über verschiedene Anhänger:innengruppen von Parteien hinweg sehr ähnlich: Überall liegt die Zustimmung zur zweiten Aussage deutlich hinter jener zur ersten Aussage und rutscht im Mittel vom deutlich positiven in den neutralen Bereich. Die geringsten Effekte finden sich noch bei AfD, BSW und CSU.

Deutlich wird daraus insgesamt, wie wichtig es ist, die Zielkonflikte in einschlägigen Wahlrechtsdebatten deutlich zu machen, denn isoliert betrachtet finden einzelne Ziele immer sehr hohe Zustimmung. Zudem stützen die – wenigen – vorliegenden Erkenntnisse zur Priorisierung verschiedener Ziele im Wahlrecht durchaus das Bild, das wir hier zuvor gezeichnet haben: Wahlkreise spielen keine wichtige Rolle als andere Erwägungen.

# 04

## Reformperspektiven

Im Lichte der skizzierten konzeptuellen Überlegungen und der empirischen Erkenntnisse hat die Reform der Ampelkoalition die Zielkonflikte im Wahlrecht (siehe oben unter 01) plausibel zugunsten des Proporz und einer fixen Parlamentsgröße entschieden. Gleichwohl ist aktuell davon auszugehen, dass eine erneute Reform des Wahlrechts bevorsteht, denn im Koalitionsvertrag von Union und SPD heißt es:

„Wir werden das bestehende Bundestagswahlrecht ändern: Wir wollen eine Wahlrechtskommission einsetzen, die die Wahlrechtsreform 2023 evaluieren und im Jahr 2025 Vorschläge unterbreiten soll, wie jeder Bewerber mit Erststimmenmehrheit in den Bundestag einziehen kann und der Bundestag unter Beachtung des Zweitstimmenergebnisses grundsätzlich bei der aktuellen Größe verbleiben kann. Ein entsprechendes Gesetzgebungsverfahren soll dann unverzüglich eingeleitet werden. Dabei soll auch geprüft werden, wie die gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen im Parlament gewährleistet werden kann und ob Menschen ab 16 Jahren an der Wahl teilnehmen sollten.“<sup>16</sup>

Analysiert man diese Passage aus Sicht der konfigierenden Ziele (siehe oben unter 01), fällt das klare Bekenntnis zum Proporz ins Auge: Das Zweitstimmenergebnis ist zu beachten, darf also nicht verzerrt werden. „Beachtung“ drückt – zumindest im juristischen Sprachgebrauch – ein unbedingtes Gebot aus. Dagegen heißt es bezogen auf die Bundestagsgröße als Ziel, dass der Bundestag „grundsätzlich bei der aktuellen Größe verbleiben kann“, was weicher ist, denn jeder Grundsatz kennt Ausnahmen. Mit Blick auf die Wahlkreise wird eine Lösung angestrebt, bei der jede:Bewerber:in mit Erststimmenmehrheit in den Bundestag einziehen kann. Bemerkenswert ist an dieser Formulierung zweierlei: Zum einen deutet das Wort „kann“ eine gewisse Flexibilität an. Zum anderen fokussiert die Formulierung im Koalitionsvertrag nicht Wahlkreise und ihre Repräsentanz, sondern die „Bewerber mit Erststimmenmehrheit“. Es geht also nicht um die Vertretung des Wahlkreises und der dortigen Wähler:innen, sondern um die Kandidierenden selbst. Schließlich soll lediglich geprüft werden, „wie die gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen im Parlament gewährleistet werden kann“; von Verständlichkeit ist hier gar keine Rede. Beide Ziele – Parität und Verständlichkeit – werden angesichts des bloßen Prüfauftrags wohl auch in der nächsten Reformrunde eine vernachlässigbare Rolle spielen.

Der Koalitionsvertrag stuft die Bedeutung der Ziele also wie folgt ab: Der Proporz hat Vorrang, gefolgt von den Wahlchancen der Wahlkreisersten und der grundsätzlichen Fixierung der Parlamentsgröße. Parität und Verständlichkeit treten hinter diesen Zielen deutlich zurück.

Bei der Umsetzung dieses Reformprogramms wird man wie bei den vergangenen Reformen mit verschiedenen

Modi operieren: Bestimmte Elemente werden in Reinform verwirklicht, andere mit moderaten Abweichungen vom Ideal ins System eingebaut, während wiederum andere Aspekte – man könnte fast von „freien Radikalen“ sprechen – offene Auswirkungen haben werden, die sich erst im Lichte des konkreten Wahlergebnisses zeigen:

- Im Wahlrecht zur Bundestagswahl 2021 war die lokale Repräsentanz über Wahlkreisabgeordnete fixiert, der Proporz moderat eingeschränkt (über drei unausgegliche Überhangmandate). Im Vorfeld nicht klar waren dagegen mögliche Einschränkungen der regionalen Repräsentation von Ländern (über die interne Kompensation) sowie vor allem die Größe des Bundestages, die schließlich beim Rekordwert von 735 lag.
- Im Wahlrecht zur Bundestagswahl 2025 war der Proporz (mit Ausnahme der Fünfprozenthürde) fixiert (und damit auch die regionale Repräsentation über die Landeslisten), die Größe des Bundestages war moderat auf 630 erhöht (dort aber fixiert) worden; die im Vorfeld große Unbekannte war die Zahl von Wahlkreisbesten, die nicht ins Parlament einziehen würden. Am Ende waren es 23.

Nimmt man die Priorisierung des Koalitionsvertrags ernst, wird bei der nächsten Reform die Verwirklichung des Proporz nur in Reinform möglich sein: Die Verteilung der Mandate nach dem Zweitstimmenergebnis darf also nicht durch unausgeglichene Überhangmandate eingeschränkt werden, auch nicht so moderat wie 2021, zumal in Zeiten knapper Regierungsmehrheiten auch drei unausgeglichene Überhangmandate die Regierungsbildung ermöglichen oder verhindern können – ein Ergebnis, das den Wähler:innen, die den Proporz als maßgebliches Verteilungskriterium fest verinnerlicht haben, kaum zu vermitteln sein dürfte.

Wenn die Koalition aber zugleich allen Wahlkreiskandidierenden mit einer relativen Erststimmenmehrheit ein Mandat garantieren und zugleich grundsätzlich die Parlamentsgröße begrenzen will, muss sie kreativ werden. Einen Beitrag zur Lösung des Problems könnte die interne Kompensation von Wahlkreis- mit Listenmandaten aus anderen Ländern darstellen, wobei aber anders als früher CDU und CSU – für die Zwecke der Mandatsverteilung – als eine Partei behandelt werden müssten. Dann könnten CSU-Überhänge mit CDU-Listenmandaten verrechnet werden: Die Kosten für das garantierte Wahlkreismandat blieben in der „Familie“. Dass es im Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Ampelreform Anhaltspunkte für eine solche Zusammenrechnung der Unionsparteien gibt, haben Christoph Möllers und Fabian Michl jüngst gezeigt. Bei der Bundestagswahl 2025 hätten 36 Listenmandate der CDU zur Verfügung gestanden, mehr als genug, um die 18 Wahlkreismandate der Union zu verrechnen, die

<sup>16</sup> Der Koalitionsvertrag findet sich zum Beispiel unter <https://www.koalitionsvertrag2025.de/>, die einschlägige Passage umfasst die Zeilen 4512 bis 4518 (9.12.2025).

nicht vom Zweitstimmenergebnis im jeweiligen Land gedeckt waren.<sup>17</sup>

Die (unions-)interne Kompensation trägt zwar zur Auflösung des Zielkonflikts bei, kann aber nicht garantieren, dass jedes Überhangmandat verrechnet wird. Für die verbleibenden Überhänge haben die Reformer:innen zwei Möglichkeiten: Entweder sie bleiben beim Modell der Ampelreform, nach dem die nicht vom Zweitstimmenergebnis gedeckten (und auch nicht verrechenbaren) Wahlkreismandate nicht zugeteilt werden, oder sie vergrößern das Parlament durch die Zuteilung von Überhang- und Ausgleichsmandaten. Der Koalitionsvertrag lässt die Vergrößerung des Parlaments zwar zu („grundsätzlich“), doch scheint hier Vorsicht geboten: Es war die ständige Vergrößerung des Bundestages durch Überhang- und Ausgleichsmandate, die den Reformdruck in den Jahren vor der Ampelreform so drastisch erhöht hat. Die Parlamentsgröße als „freies Radikal“ zu behandeln, wäre daher äußerst riskant, die nächste Reform vorprogrammiert, zumal niemand seriös prognostizieren könnte, wie groß der Zuwachs ausfiele.

Das lenkt den Blick wieder auf die Wahlkreiswahl, deren Bedeutung sowohl konzeptuell als auch empirisch eine unbedingte Beachtung des Erststimmenergebnisses nicht rechtfertigt. Auch hier belässt die Formulierung des Koalitionsvertrags, die weicher ist als die auf den Proporz bezogene Formulierung, Spielräume, die die Reformer:innen nutzen sollten, um eine Vergrößerung des Parlaments zu vermeiden. So könnten Wahlkreismandate, die weder vom Zweitstimmenergebnis der Partei gedeckt noch mit den Landeslisten der Partei (oder Parteienfamilie) verrechenbar sind, wie nach der Ampelreform nicht zugeteilt werden. Die Zahl der „unbesetzten“ Wahlkreise wäre aber deutlich geringer, da die interne Kompensation bereits zu einer weitgehenden Berücksichtigung der Wahlkreisersten führen würde. Den Wähler:innen, das zeigt die Empirie, dürfte die Nichtzuteilung einer Handvoll Wahlkreismandate jedenfalls leichter zu vermitteln sein als eine erneute Aufblähung des Bundestages oder gar eine – gegebenenfalls regierungsbildungsrelevante – Abweichung vom Proporz.

<sup>17</sup> Das gilt erst recht für die vier Überhänge der AfD und den einen Überhang der SPD, für die 110 beziehungsweise 76 Listenmandate als Verrechnungsmasse verfügbar gewesen wären.

<b>Abb. 1</b>	Ist und Soll des Anteils der Wahlkreisabgeordneten im Deutschen Bundestag und Ursachen für entsprechende Abweichungen	13	Faas, Thorsten 2025: Kein Anschluss unter diesem Wahlkreis, in: ZEIT Online, 21.2.2025, <a href="https://www.zeit.de/politik/deutschland/2025-02/verwaiste-wahlkreise-bundestagswahl-wahlrecht-abgeordnete-mandate">https://www.zeit.de/politik/deutschland/2025-02/verwaiste-wahlkreise-bundestagswahl-wahlrecht-abgeordnete-mandate</a> (9.12.2025).
<b>Abb. 2</b>	Anzahl der Wahlkreise, deren Zuschnitt verändert wurde	15	Jankowski, Michael; Linhart, Eric; Tepe, Markus 2019: Welches Wahlsystem wollen die Wähler? Evidenz von einem Conjoint-Experiment, in: Politische Vierteljahresschrift 60, S. 221–243.
<b>Abb. 3</b>	(Logarithmierte) Fläche eines Wahlkreises und Stimmenanteil der/des Wahlkreisersten beziehungsweise effektive Anzahl an Parteien	16	Laakso, Markku; Taagepera, Rein 1979: „Effective“ Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. Comparative Political Studies. 12 (1): 3–27, <a href="https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/001041407901200101">https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/001041407901200101</a> .
<b>Abb. 4</b>	Stimmenanteile von Erstplatzierten in Wahlkreisen 1994 bis 2025	17	Möllers, Christoph; Michl, Fabian 2025: Die Wahl der Union, in: FAZ, 16.10.2025, S. 8, <a href="https://www.faz.net/einspruch/die-wahl-der-union-110733508.html">https://www.faz.net/einspruch/die-wahl-der-union-110733508.html</a> (9.12.2025).
<b>Abb. 5</b>	Erst- und Zweitstimmenanteile der Bundestagswahlen 2021 und 2025	19	

## Über die Autoren

**Thorsten Faas** ist Professor für Politikwissenschaft am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin und leitet dort die Arbeitsstelle „Politische Soziologie der Bundesrepublik Deutschland“.

**Fabian Michl** ist Juniorprofessor für Öffentliches Recht und das Recht der Politik an der Universität Leipzig.

## Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft;
- Politikberatung;
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern;
- Begabtenförderung;
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u.a. Archiv und Bibliothek.

## Die Abteilung Politische Bildung und Dialog der Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Abteilung Politische Bildung und Dialog vermittelt bundesweit in unterschiedlichsten Formaten der politischen Bildung grundlegendes Wissen über Politik, beteiligt Menschen an politischen Debatten, stärkt ihre politische Urteilskompetenz, qualifiziert sie für ein politisches oder soziales Engagement und tritt ein für eine Auseinandersetzung mit demokratifeindlichen Bewegungen. Mit der Politikberatung in 16 Bundesländern sowie in Bonn und Berlin fördert sie überdies die Sachkenntnis und Handlungsfähigkeit politischer Akteur:innen.

Das Referat Engagement, Qualifizierung & digitale Bildung arbeitet in Bonn und Berlin für die politische Bildung und Beratung. Wir qualifizieren Bürgerinnen und Bürger für ihr Engagement in verschiedenen Politikbereichen, bilden Jugendliche, Medienschaffende und kommunalpolitisch Engagierte und vermitteln Kompetenzen für die heute so wichtigen digitalen Medien.

## Weitere Veröffentlichungen

### Demokratische Innovationen

Beteiligungsformen in Deutschland

<https://library.fes.de/pdf-files/pbud/21472.pdf>

### „Ohne Demokratie ist alles nichts.“

Teilnehmende, Motive und Effekte der Proteste gegen Rechtsextremismus im Juni 2024

<https://library.fes.de/pdf-files/pbud/21695.pdf>

### Organisierte Interessen und Gemeinwohl

Multi-Stakeholder-Beteiligung als Innovation in der pluralen Demokratie

<https://library.fes.de/pdf-files/pbud/22262.pdf>

Volltexte und weitere Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung unter:

[www.fes.de/publikationen](http://www.fes.de/publikationen)



## Dauerbaustelle Wahlrecht?

Das deutsche Wahlrecht hat sich zur Dauerbaustelle entwickelt. Die Frage, wie unter sich verändernden politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen der Zielkonflikt zwischen Funktionalität (Parlamentsgröße), Proporz (Abbildung des Zweitstimmenergebnisses) und Regionalisierung (Landeslisten und Wahlkreise) gelöst werden, beschäftigt seit einigen Jahren diverse Reformbemühungen. Zuletzt hat die Ampelregierung diesen Konflikt plausibel zugunsten des Proporz und einer fixen Parlamentsgröße entschieden. Doch die Debatten reißen nicht ab und fokussieren sich aktuell vor allem auf die Bedeutung der Wahl in den Wahlkreisen. Vor dem Hintergrund der erneuten Reformabsichten der aktuellen Regierung aus Union und SPD erläutert der vorliegende Beitrag die grundlegenden Zielkonflikte im Wahlrecht, rekapituliert die Wahlrechtsreform der Ampelkoalition und ihre Umsetzung bei der letzten Bundestagswahl und widmet sich dann aus empirischer Perspektive dem Hauptproblem der aktuellen Reformbemühungen: der Bedeutung der Wahl in den Wahlkreisen. Abschließend werden die evidenten Zielkonflikte und Perspektiven für eine Wahlrechtsreform in der 21. Wahlperiode skizziert.

Weitere Informationen zur Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung erhalten Sie hier:  
↗ [fes.de](http://fes.de)