Die feinen Linien des Wahlrechts

Zur Möglichkeit und Überprüfung manipulativer Wahlkreisziehung

Fabian Bunschuh

02.02.2026 doi: 10.59704/c04a7d1f6bdfbcc9

Gerrymandering ist derzeit in aller Munde. Darunter versteht man gemeinhin manipulative Wahlkreisziehungen, also die gezielte, parteipolitisch motivierte Festlegung von Wahlkreisgrenzen. Die texanischen Republikaner haben den Gerrymandering-Stein für die 2026 mid-term election ins Rollen gebracht, die kalifornischen Demokraten haben nachgezogen – beendet ist die Debatte aber nicht. Hierzulande sind wir derartige Debatten nicht gewohnt – gleichwohl hörte man aus Berlin Friedrichshain-Kreuzberg zuletzt Proteste wegen eines vermeintlichen Taschenspielertricks, von schmutzigen Methoden oder gar Trumpismus war die Rede. Im dortigen Bezirksamt verabschiedeten die Vertreter*innen von B90/Die Grünen einen neuen Wahlkreiszuschnitt, der ihnen wohl alle Wahlkreise gesichert hätte (2023 hatten sie 5 von 6 Wahlkreisen gewonnen). Die BVV, also das Bezirksparlament, hat sich gegen diesen Beschluss positioniert und einen vom Wahlamt vorgeschlagenen Zuschnitt beschlossen.

In diesem Fall konnte also ein parteipolitisch suspekter Zuschnitt der Wahlkreise noch verhindert werden. Aber besteht die Gefahr, dass sich solche Vorgänge auch in Deutschland häufen? Dabei stellt sich zunächst die Frage, wie Gerrymandering in Deutschland überhaupt funktionieren könnte. Welche Kriterien müssen beachtet werden, wenn Wahlkreisgrenzen neugezogen werden – und wie kann rechtlich gegen angeblich manipulative Wahlkreise vorgegangen werden? Im Folgenden werde ich mich nur auf die Bundesebene beziehen, gleichwohl bleibt die Frage des Gerrymanderings, abhängig vom Wahlsystem und den Maßstäben auf Landesebene, rechtswissenschaftlich noch unterbelichtet. Um zu verhindern, dass die Öffentlichkeit das Vertrauen in öffentliche Wahlen und damit staatliches Handeln verliert, sollte die politische Entscheidung die fachliche Vorbereitung der Wahlkreisziehung bei ihrer Entscheidung explizit berücksichtigen. Der Gesetzgeber darf daher von der fachlichen Einschätzung nur abweichen, wenn er dies konkret begründet.

Wahlkreise und ihre Entstehung bei der Bundestagswahl

Im gegenwärtigen System personalisierter Verhältniswahl werden Elemente der Mehrheitswahl in die Verhältniswahl integriert. Für diese Mehrheitswahl muss das Bundesgebiet gem. § 1 Abs. 3 BWahlG in 299 Wahlkreise geteilt werden. Der Bundestag bestimmt die genaue Abgrenzung der Wahlkreise durch Gesetz (Anlage 2 BWahlG). Da diese Abgrenzung höchstkomplex ist, wird er dabei durch die Wahlkreiskommission unterstützt (§ 3 Abs. 3 BWahlG). Sie arbeitet für jede Wahlperiode einen detaillierten Bericht aus, in dem sie die gegenwärtigen Wahlkreise insbesondere auf ihre Bevölkerungsverteilung hin überprüft. Darauf aufbauend schlägt die Kommission dann für jeden Wahlkreis vor, ob und wie er anzupassen ist.

Auf der Grundlage dieses Berichts beschließt der Bundestag Änderungen an den bestehenden Wahlkreisen. Dabei setzt er nicht 1:1 die Vorschläge der Wahlkreiskommission um. Vielmehr verändert der Bundestag regelmäßig nur diejenigen Wahlkreise, deren Zuschnitt verfassungsrechtlich nicht mehr haltbar ist. Diese restriktive Handhabung führt dazu, dass der Bundestag erheblich von den Vorschlägen der Wahlkreiskommission abweicht.[1]

[1] Vgl. für eine detaillierte Analyse der Änderungsvorschläge der Wahlkreiskommission und der entsprechenden Umsetzung durch den Bundestag von der 14. Wahlperiode bis einschließlich der 19. Wahlperiode *Bunschuh*, DVBl. 2024, 88 (90 ff.).

Rechtliche Maßstäbe der Wahlkreisziehung

Häufig besteht der Eindruck, dass jegliche Änderung am Wahlrecht und damit auch an Wahlkreisen letztlich allein parteipolitisch motiviert und demokratisch problematisch sei – diesem Eindruck muss aber entgegengewirkt werden. Im Gegenteil: Die regelmäßige Neueinteilung der Wahlkreise ist verfassungsrechtlich und demokratisch notwendig. Warum aber?

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl in Form der Erfolgswertgleichheit jeder Stimme, wie auch die Chancengleichheit der Parteien, erfordert, dass alle Wahlkreise im Bundesgebiet grundsätzlich die gleiche Anzahl an Wahlberechtigten umfassen (BVerfGE 121, 266 (295 f.)). Somit wird sichergestellt, dass alle Wahlberechtigten die gleiche Einflussmöglichkeit auf die Zusammensetzung des Parlaments haben und Wahlkreiskandidierende um die gleiche Anzahl Stimmen konkurrieren. Bildlich gesprochen: In einem Wahlkreis mit 100 Wahlberechtigten hat meine Stimme sehr viel größeren Einfluss auf die Zusammensetzung des Bundestages als in einem Wahlkreis mit 10.000 Wahlberechtigten. Da sowohl die Anzahl der Wahlberechtigten naturgemäß schwankt als auch der Gesetzgeber die Anzahl der Wahlkreise regelmäßig verändert – sodass sich der Bevölkerungsdurchschnitt pro Wahlkreis ändert –, müssen die Wahlkreise vor jeder Wahl überprüft und in der Regel neu gezogen werden.

Die Erfolgswertgleichheit enthält jedoch kein absolutes Differenzierungsverbot, sondern kann mit anderen verfassungsrechtlichen Gütern abgewogen werden – in der Folge sind nicht alle Wahlkreise identisch, sondern manche größer und manche kleiner. Zu berücksichtigen sind dabei insbesondere die Landesgrenzen, die Einteilung in ein zusammenhängendes Gebiet sowie die Einhaltung administrativer Grenzen. Hierdurch soll „eine in sich geschlossene und unter vielen Gesichtspunkten miteinander verbundene Bevölkerungsgruppe“ im Wahlkreis dargestellt werden, um eine möglichst realitätsnahe Verbindung zwischen Wahlvolk und Abgeordnetem herzustellen. Darüber hinaus muss berücksichtigt werden, dass das Bundesverfassungsgericht eine gewisse Wahlkreiskontinuität als eine Art Bestandsschutz verlangt. Schließlich wäre es dem Willensbildungsprozess abträglich, wenn Wahlkreise ständig verändert würden und sich so Bürger*innen regelmäßig in einem neuen Wahlkreis wiederfinden würden (BVerfGE 95, 335 (364)).

Für die Wahlkreiskommission sind diese Maßstäbe in § 3 Abs. 1 BWahlG niedergeschrieben. Hierbei sind insbesondere die Vorgaben zur Größe der Wahlkreise erwähnenswert: Gem. § 3 Abs. 1 Nr. 3 BWahlG *darf* ein Wahlkreis nicht mehr als 15% von der durchschnittlichen Wahlkreisgröße, und *soll* nicht mehr als 10% abweichen. Diese einfachgesetzliche Konkretisierung ist vom Bundesverfassungsgericht bestätigt worden – die frühere Regelung von ±33% möglicher Abweichung war hingegen verfassungswidrig (BVerfGE 95, 335 (365)).

Gerrymandering in Deutschland?

Der Deutsche Bundestag vermeidet es, Wahlkreise stark zu ändern. In der Praxis schneidet er sie nur dann neu zu, wenn die Wahlkreisgröße andernfalls verfassungswidrig vom Wahlkreisdurchschnitt abweichen würde – der Bundestag also verfassungsrechtlich verpflichtet ist.

Wenn der Gesetzgeber nun aber Wahlkreise ändern muss – welche Anreize bestehen, dass er sie auch politisch vorteilhaft zieht? Im gegenwärtigen System der personalisierten Verhältniswahl mit Zweitstimmendeckung auf Bundesebene führt der „Gewinn“ eines Wahlkreises nicht zu einer Übervorteilung im Vergleich zum Parteienproporz. Jedoch ist die Existenz von „sicheren“ Wahlkreisen aus Prestigegründen sowie zur Absicherung von Kandierenden wichtig. Abhängig vom Wahlsystem bringt ein Wahlkreisgewinn auch manifeste Sitzvorteile im Vergleich zum Proporz – dies ist für reine Mehrheitswahlen evident, aber auch für Grabenwahlsysteme (wie unlängst gefordert). Und selbst das bei der Wahl zum 20. Bundestag angewandte und nun erneut geforderte System von drei nicht ausgeglichenen Überhangmandaten führt hier zu einem Sitzgewinn.

Wissenschaftliche Ausarbeitungen zur Existenz und dem Einfluss von Gerrymandering in Deutschland existieren kaum. *Michl/Kaiser* haben in ihrer vielbeachteten Arbeit überzeugend dargestellt, dass es zu poli-

tisch motivierter Wahlkreisziehung kommt. Hierbei werden Beispiele aus Landtagswahlen in Rheinland-Pfalz und Bayern sowie der Bundestagswahl in Berlin vorgebracht. So zeigt sich insbesondere, dass die Abgeordneten gegenüber den politischen Implikationen möglicher alternativer Wahlkreiszuschnitte nicht die Augen verschließen. Dies kann insbesondere dadurch geschehen, dass bestimmte Gebiete, deren parteipolitische Präferenz bekannt ist, in mehrere Wahlkreise aufgeteilt (*cracking*) oder in einem Wahlkreis konzentriert werden (*packing*). Glücklicherweise aber hat das Gerrymandering aufgrund unseres Wahlrechts und der politischen Kultur nicht derart überhandgenommen wie in den USA. Gleichwohl stellt sich die Frage, wie rechtlich mit manipulativen Wahlkreisziehungen umzugehen ist.

Von der Behauptung zur Begründung

Es gibt keine mathematisch richtigen Wahlkreise. Vielmehr ist die Wahlkreisziehung immer ein Abwägungsprozess und das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber dabei einen Gestaltungs- und Beurteilungsspielraum zugestanden (BVerfGE 130, 212 (228)). Die Eigenheiten und die Vielfalt der Kriterien, die zur Begründung des Zuschnitts genutzt werden können, führen dazu, dass fast jeder Wahlkreiszuschnitt begründbar ist. Auch wenn der Gesetzgeber einen gewissen Spielraum hat, bedeutet das nicht, dass das Ergebnis nicht überprüfbar ist. Die Wahlkreiszuschnitte können in den nach der Wahl stattfindenden Wahlprüfungsverfahren überprüft werden. Nach einem verbreiteten Diktum schuldet der Gesetzgeber „nichts als das Gesetz“. Dieses Verständnis erscheint bei Entscheidungen in eigener Sache aber nicht überzeugend. Es reicht also nicht aus, dass der Zuschnitt ex post und irgendwie begründbar ist – vielmehr muss es sich um sachliche Gründe handeln und diese müssen bereits im Gesetzgebungsverfahren dargestellt werden. Hierbei kann an das sog. Prozeduralisierungsgebot angeknüpft werden. Diese Anforderungen ans Verfahren sind bereits aus Rechtsmaterien bekannt, in denen auch mit schwer überprüfbaren Maßstäben umgegangen werden muss – beispielsweise bei der Finanzierung der Grundsicherung.

Für die verfassungsrechtliche Beurteilung macht es daher einen Unterschied, dass sich der Gesetzgeber fachlicher Expertise bedient (wie der Wahlkreiskommission). Auf Bundesebene ist die Wahlkreiskommission ein unabhängiges, paritätisch besetztes Sachverständigengremium, welches seinem Bericht eine weite überparteiliche Informationsbasis zugrunde legt und somit der Versachlichung dieser inhärent politischen Aufgabe dient. Insoweit kann diesem Gremium ein hohes Vertrauen in eine verfassungsgemäße Wahlkreisziehung entgegengebracht werden. Wenn sich der Deutsche Bundestag dafür entscheidet, die Wahlkreiskommission in diesen Erarbeitungsprozess einzubeziehen, dann sollte der Bundestag ihre Erwägungen auch bei der Bewertung der Vorschläge berücksichtigen – insbesondere, wenn die Abgeordneten von einem Vorschlag abweichen wollen.

Wenn der Bundestag den von der Wahlkreiskommission unterbreiteten Vorschlag umsetzt, hat er bereits dadurch, dass er dem Expertengremium folgt, die verfassungsrechtlichen Begründungsanforderungen erfüllt. Weitaus relevanter hingegen ist eine eigenständige Begründung des Deutschen Bundestages, wenn er vom Vorschlag der Wahlkreiskommission abweichen möchte. Dies ist ihm grundsätzlich unbenommen – und geschieht auch regelmäßig und umfangreich. Die Abweichung sollte der Bundestag dann jedoch eigenständig begründen müssen, um dem Eindruck entgegenzuwirken, dass die Parlamentarier dem Kommissionsvorschlag aus sachfremden politischen Gründen nicht folgen. Entscheidungen in eigener Sache bedürfen einer stärkeren Kontrolle. Diese kann dadurch gewährleistet werden, dass Entscheidungen über das eigene Wahlsystem durch die Begründungspflicht prozedural mit der normativen Objektivität der Wahlkreiskommission verknüpft werden. Diese Pflicht dient – wie gezeigt – der Rationalisierung und erleichtert zudem die Überprüfung der Parlamentsentscheidung.

Die demokratische Gefahr

Auch wenn Gerrymandering in Deutschland bisher nur eine geringe Rolle spielt, so sollte nicht unterschätzt werden, wie stark selbst der Eindruck eines verzerrten

Wahlsystems seine Legitimation und damit die Legitimation des gesamten Parlaments untergraben kann. Wenn gewählte Abgeordnete Wahlkreise so zuschneiden, dass sie selbst oder ihre Parteifreund*innen bessere Chancen haben, gewählt zu werden, liefert dies Nährboden für populistische Behauptungen über ein „abgekartetes Spiel“ in der Politik. Aus diesem Grund müssen die rechtlichen Maßstäbe gestärkt werden, indem die Expertise der Wahlkreiskommission einbezogen wird und Abweichungen hiervon gut begründet sein müssen. Hierdurch kann parteipolitisch motivierten Verzerrungen des Wahlsystems vorgebeugt und so das Vertrauen in das Wahlverfahren gestärkt werden.

AUTOR*IN

Fabian Bunschuh
Fabian Bunschuh ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie (Prof. Dr. Laura Münkler) der Universität Bonn.

EMPFOHLENE ZITATION
Bunschuh, Fabian: Die feinen Linien des Wahlrechts: Zur Möglichkeit und Überprüfung manipulativer Wahlkreisziehung, Verfassungsblog, 02.02.2026, doi: 10.59704/c04a7d1f6bdfbcc9.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20260202-153001-0.