



---

## Aktueller Begriff

### Negatives Stimmgewicht und Überhangmandate

---

Mit Urteil vom 25. Juli 2012 hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) entschieden, dass zentrale Bestimmungen des die Zuteilung der Abgeordnetensitze regelnden und erst im Herbst 2011 reformierten § 6 des Bundeswahlgesetzes (BWG) verfassungswidrig sind. Neben dem nach wie vor bestehenden Effekt des negativen Stimmgewichts hat das Gericht die neu eingeführte sog. Reststimmverwertung sowie die Zuteilung ausgleichsloser Überhangmandate über eine Höchstgrenze von 15 Mandaten hinaus beanstandet.

#### Der Effekt des negativen Stimmgewichts nach früherer Rechtslage

Bis zur Reform von 2011 erfolgte die Sitzzuteilung aufgrund des Zweitstimmenergebnisses in zwei Schritten: Im Rahmen der sog. Oberverteilung wurde – da die Landeslisten der jeweiligen Parteien als verbunden galten – zunächst ermittelt, wie viele Sitze eine Partei *bundesweit* erlangt hat. Dieses Sitzkontingent wurde sodann auf die einzelnen Landeslisten verteilt. Diese sog. Unterverteilung konnte in Kombination mit dem Phänomen der Überhangmandate den paradoxen Effekt eines negativen Stimmgewichts nach sich ziehen: Zusätzliche Zweitstimmen für eine Partei, die sich aufgrund von Überhangmandaten in einem Land nicht sitzerhöhend auswirkten, konnten dazu führen, dass derselben Partei in der Unterverteilung in einem *anderen* Land weniger Listenmandate zugeteilt wurden. Der Zweitstimmenzuwachs einer Partei in einem Land konnte also bundesweit einen Sitzverlust zur Folge haben. Umgekehrt konnte ein niedrigeres Zweitstimmenergebnis in einem Land dazu führen, dass die betroffene Partei bundesweit durch die geringere Stimmenanzahl einen Sitz hinzugewann. In diesem Effekt hat das BVerfG im Urteil vom 3. Juli 2008 einen Verstoß gegen die Gleichheit und Unmittelbarkeit der Wahl nach Art. 38 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) gesehen.

#### Reform des Sitzzuteilungsverfahrens

Zur Behebung dieses verfassungswidrigen Zustands, der aus dem Zusammenspiel von Überhangmandaten und Ober- und Unterverteilung entsteht, bestanden für den Gesetzgeber verschiedene Möglichkeiten: Der Verursachungsbeitrag der Überhangmandate etwa hätte dergestalt beseitigt werden können, dass Überhangmandate entweder gänzlich ausgeschlossen (etwa durch ein reines Mehrheits- oder reines Verhältniswahlssystem bzw. ein sog. Grabenwahlssystem) oder jedenfalls deren Auswirkungen auf den Proporz durch die Einführung von Ausgleichsmandaten verhindert würden. Eine weitere Möglichkeit bestand darin, entweder einheitliche Bundeslisten der jeweiligen Parteien einzuführen oder die Sitzzuteilung separat nach vorab festgelegten Länderkontingenten vorzunehmen. Beides macht die bisherige Unterverteilung obsolet und schließt somit „Mandatswanderungen“ zwischen den Landeslisten aus. Der Gesetzgeber hat sich im Grundsatz für eine Abschaffung der Listenverbindungen bei gleichzeitiger Festlegung von Länderkontingenten entschieden. Diese wurden allerdings nicht als feste Größe vorab bestimmt, sondern ergaben sich erst aus der konkreten Wahlbeteiligung in den Ländern. Waren die Sitze vorher zuerst auf die Partei und dann auf deren Landeslis-

---

Nr. 20/12 (02. August 2012)

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Beides bedarf der Zustimmung der Leitung der Abteilung W, Platz der Republik 1, 11011 Berlin.

ten verteilt worden, sollten sie nun umgekehrt zuerst nach den Ländern und dann nach Parteien verteilt werden.

### **Wesentliche Kritikpunkte des Urteils vom 25. Juli 2012**

Durch diese Reform des § 6 BWG wurde der *Effekt des negativen Stimmgewichts* nicht beseitigt. Zweitstimmen für eine Partei können sich nach wie vor zulasten dieser Partei in einem anderen Land sowie – nunmehr außerdem – zugunsten einer anderen Partei im selben Land auswirken. Dies ist dann der Fall, wenn sich ein Zweitstimmengewinn der Landesliste einer Partei nicht auf deren Sitzzuteilungsergebnis auswirkt (weil die zusätzlichen Stimmen nicht für einen zusätzlichen Sitz reichen oder weil bereits Überhangmandate bestehen), die gleichzeitige Zunahme der Wählerzahl aber das Sitzkontingent des Landes vergrößert. Dieser hinzugewonnene „Landessitz“ kann dann entweder auf eine konkurrierende Landesliste entfallen oder in einem anderen Land von derselben Partei verloren werden. Umgekehrt kann die Nichtabgabe einer Zweitstimme für eine Partei in dieser Konstellation sitzerhöhend für eine nichtgewählte Partei wirken. Hierin sieht das BVerfG einen Verstoß gegen die Grundsätze der Gleichheit und Unmittelbarkeit der Wahl sowie der Chancengleichheit der Parteien. Der Effekt könnte vermieden werden, wenn das Sitzkontingent des jeweiligen Landes (sog. Listenwahlkreis) vorab nach der Zahl der Bevölkerung oder der Wahlberechtigten festgelegt würde.

Ebenfalls als grundgesetzwidrig hat das BVerfG die Vergabe von Zusatzmandaten im Rahmen der sog. *Reststimmenverwertung* angesehen. Dabei werden Stimmen, die bei der landesinternen Verteilung ohne Erfolg geblieben sind, bundesweit aufsummiert, um rundungsbedingte Nachteile auszugleichen. Hieran hat das Gericht vor allem beanstandet, dass lediglich Abrundungsverluste, nicht aber Aufrundungsgewinne berücksichtigt werden.

Schließlich hat das BVerfG in der Zulassung von mehr als etwa 15 *Überhangmandaten* ohne proportionalen Ausgleich eine Verletzung der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien gesehen. Grundsätzlich kann der Wähler nur mit der Zweitstimme Einfluss auf die zahlenmäßige Zusammensetzung des Bundestages nehmen. Die Erststimme entscheidet nur darüber, welche Personen einziehen. Überhangmandate verändern jedoch die proportionale Sitzverteilung, so dass in diesen Fällen sowohl die Erst- als auch die Zweitstimme Einfluss auf den Proporz hat. Die Wähler von Parteien, die Überhangmandate erreichen, haben also im Ergebnis ein höheres Stimmgewicht als die Wähler anderer Parteien. Das BVerfG hält an seiner bisherigen Rechtsprechung fest, dass diese Beeinträchtigung der Erfolgswertgleichheit grundsätzlich gerechtfertigt ist durch das verfassungslegitime Anliegen, über die Personenwahl zumindest für die Hälfte der Abgeordneten eine enge persönliche Bindung zum Wahlkreis zu gewährleisten. Da der Grundcharakter des Wahlsystems gleichwohl die Verhältniswahl sei, dürfe der Proporz nicht grenzenlos verändert werden. Dieser Grundcharakter ist aus Sicht des BVerfG verletzt, wenn Überhangmandate im Umfang von mehr als etwa einer halben Fraktionsstärke ohne Ausgleich entstehen. Unter Zugrundelegung der gesetzlichen Mitgliederzahl von 598 und der Fraktionsmindeststärke von 5 Prozent ergibt sich gerundet die Zahl 15.

### **Ausblick**

Im Gegensatz zum Urteil von 2008 hat das BVerfG die verfassungswidrigen Bestimmungen nicht für übergangsweise anwendbar, sondern in wesentlichen Teilen für nichtig erklärt. Die Folge ist, dass derzeit kein gültiges Wahlrecht besteht. Bis zur nächsten Bundestagswahl, die regulär – nach näherer Bestimmung durch den Bundespräsidenten – zwischen dem 27. August und dem 27. Oktober 2013 stattfinden wird, muss der Gesetzgeber diese Regelungslücke schließen.

#### Quellen:

- Urteil des BVerfG vom 25. Juli 2012 – 2 BvF 3/11, 2 BvR 2670/11, 2 BvE 9/11.
- Urteil des BVerfG vom 3. Juli 2008, BVerfGE 121, 266.