Demokratie und Zusammenhalt | 08.2025

Beste Sieger im Wahlkreis

Florian Grotz und Robert Vehrkamp

Union und SPD wollen die Wahlsystemreform der Ampelkoalition korrigieren, damit wieder alle Wahlkreise einen direkt gewählten Abgeordneten haben. Dreht sich das Reformkarussell weiter oder wird eine nachhaltige Lösung gefunden?

In ihrem Koalitionsvertrag „Verantwortung für Deutschland“ hat sich die schwarz-rote Bundesregierung zahlreiche Reformen vorgenommen. Dazu zählt auch eine erneute Änderung des Bundestagswahlrechts. Eine Kommission soll die Wahlsystemreform der Ampelkoalition von 2023 evaluieren und laut Koalitionsvertrag noch „im Jahr 2025 Vorschläge unterbreiten, wie jeder Bewerber mit Erststimmenmehrheit in den Bundestag einziehen kann und der Bundestag unter Beachtung des Zweitstimmenergebnisses grundsätzlich bei der aktuellen Größe verbleiben kann“.

Doch welche „Erststimmenmehrheit“ ist gemeint – die zweitstimmengedeckte des geltenden Ampelwahlrechts oder die einfache des alten Wahlrechts ohne Zweitstimmendeckung? Heißt „Beachtung des Zweitstimmenergebnisses“, dass Proporzverzerrungen durch unausgeglichene Überhangmandate ausgeschlossen bleiben, oder sind Ausnahmen wieder denkbar? Und wie kategorisch ist die „grundsätzliche“ Einhaltung der aktuellen Bundestagsgröße gemeint? Schon diese wenigen Fragen zeigen, dass es sich bei den Formulierungen im Koalitionsvertrag um ungenaue Formelkompromisse handelt. Die Koalition verfügt offensichtlich über keine gemeinsame Position, ob und wie das Wahlrecht erneut reformiert werden soll. Diese Uneinigkeit mag auch erklären, warum die Passagen des Koalitionsvertrages zum Wahlrecht – dem institutionellen Kern der repräsentativen Demokratie – weder im Abschnitt zur „Stärkung der repräsentativen Demokratie“ noch unter „demokratische Resilienz“ platziert wurden, sondern im Anhang unter „Kooperation der Fraktionen“.

Regierungskommission ohne Opposition und Sachverständige

Dieser eigentümlichen Platzierung der Wahlrechtsreform entspricht die nun vereinbarte Vorgehensweise. Mitte Oktober hat eine zehnköpfige Kommission die Arbeit aufgenommen, der vier Mitglieder der CDU, vier der SPD und zwei der CSU angehören, darunter der Parlamentarische Geschäftsführer der Unionsfraktion Steffen Bilger (CDU), Innenminister Alexander Dobrindt (CSU), dessen Amtsvorgängerin Nancy Faeser (SPD) und Justizministerin Stefanie Hubig (SPD). Auffällig ist nicht nur die prominente Besetzung, sondern auch, dass – anders als in der Reformkommission der Ampel – weder die Oppositionsfraktionen noch Sachverständige vertreten sind. Auch das zeigt den hohen Abstimmungs- und Klärungsbedarf innerhalb der schwarz-roten Koalition.

Tatsächlich haben sich die Regierungsparteien bislang sehr unterschiedlich zum Thema positioniert. Die SPD, die als Kanzlerpartei an der Ampelreform federführend beteiligt war, sieht sich durch die Bundestagswahl 2025 bestätigt. Zum ersten Mal seit 1976 hat der Bundestag seine Regelgröße wieder eingehalten. Das wichtigste Reformziel wurde damit erreicht. Darüber hinaus blieb der Parteien- und Föderalproporz bestmöglich gewahrt, weil keine proporzverzerrenden Überhangmandate mehr anfallen können. Mit der Wiedereinsetzung der Grundmandatsklausel ist das geltende Wahlsystem auch verfassungsfest. Daher gibt es aus Sicht der SPD auch keinen zwingenden Grund, es erneut zu reformieren und den Kern ihrer Reform – das Prinzip der Zweitstimmendeckung – wieder zur Disposition zu stellen. Stattdessen setzte sie mit der Senkung des Wahlalters auf 16 Jahre und der „gleichberechtigten Repräsentanz von Frauen im Parlament“ zwei andere wahlrechtliche Reformanliegen auf die Agenda, die sie bereits in den vorangegangenen Legislaturperioden verfolgt hat, damit aber an der Union gescheitert ist.

In der Union stieß die Wahlrechtsreform der Ampel dagegen von Anfang an auf vehemente Ablehnung. Unmittelbar nach ihrer Verabschiedung bezeichnete CSU-Chef Markus Söder sie als „Anschlag auf die Demokratie“. Mit entsprechend schwerem Geschütz zog die Union dann auch nach Karlsruhe. Im Juli 2024 hob das Bundesverfassungsgericht die von CDU/CSU monierte Abschaffung der Grundmandatsklausel zwar auf, bestätigte aber zugleich die übrigen Teile der Ampelreform, und das sogar mit breiter Mehrheit. Trotz dieses Urteils hielt die Union an ihrer kritischen Haltung fest. Ihr zentraler Stein des Anstoßes blieb, dass nach dem neuen Wahlgesetz nicht mehr alle 299 Wahlkreise mit siegreichen Direktkandidaten besetzt werden. Diese Nebenwirkung hatte die Ampelkoalition in Kauf genommen, um Überhangmandate zu vermeiden und dadurch die Regelgröße des Bundestages von nunmehr 630 Mandaten exakt einzuhalten. Bei der Bundestagswahl 2025 blieben 23 Wahlkreise unbesetzt – überwiegend solche, in denen Kandidaten der CDU oder CSU die meisten Erststimmen erzielt hatten.

Wahlkreise ohne direkt gewählte Abgeordnete

Die Nichtzuteilung von Direktmandaten ist in der Tat ein erhebliches Manko des aktuellen Bundestagswahlsystems. In den betreffenden Wahlkreisen werden die Bürgerinnen und Bürger von keinem direkt gewählten Abgeordneten vertreten. Dieser Mangel wird auch nicht vollständig dadurch kompensiert, dass zumeist andere Abgeordnete anderer Parteien aus diesen Wahlkreisen über ihre Landeslisten in den Bundestag einziehen und damit vor Ort präsent sind. Die Wähler mit ihrer Erststimme über Direktmandate in den Wahlkreisen abstimmen zu lassen, diese dann aber nach der Wahl nicht zu vergeben, ist unplausibel. Es beschädigt die intuitive Nachvollziehbarkeit des Verfahrens und gefährdet damit zumindest potentiell die Legitimität des Wahlsystems. Zudem könnten bei künftigen Bundestagswahlen noch deutlich mehr unbesetzte Wahlkreise entstehen als 2025: Je nach konkreter Stimmenverteilung sind auch 50, 70 oder gar 100 Wahlkreise ohne Direktmandat möglich. Ein solches Ergebnis widerspräche auch dem Grundgedanken der personalisierten Verhältniswahl, bei der die Mandatsverteilung zwischen den Parteien nach bundesweitem Zweitstimmenproporz erfolgt und zugleich ein wesentlicher Teil der personellen Zusammensetzung über die Wahlkreise bestimmt wird.

Die Union hat also gute Gründe, diesen Schwachpunkt der Ampelreform zu korrigieren. Freilich wurde das Bundestagswahlsystem in den vergangenen 15 Jahren schon viermal reformiert, darunter 2020 bereits von einer schwarz-roten Koalition. Dennoch haben diese Reformen bislang weder zu einer nachhaltigen noch von der jeweiligen Opposition akzeptierten Lösung

geführt. Wie könnte nun ein Wahlrecht aussehen, das inhaltlich überzeugt und für alle Bundestagsparteien akzeptabel ist – und damit das seit Jahren andauernde Reformkarussell zum Stillstand bringt?

Überhangmandate als ewiges Menetekel

Das Grundproblem des bisherigen Bundestagswahlsystems lag in der Möglichkeit von Überhangmandaten. Diese entstanden, wenn eine Partei mehr Direktmandate erhielt – also mehr Wahlkreise über die relative Mehrheit der Erststimmen gewann – als ihr nach dem bundesweiten Zweitstimmenproporz an Mandaten insgesamt zustanden. Aufgrund der zunehmenden Fragmentierung des deutschen Parteiensystems kam es seit den 1990er Jahren zu immer mehr Überhangmandaten. Diese führten nicht nur zu paradoxen Effekten, die unter dem Begriff „negatives Stimmgewicht“ bekannt wurden. Sie verschafften den betreffenden Parteien auch einen ungerechtfertigten Mandatsbonus, da dieser im Wesentlichen aus deren Zweitstimmenschwäche resultiert. Das Bundesverfassungsgericht verpflichtete den Gesetzgeber daher schon 2008 zu einer entsprechenden Reform und begrenzte in einem Folgeurteil von 2012 die Höchstzahl unausgeglichener Überhangmandate auf 15. 2013 entschied sich der Bundestag schließlich mit breiter Mehrheit dafür, anfallende Überhangmandate vollständig proportional auszugleichen. Von diesen Überhang- und Ausgleichsmandaten profitierten fortan alle Parlamentsparteien gleichermaßen. Die Größe des Bundestages erreichte jedoch bis 2021 immer neue Höchststände. Eine Deckelung nach oben gab es nicht. Dies ging nicht nur zulasten des Steuerzahlers und der institutionellen Berechenbarkeit des Bundestages, sondern beeinträchtigte auch die parlamentarische Effizienz und Funktionsfähigkeit.

Eklektischer Reformansatz mit Risiken und Nebenwirkungen

Für eine „minimal-invasive Reform“ des Bundestagswahlsystems, die am bewährten Grundmodell der personalisierten Verhältniswahl festhält, standen bis 2021 vor allem drei Ansätze im Vordergrund. Alle drei sind indes in ihren Wirkungen begrenzt und haben auch jeweils spezifische Nebenwirkungen.

Ein Reformansatz besteht darin, eine bestimmte Zahl von (bis zu 15) Überhangmandaten unausgeglichen zu lassen. Das würde eine Vergrößerung des Parlaments zwar abmildern, aber nicht verhindern. Vor allem aber entstünde durch eine solche „Tolerierung“ von Überhangmandaten ein ungerechtfertigter Mandatsbonus für einzelne Parteien. Auf dieser Grundlage könnten sich neue Mehrheiten im Bundestag ergeben, aber auch bestehende Mehrheiten verhindert werden, zumal im gegenwärtigen Parteiensystem nicht mehr gewährleistet wäre, dass stets die stärkste demokratische Partei den Überhangbonus erhielte.

Eine weitere Möglichkeit ist, Überhangmandate, die einer Partei in einem Bundesland zufallen, mit ihren Listenmandaten in einem anderen Bundesland teilweise oder vollständig zu verrechnen. Durch diese „interne Kompensation“ ließe sich die Vergrößerung des Bundestages in vielen Fällen abschwächen. Die politischen Kosten dafür tragen jedoch typischerweise die Landesverbände einer Partei, die sich im Vergleich zu jenen in den Überhangländern als relativ zweitstimmenstark erweisen und ihre Listenmandate dann an ihre Parteikollegen aus den Überhangländern abtreten müssen. Außerdem greift diese Regelung nur bei Überhangmandaten von Parteien, die in mehreren Bundesländern antreten, mithin nicht bei der CSU, für die aber häufig Überhangmandate anfallen. Sie in den Mechanismus der internen Kompensation einzubeziehen wäre zwar wahl- und verfassungsrechtlich möglich, erscheint aber politisch unrealistisch, da die CSU nicht bereit ist, auf ihre Privilegien als Regionalpartei zu verzichten.

Sodann könnte man die Anzahl der Wahlkreise verringern, da Überhangmandate umso unwahrscheinlich werden, je kleiner der Anteil der Direktmandate ist. Um allerdings die Entstehung von Überhangmandaten in einem breiten Spektrum realistischer Szenarien zu verhindern, müsste die Zahl der Wahlkreise drastisch reduziert werden – von derzeit 299 auf etwa 200 bis 210. Das wäre vor allem für die Direktkandidaten in ländlichen, dünn besiedelten Regionen eine erhebliche Herausforderung, weil sich die Wahlkreise dort stark vergrößern würden. Zudem würde wiederum die für das deutsche Wahlsystem charakteristische Personalisierungskomponente deutlich geschwächt. Hinzu kommt der absehbare Streit über die mühsame Neueinteilung der Wahlkreise.

Einwurf

Simulationsergebnisse unterschiedlicher Vergaberegeln der Direktmandate bei der Bundestagswahl 2025

Erststimmenergebnisse bei Bundestagswahl 2025
(in Prozent, Überhang nach Bundeswahlgesetz 2009 in rot)

Nr.	Wahlkreis	Land	CDU/ CSU	AfD	SPD	B'90/ GRÜNE	Die Linke	BSW	FDP	FW	Sons-tige
1	Flensburg - Schleswig	SH	26,5	15,0	14,8	22,6	5,4	0,0	2,3	0,8	12,5
14	Rostock - Landkreis Rostock II	MV	19,4	26,8	16,9	5,3	25,6	0,0	2,8	1,9	1,2
54	Bremen I	HB	24,0	11,8	25,2	18,9	13,4	0,0	2,9	0,0	3,8
58	Oberhavel - Havelland II	BB	24,8	30,8	20,0	6,6	9,5	0,0	2,9	3,3	2,1
71	Halle	ST	22,3	30,6	18,0	5,5	16,2	0,0	2,9	1,7	2,9
151	Leipzig I	SN	21,5	25,0	11,7	7,5	21,5	6,4	2,1	1,2	3,0
169	Schwalm-Eder	HE	30,1	24,0	28,3	5,7	5,3	0,0	2,9	3,8	0,0
181	Frankfurt am Main I	HE	26,0	10,8	25,7	16,2	12,8	0,0	4,7	0,9	2,9
182	Frankfurt am Main II	HE	27,4	9,2	18,5	26,4	9,9	0,0	4,6	0,8	3,3
183	Groß-Gerau	HE	30,3	16,4	28,9	8,1	8,9	0,0	3,4	2,5	1,6
185	Darmstadt	HE	26,7	13,6	21,1	21,7	7,6	0,0	3,3	1,0	5,0
202	Trier	RP	30,8	14,2	30,2	8,3	5,0	3,4	4,0	2,7	1,4
204	Mainz	RP	27,3	10,2	23,7	19,1	9,2	2,3	3,8	1,4	3,1
206	Ludwigshafen/Frankenthal	RP	27,1	23,0	26,2	7,7	4,8	3,4	3,6	2,9	1,3
218	München-Süd	BY	30,4	8,8	14,6	29,8	5,4	2,5	4,0	1,3	3,2
243	Nürnberg-Nord	BY	30,2	12,0	17,8	21,6	9,8	0,0	3,3	2,0	3,4
251	Augsburg-Stadt	BY	31,1	17,3	14,1	20,6	7,4	0,0	2,8	3,7	3,0
259	Stuttgart II	BW	30,4	14,6	15,9	21,3	9,0	0,0	4,2	1,3	3,5
274	Heidelberg	BW	29,2	12,0	15,9	27,7	7,1	0,0	3,7	1,4	3,1
275	Mannheim	BW	24,7	17,9	22,5	18,1	8,0	0,0	4,2	1,7	2,9
277	Rhein-Neckar	BW	34,4	20,4	20,4	11,0	5,1	0,0	4,3	2,9	1,5
282	Lörrach - Müllheim	BW	33,2	17,6	17,3	15,7	6,1	0,0	3,1	5,5	1,5
290	Tübingen	BW	31,7	15,6	13,0	24,7	6,2	0,0	3,6	2,3	3,0

Direktmandat nach Vergaberegel und Stimmenanteil

	relative Mehrheit		verbundene Mehrheitsregel		Ersatzstimme		Ranked Choice 3		Ranked Choice	
Nr.	Partei	Stimmen-anteile	Partei	Stimmen-anteile	Partei	Stimmen-anteile	Partei	Stimmen-anteile	Partei	Stimmen-anteile
1	CDU	26,5	B'90/GRÜNE	22,6	B'90/GRÜNE	38,9	B'90/GRÜNE	53,8	B'90/GRÜNE	84,0
14	AfD	26,8	Die Linke	25,6	Die Linke	38,5	Die Linke	52,6	Die Linke	87,0
54	SPD	25,2	CDU	24,0	CDU	37,0	CDU	52,8	CDU	87,1
58	AfD	30,8	CDU	24,8	CDU	40,5	CDU	54,9	CDU	85,6
71	AfD	30,6	CDU	22,3	CDU	38,6	CDU	54,4	CDU	85,4
151	AfD	25,0	Die Linke	21,5	CDU	35,6	CDU	49,1	CDU	84,0
169	CDU	30,1	SPD	28,3	SPD	43,1	SPD	57,9	SPD	89,7
181	CDU	26,0	SPD	25,7	SPD	50,3	SPD	63,6	SPD	88,6
182	CDU	27,4	B'90/GRÜNE	26,4	B'90/GRÜNE	42,2	B'90/GRÜNE	55,4	B'90/GRÜNE	84,9
183	CDU	30,3	SPD	28,9	SPD	48,0	SPD	61,5	SPD	88,8
185	CDU	26,7	B'90/GRÜNE	21,7	SPD	41,2	SPD	55,9	SPD	85,7
202	CDU	30,8	SPD	30,2	SPD	49,7	SPD	61,4	SPD	88,0
204	CDU	27,3	SPD	23,7	SPD	45,4	SPD	57,1	SPD	85,7
206	CDU	27,1	SPD	26,2	SPD	42,4	SPD	54,4	SPD	86,2
218	CSU	30,4	B'90/GRÜNE	29,8	B'90/GRÜNE	42,3	B'90/GRÜNE	53,6	B'90/GRÜNE	83,6
243	CSU	30,2	B'90/GRÜNE	21,6	SPD	39,0	SPD	54,1	SPD	85,7
251	CSU	31,1	B'90/GRÜNE	20,6	B'90/GRÜNE	33,8	B'90/GRÜNE	48,3	B'90/GRÜNE	83,4
259	CDU	30,4	B'90/GRÜNE	21,3	B'90/GRÜNE	35,4	B'90/GRÜNE	48,3	B'90/GRÜNE	82,7
274	CDU	29,2	B'90/GRÜNE	27,7	B'90/GRÜNE	41,5	B'90/GRÜNE	53,9	B'90/GRÜNE	84,7
275	CDU	24,7	SPD	22,5	SPD	42,2	SPD	54,8	SPD	86,2
277	CDU	34,4	AfD	20,4	SPD	39,6	SPD	53,3	SPD	86,7
282	CDU	33,2	AfD	17,6	SPD	35,1	SPD	48,4	SPD	85,5
290	CDU	31,7	B'90/GRÜNE	24,7	B'90/GRÜNE	37,4	B'90/GRÜNE	49,3	B'90/GRÜNE	83,1

Quelle: Bundeswahlleiter, YouGov im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, eigene Berechnungen, election.de im Auftrag der Bertelsmann Stiftung.

BertelsmannStiftung

KURZ ERKLÄRT: Die linke Seite der Abbildung zeigt die tatsächlichen Erststimmenergebnisse der Bundestagswahl 2025 in den insgesamt 23 Wahlkreisen, in denen nach dem neuen Wahlrecht keine Direktmandate vergeben worden sind, weil den jeweiligen Erststimmenbesten die Zweitstimmendeckung ihrer Partei fehlte. Die rechte Seite der Abbildung vergleicht die Anwendung von insgesamt fünf verschiedenen Mehrheitsregeln, nach denen in diesen Wahlkreisen die Direktmandate hätten vergeben werden können. Zum einen nach der „relativen Mehrheitsregel" des alten Wahlrechts, nach der diejenigen Kandidat:innen im Wahlkreis das Direktmandat bekommen hätten, die die meisten Erststimmen bekommen haben – und zwar auch ohne Zweitstimmendeckung, also als unausgeglichene Überhangmandate, mit der Wirkung, die Mandatsverteilung nach dem Proporz des Zweitstimmenergebnisses zu Gunsten der Überhangparteien zu verzerren.

Zum anderen nach der „verbundenen Mehrheitsregel", nach der diejenigen Kandidat:innen das Direktmandat erhalten, die die meisten durch Zweitstimmen gedeckten Erststimmen im Wahlkreis bekommen haben. Die weiteren Spalten zeigen dann die Ergebnisse von drei Präferenzstimmgebungsverfahren. Bei der „Ersatzstimme" können die Wähler:innen neben ihrer Erst- auch ihre Zweitpräferenz angeben. Bei „Ranked-Choice-3" können die Wähler:innen ihre Erst-, Zweit- und Drittpräferenz angeben, und bei „Ranked-Choice" können die Wähler:innen alle Kandidat:innen im Wahlkreis in eine absteigende Reihenfolge bringen. Ausgezählt wird dann jeweils nach den Regeln einer integrierten Stichwahl, so dass von jeder Wähler:in nur maximal eine Präferenzstimme ergebniswirksam wird. Es gewinnt jeweils diejenige Kandidat:in mit Zweitstimmendeckung, die in der Summe die meisten Präferenzstimmen bekommt.

Die drei Reformansätze eint, dass sie jeweils in „stärkeren“ oder „milderen“ Varianten umgesetzt werden können – sowohl hinsichtlich ihrer intendierten Effekte als auch hinsichtlich ihrer entsprechenden Nebenwirkungen. Doch selbst ihre ausgeprägteren Varianten können die Einhaltung der gesetzlichen Normgröße des Bundestages nicht in jedem Fall garantieren. Außerdem basieren sie auf keiner eigenständigen positiven Begründung und sind mit den benannten Folgeproblemen behaftet.

Zurück zur Wahlrechtsreform von 2020?

Die schwarz-rote Wahlrechtsreform von 2020 hatte moderate Varianten dieser Ansätze kombiniert: eine Tolerierung von bis zu drei Überhangmandaten, eine teilweise Anrechnung auf andere Landeslisten und eine – perspektivische – Wahlkreisreduktion von 299 auf 280. Das „durchwachsene“ Wirkungsprofil dieses Wahlsystems lässt sich anschaulich verdeutlichen, wenn man es als Modellrechnung auf das Ergebnis der Bundestagswahl 2025 anwendet. Wie bereits 2021 hätte dann die CSU drei unausgeglichene Überhangmandate erhalten. Die insgesamt 20 weiteren Überhangmandate für CDU, AfD und SPD wären dagegen durch den Wegfall von Mandaten aus anderen Landeslisten kompensiert worden. Bei der CDU wäre das in insgesamt 15 Fällen vor allem zulasten der Landesverbände in NRW, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt gegangen. Trotzdem hätte sich der Bundestag noch immer um 35 Sitze vergrößert. Wären sowohl das BSW als auch die FDP in den Bundestag eingezogen, hätte es sogar 107 zusätzliche Mandate gegeben.

Es ist daher kaum verwunderlich, dass das Wahlrecht von 2020 vom Bundesverfassungsgericht nur von einer knappen Mehrheit von fünf zu drei gebilligt wurde. Rein formal steht es der amtierenden Regierungskoalition zwar frei, das derzeit gültige Wahlrecht wieder durch ein ähnliches „Patchwork“ zu ersetzen. Das wäre jedoch weder inhaltlich überzeugend noch über alle verfassungsrechtlichen Zweifel erhaben.

Zweitstimmendeckung als innovativer Kern der Ampelreform

An dieser Stelle lohnt sich nochmals ein genauerer Blick auf den Prozess der Ampelreform. Dabei ist zunächst bemerkenswert, dass sich die Diskussion in der damaligen Wahlrechtskommission von Anfang an auf die Begründung eines weiter gedachten Reformansatzes konzentrierte: die „zweitstimmengedeckte Direktmandatsvergabe“. Nach diesem Verfahren werden Wahlkreismandate stets so vergeben, dass sie durch die bundesweiten Zweitstimmenanteile der jeweiligen Parteien gedeckt sind. Damit wird das Strukturprinzip der personalisierten Verhältniswahl, nach dem die Wahlkreismandate in die über den Zweitstimmenproporz ermittelten Gesamtmandate eingefügt werden, konsequent zu Ende gedacht. Zugleich werden die beiden Mandatskontingente legitimationstheoretisch konsistent miteinander verknüpft.

„Die Zweitstimmendeckung stärkt die demokratische Legitimität der Direktmandate.“

In seinem mit einer breiten Mehrheit von sieben zu eins ergangenen Urteil zur Ampelreform hat sich das Bundesverfassungsgericht dieser Argumentation nicht nur ausdrücklich angeschlossen, sondern sie sogar noch vertieft. Demnach führt die Zweitstimmendeckung nicht zu einer delegitimierenden Entwertung der Wahl im Wahlkreis, sondern im Gegenteil zu einer stärkeren demokratischen Legitimierung der Direktmandate: „Nach dem Verfahren der Zweitstimmendeckung ist (…) die Wahlkreiswahl gerade nicht allein entscheidend für den Erhalt eines Mandats. Das Zweitstimmendeckungsverfahren sorgt vielmehr dafür, dass jeder Abgeordnete des Bundestages durch die Zweitstimmen für seine Partei legitimiert ist. Nach dieser vom Gesetzgeber gewählten Konzeption ist nicht der Listenabgeordnete ohne Wahlkreissieg, sondern der Wahlkreissieger ohne Listendeckung schwächer – und für einen Mandatszuteilung unzureichend – legitimiert“ (2 BvF 1/23, Rn. 1–293, 185).

Folgt man dieser Argumentation, ergibt sich daraus nicht nur eine legitimatorische Begründung für die Nichtzuteilung von Überhangmandaten, sondern ein noch weitreichenderer wahlrechtlicher Spurwechsel. Aus dem legitimatorischen Vorrang der Zweitstimmendeckung folgt nämlich auch, dass ein Erststimmen-Zweiter im Wahlkreis mit Zweitstimmendeckung stärker legitimiert ist als ein Erststimmen-Erster ohne Zweitstimmendeckung. Es zeigt sich also, dass das Prinzip der Zweitstimmendeckung mehr leistet, als lediglich die Nichtzuteilung von Überhangmandaten zu legitimieren. Es kann auch als Zuteilungsprinzip für die Vergabe von Wahlkreismandaten angewendet werden.

Zweitstimmengedeckte Direktmandatsvergabe – vier Varianten

Genau darauf hatte sich die Wahlrechtskommission der Ampelregierung in ihrem Zwischenbericht auch mehrheitlich verständigt. Empfohlen wurden darin vier Zuteilungsvarianten einer zweitstimmengedeckten Direktmandatsvergabe. Allen diesen Modellen war gemeinsam, dass jeder Wahlkreis weiterhin einen direkt gewählten Abgeordneten erhält, ohne dabei die übrigen Reformziele infrage zu stellen oder neue Nachteile in Kauf nehmen zu müssen.

Beispielhaft seien die vier Varianten kurz beschrieben. Die minimal-invasivste Variante wäre die Zuteilung des Direktmandats an denjenigen Wahlkreiskandidaten, der die meisten durch Zweitstimmen gedeckten Erststimmen erreicht hat. Im Regelfall wäre das der Erststimmen-Zweite, in Ausnahmefällen auch der Erstimmen-Dritte, sofern auch der Erststimmen-Zweite über keine Zweitstimmendeckung verfügt. Wahlkreissieger wäre dann die Person, die von den Kandidierenden mit Zweitstimmendeckung die meisten Erststimmen errungen hat. Gemäß der auch vom Bundesverfassungsgericht übernommenen Argumentation ist der Erststimmen-Zweite mit Zweitstimmendeckung eben nicht der zweitplatzierte Verlierer im Wahlkreis, sondern sogar gegenüber dem Erststimmenbesten ohne Zweitstimmendeckung stärker legitimiert. Im Sinne der Verhältniswahl ist er deshalb der „bessere“ Sieger im Wahlkreis. Auch intuitiv ist diese einfachste aller Zuteilungsvarianten sehr viel plausibler als es auf den ersten Blick scheinen mag – was auch Wählerumfragen bestätigen. Wenn der Erststimmenbeste kein Wahlkreismandat bekommen kann, weil das Zweitstimmenergebnis seiner Partei, für die er angetreten ist, dafür nicht ausreicht, erscheint es für die Mehrheit der Wähler deutlich naheliegender, das Wahlkreismandat an den nachrückenden Zweitplatzierten mit Zweitstimmendeckung zu vergeben, als das Direktmandat zu „kappen“ und den Wahlkreis unbesetzt zu lassen.

Wer dennoch nicht über das „Stöckchen“ einer Direktmandatsvergabe an Zweit- oder Drittplatzierte springen möchte, dem bietet sich als zweite Variante die Ermittlung eines zweitstimmengedeckten Wahlkreissiegers mit Hilfe einer Ersatz-Erststimme an. Bei dieser Variante können die Wähler bei der Erststimme neben ihrer ersten auch eine zweite Präferenz angeben. Kommt ihre Erstpräferenz nicht zum Zuge, erhalten sie mit ihrer Ersatzstimme eine zweite Chance. Das gilt auch für diejenigen, die mit ihrer Erstpräferenz einen Kandidaten gewählt haben, der zwar die meisten Erststimmen erzielt, dem aber die Zweitstimmendeckung fehlt. Gewählt ist am Ende, wer die meisten Erst- und Zweitpräferenzen auf sich vereint und zugleich über eine Zweitstimmendeckung verfügt. Die Erststimmenergebnisse der Wahlkreissieger würden durch die Summe von Erstpräferenz und Ersatzstimme wieder steigen und die Repräsentationsleistung des Systems verbessern. Simulationsrechnungen zeigen, dass sich das durchschnittliche Siegerergebnis im Wahlkreis von derzeit lediglich 36 Prozent auf fast 50 Prozent erhöhen würde.

„Wahlkreise würden dann wieder mit echten, also absoluten Mehrheiten gewonnen.“

Noch deutlicher wäre dieser Effekt bei der dritten Variante, bei der die Wähler nicht nur eine zusätzliche Ersatz-Erststimme, sondern gleich drei Stimmen an die Kandidierenden in ihrem Wahlkreis vergeben können – für ihre Erst-, Zweit- und Drittpräferenz. Gewählt ist am Ende, wer die meisten Präferenzstimmen im Wahlkreis auf sich vereint und zusätzlich über eine Zweitstimmendeckung verfügt. Wahlkreise würden auf diese Weise wieder mit absoluten Mehrheiten gewonnen. Ihre Sieger wären deutlich besser legitimiert als die heute nach relativer Mehrheitsregel Gewählten. Wäre dieses Verfahren bei der Bundestagswahl 2025 angewendet worden, hätte das durchschnittliche Ergebnis der Wahlkreissieger bei 62 Prozent gelegen. Damit wären sie im Durchschnitt aller 299 Wahlkreise von fast zwei Dritteln der Wählerschaft im jeweiligen Wahlkreis legitimiert worden.

Wem auch das noch nicht genügt, kann sich für die vierte Variante einer zweitstimmengedeckten Direktmandatsvergabe entscheiden, die vollständige Rangfolgewahl. Dabei bringen die Wähler alle Kandidierenden im Wahlkreis in eine absteigende Reihenfolge. Die Auszählung kann beendet werden, sobald ein Kandidat die absolute Erststimmenmehrheit erreicht hat, da er auch bei Weiterzählung nicht mehr überholt werden kann. Gewählt ist dann die Person, die über eine Zweitstimmendeckung verfügt und bei der Auszählung der Erststimmen als Erster die Schwelle der absoluten Mehrheit überschreitet.

Demokratische Resilienz statt Reformkarussell

Für eine detaillierte Diskussion der technischen Feinheiten und Gestaltungselemente der nur grob skizzierten Varianten ist hier nicht der Ort, ebenso wenig für eine abwägende Erörterung ihrer jeweiligen Stärken und Schwächen. Gleichwohl bleibt für alle vier Varianten festzuhalten: Mit dem Prinzip der Zweitstimmendeckung kann die personalisierte Verhältniswahl so ausgestaltet werden, dass sie das Dilemma zwischen Proporz und Direktwahl im Wahlkreis vollständig vermeidet. Insofern ist die vielfach beschworene „Quadratur der Wahlkreise“ keine Unmöglichkeit, sondern durchaus machbar.

Darüber hinaus hätte eine solche Reform gute Chancen, auch bei der Opposition auf breite Zustimmung zu stoßen. Damit wäre zugleich der Weg frei, die Grundsätze der personalisierten Verhältniswahl auch im Grundgesetz zu verankern.

„Die vielfach beschworene „Quadratur der Wahlkreise“ ist keine Unmöglichkeit, sondern durchaus machbar.“

Dies wäre nicht zuletzt ein wichtiger Beitrag zur Resilienz unserer Demokratie, zumal die jüngeren Erfahrungen in Ungarn und den USA daran erinnern, wie gefährlich der Zugriff einfacher Regierungsmehrheiten auf das besonders manipulationsanfällige Instrument des Wahlrechts werden kann. Und warum sollte der neuen Regierung beim Wahlrecht nicht gelingen, was der Ampelkoalition Ende 2024 mit der Unterstützung der damaligen Opposition bei der konstitutionellen Absicherung des Bundesverfassungsgerichts gelungen ist? Ihrem Anspruch, „Verantwortung für Deutschland“ zu übernehmen, könnte sie damit eindrucksvoll gerecht werden.

Autoren

Prof. Florian Grotz
grotz@hsu-hh.de
Tel. +49 40 6541 2868

Florian Grotz lehrt Politikwissenschaft an der Helmut-Schmidt-Universität der Bundeswehr Hamburg.

Prof. Dr. Robert Vehrkamp
robert.vehrkamp@bertelsmann-stiftung.de
Tel. +49 172 5637864

Robert Vehrkamp ist Senior Advisor bei der Bertelsmann Stiftung und Gastprofessor an der Leuphana Universität Lüneburg. Von 2021 bis 2023 war er sachverständiges Mitglied der Wahlrechtskommission des Deutschen Bundestages.

Der EINWURF ist als Vorabdruck textgleich unter der Überschrift „Resilientes Wahlrecht statt Reformkarussell“ auf der Seite „Die Gegenwart“ in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 24. November 2025 erschienen.

Weiterführende Literatur

Achenbach, Jelena, und Lukas Vogt (2025). Das Bundestagswahlrecht – zugleich eine Besprechung des BVerfG-Urteils zum „Wahlrecht 2023“. *Juristische Ausbildung* 2. 151–161.

Behnke, Joachim (2025). The Spectacular Enlargement of the Bundestag and the Long Road to the 2023 German Electoral Law Reform. *Public Choice*. online first. https://doi.org/10.1007/s11127-025-01300-6.

Grotz, Florian, und Wolfgang Schroeder (2025). *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. 2. Aufl. Baden-Baden. Nomos.

Grotz, Florian, und Robert Vehrkamp (2017). „598“. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 23. Januar 2017. 6.

Grotz, Florian, und Robert Vehrkamp (2023). „Die Quadratur der Wahlkreise.“ *Facetten der Gegenwart – 52 F.A.Z.-Essays aus dem Epochenjahr 2022. Hrsg. Daniel Deckers*. 436-445. Paderborn. Schöningh.

Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit (2022). Zwischenbericht. Bundestagsdrucksache 20/3250. Berlin. Deutscher Bundestag.

Vehrkamp, Robert (2025). Mehr Wahlkreis wagen! Plädoyer für die Einführung einer integrierten Stichwahl im Wahlkreis – ein Vorschlag zur Reform des Bundeswahlrechts. *zwd-Politmagazin* 408. 6–7.

V.i.S.d.P.

Bertelsmann Stiftung · Carl-Bertelsmann-Straße 256
D-33311 Gütersloh · www.bertelsmann-stiftung.de

Prof. Dr. Robert Vehrkamp

Redaktionsassistenz und Anfragen:
gaelle.beckmann@bertelsmann-stiftung.de
Tel. +49 5241 81 81105

Dezember 2025 | ISSN: 2197-5256

EINWURF – Ein Policy Brief der Bertelsmann Stiftung

Der EINWURF ist ein Policy Brief des Programms »Demokratie und Zusammenhalt« der Bertelsmann Stiftung. Er beschäftigt sich mit aktuellen Herausforderungen der Demokratie. Schwerpunkte sind Fragen der gesellschaftlichen und politischen Teilhabe, der Diskurs und Konfliktfähigkeit, des Engagements und Miteinanders, der Funktionsfähigkeit demokratischer Institutionen und Verfahren und der Zukunftsgerechtigkeit.

Gestaltung: Markus Diekmann · Titelgrafik: Bertelsmann Stiftung

BertelsmannStiftung