



Ausarbeitung

Einfluss von Überhangmandaten auf die Landtagswahlergebnisse



Einfluss von Überhangmandaten auf die Landtagswahlergebnisse

Verfasser/in: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 3 – 3000 - 113/11
Abschluss der Arbeit: 14. April 2011
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
Telefon: [REDACTED]

1. Einleitung

Nach Art. 28 Abs. 1 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg (LV)¹ werden die Abgeordneten nach einem Verfahren gewählt, „das die Persönlichkeitswahl mit den Grundsätzen der Verhältniswahl verbindet“ (**personalisiertes Verhältniswahlrecht**).

Nach § 1 Abs. 1 Landtagswahlgesetz (LWG)² setzt sich der Landtag aus mindestens 120 Abgeordneten zusammen, die in 70 Wahlkreisen nach Wahlvorschlägen von Parteien oder von Wahlberechtigten für Einzelbewerber gewählt werden. Dabei weist das Wahlrecht in Baden-Württemberg folgende **Besonderheiten** auf:

1. Die Parteien stellen entsprechend der Persönlichkeitswahl **keine Regional- oder Landeslisten** auf, sondern nominieren allein Kandidatinnen und Kandidaten in den Wahlkreisen (§ 1 Abs. 2 LWG).
2. Gemäß § 1 Abs. 3 LWG hat jede Wählerin und jeder Wähler **eine Stimme**, mit der er einen Kandidaten und zugleich dessen Partei wählt (§ 1 Abs. 3 LWG).
3. Die **Vergabe von Ausgleichsmandaten** im Falle von Überhangmandaten erfolgt **regierungsbezirkweise** (§ 2 Abs. 4 LWG).

Die **Sitzverteilung** lässt sich wie folgt skizzieren³: Für die Verteilung der Gesamtmandate wird zunächst ermittelt, wie viele Stimmen die an der Wahl teilnehmenden Parteien im gesamten Land erhalten haben (Gesamtstimmenzahlen). Die 120 Abgeordnetensitze des Landtags werden auf die Parteien im Verhältnis der von ihnen erreichten Gesamtstimmenzahlen nach dem Höchstzahlverfahren Sainte-Laguë/Schepers verteilt. Parteien, die weniger als 5 % der im Land abgegebenen gültigen Stimmen erhalten haben und parteilose Einzelbewerber bleiben bei der Sitzverteilung unberücksichtigt (vgl. § 2 Abs. 1 LWG).

Die einer Partei zustehenden Sitze werden dann im Verhältnis der von ihr in den Regierungsbezirken erreichten Stimmenzahlen auf die Regierungsbezirke verteilt. Hierbei wird wiederum das Höchstzahlverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers angewandt (vgl. § 2 Abs. 2 LWG).

In jedem Wahlkreis ist der Bewerber gewählt, der die meisten Stimmen erreicht hat (**Erstmandate**). Auf diese Weise werden 70 der 120 Sitze vergeben (§ 2 Abs. 3 Satz 1 LWG).

Von der Sitzzahl, die einer Partei in einem Regierungsbezirk zusteht, werden die dort in den Wahlkreisen direkt errungenen Mandate abgezogen. Stehen einer Partei dann noch weitere Sitze

1 Vom 11. November 1953 (GBl. 1953, S. 173).

2 Gesetz über die Landtagswahlen (Landtagswahlgesetz - LWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. April 2005 (GBl. 2005, 384), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. Juli 2010 (GBl. S. 574).

3 Siehe hierzu auch: [REDACTED], Gegenüberstellung der Unterschiede/Besonderheiten der Landeswahlgesetze, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD 3 – 3000 – 391/10), 2010.

zu, so werden diese in der Reihenfolge der in den Wahlkreisen des jeweiligen Regierungsbezirkes erreichten prozentualen Stimmenanteile an die Bewerber verteilt, die den Wahlkreis nicht direkt gewonnen haben (**Zweitmandate**). Bleiben dann immer noch Sitze für eine Partei übrig, so gehen diese an die Ersatzbewerber in der Reihenfolge der für die Partei in den Wahlkreisen des jeweiligen Regierungsbezirkes erreichten Stimmenanteile (vgl. § 2 Abs. 3 LWG).

Gewinnt eine Partei in den Wahlkreisen eines Regierungsbezirkes mehr Mandate als ihr dort nach dem Verhältnisausgleich zustehen, verbleiben diese Sitze der Partei als **Überhangmandate** (§ 2 Abs. 4 Satz 1 LWG).

Die übrigen Parteien erhalten gegebenenfalls **Ausgleichsmandate**. Dazu erhöht sich die Zahl der auf den Regierungsbezirk insgesamt entfallenden Sitze um so viele, als erforderlich sind, um unter Einbeziehung der Mehrsitze die Sitzverteilung im Regierungsbezirk im Verhältnis der von den Parteien dort erreichten Stimmenzahlen Höchstzahlverfahren zu gewährleisten; die Zahl der Abgeordneten erhöht sich über 120 hinaus entsprechend. Bei gleicher Höchstzahl fällt der letzte Sitz an die Partei, die Mehrsitze erlangt hat. (§ 2 Abs. 4 Satz 1-3 LWG).

Dieser **Ausgleichsmechanismus** hat folgende **Auswirkungen**: Dadurch, dass die Partei, die bereits Überhangmandate erhalten hat, stets das letzte zu verteilende Mandat erhält, kann es für die Partei mit Überhangmandaten zu mehr Sitzen im Landtag kommen, als ihr nach dem Stimmenverhältnis zustehen.⁴ Aufgrund des nach den vier Regierungsbezirken getrennten Verhältnisausgleiches kann sich der Effekt zugunsten dieser Partei summieren. Zudem kann sich das Stärkeverhältnis, in welchem die Regierungsbezirke im Landtag vertreten sind, deutlich verändern.⁵

Dieser Effekt wird zum Teil als „Verzerrung“ des Wahlergebnisses kritisiert.⁶ 1990 hat der Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg in einem Normenkontrollverfahren die Bestimmung des LWG über die regierungsbezirkweise Verteilung der Ausgleichsmandate grundsätzlich für verfassungsgemäß erklärt: Da der bezirkweise Ausgleich von Überhangmandaten nicht bei allen real in Betracht kommenden Wahlergebnissen jede Partei benachteilige, bestünden hiergegen keine verfassungsrechtlichen Bedenken.⁷ Es handele sich vielmehr um eine folgerichtige Regelung innerhalb eines einzelnen Abschnitts eines kombinierten Wahlsystems. Denn die Ermittlung und Zuteilung der Ausgleichsmandate auf der Ebene der Regierungsbezirke solle insbesondere der Entstehung Baden-Württembergs aus früher selbständigen Ländern mit landesmannschaftlichen Besonderheiten Rechnung tragen.

4 Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, siehe http://www.landtagswahl-bw.de/wahlrecht_faq.html (Stand: 13. April 2011).

5 Weber, Reinhold/Wehling, Hans-Georg (Hrsg.), Baden-Württemberg: Gesellschaft, Geschichte, Politik, 2006, S. 92.

6 Siehe Hoff, Benjamin-Immanuel/Kahrs, Horst, Die Ergebnisse der Wahl in Baden-Württemberg am 27. März 2011 – Wahlnachtbericht und erste Analyse, S. 5, abrufbar unter http://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Themen/Parteien_Soz_Bew/Hoff-Kahrs_Wahlnachtbericht_BaWue.pdf (Stand: 13. April 2011).

7 Staatsgerichtshof (StGH) für das Land Baden-Württemberg, 12. Dezember 1990 – AZ. GR 1/90, abzurufen unter: <http://www.juris.de>, Rn. 71 ff.

Nachfolgend wird die Frage behandelt, ob auch in anderen Bundesländern vergleichbare „Verzerrungen“ der Landtagswahlergebnisse durch Überhangmandate möglich sind.

2. Der Ausgleich von Überhangmandaten in den Bundesländern

2.1. Allgemeines

Das Auftreten von Überhangmandaten ist eine Besonderheit des personalisierten Verhältniswahlsystems, an dem sich die meisten Landtagswahlssysteme – mit Ausnahme von Bremen und Saarland, die ein reines Verhältniswahlrecht vorsehen – orientieren.⁸ Anders als das Bundeswahlrecht sehen alle Wahlgesetze der Länder mit personalisiertem Verhältniswahlsystem – bei unterschiedlichen Maßgaben und Berechnungsmethoden – Ausgleichsmandate für Überhangmandate vor. Im reinen Verhältniswahlrecht können Überhangmandate systembedingt nicht entstehen, sodass Ausgleichsmandate nicht notwendig sind.⁹

Mit der Verteilung der Ausgleichsmandate soll sichergestellt werden, dass das Verhältnis der Sitze der einzelnen Parteien (einschließlich der Überhangmandate) dem Verhältnis der für die einzelnen Landeslisten abgegebenen Stimmen entspricht, sodass sich die politischen Gewichte durch das Entstehen von Überhangmandaten nicht verändern.¹⁰ Zwar erhöht sich die Zahl der Parlamentarier zusätzlich, die Relation der Parteien untereinander bleibt aber wie durch den Bürger gewählt bestehen.¹¹

Disproportionalitäten können – wie eingangs geschildert – durch den **bezirkweisen Ausgleich** auftreten, aber auch dann, wenn kein vollständiger Ausgleich der Überhangmandate erfolgt, d. h. die Vergabe von Ausgleichsmandaten begrenzt ist („**Deckelung**“).¹²

2.2. Bezirksweiser Ausgleich von Überhangmandaten

Wie in Baden-Württemberg fehlt nur noch in **Bayern** ein landesweiter Verhältnisausgleich der Überhangmandate. Der Ausgleich erfolgt vielmehr in jedem der sieben Wahlkreise („die mit den Regierungsbezirken identisch sind,) getrennt (Art. 44 Abs. 2 Landeswahlgesetz (LWG)¹³): Entstehen für eine Partei in einem Wahlkreis Überhangmandate, wird die Zahl der Sitze der anderen

8 Siehe [REDACTED], WD 3 – 3000 – 391/10.

9 Freitag, Markus/Vatter, Adrian (Hrsg.), Die Demokratien der deutschen Bundesländer, 2008, S. 53.

10 Schreiber, Bundeswahlgesetz, Kommentar, 8. Auflage 2009, § 27 Rn. 12.

11 Freitag/Vatter, S. 53.

12 Müller, Christoph Emanuel, Disproportionalität in den Wahlsystemen der Bundesländer: Welche Faktoren haben Einfluss?, 1. Auflage 2007, S. 17.

13 Gesetz über Landtagswahl, Volksbegehren und Volksentscheid (Landeswahlgesetz - LWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Juli 2002 (GVBl S. 277; ber. S. 620, BayRS 111-1-I), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes vom 26. Juli 2006 (GVBl S. 367).

Parteien in diesem Wahlkreis so erhöht, dass das zuvor berechnete Verhältnis der Mandate zwischen den Parteien wieder hergestellt ist.¹⁴ Hierzu hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof in einer Entscheidung aus dem Jahr 1975 festgestellt, dass insbesondere kleinere Parteien durch das Fehlen eines landesweiten Ausgleichs der Überhangmandate benachteiligt werden könnten, wenn sie infolge einer ungleichmäßig verteilten Anhängerschaft nicht in allen Regierungsbezirken Mandate erringen würden.¹⁵ Weiter ist das Gericht aber der Ansicht, dass es das Anliegen, durch die Bildung von Wahlkreisen zwischen den Wählern und den von den politischen Parteien aufgestellten Kandidaten eine engere Bindung zu schaffen, im allgemeinen rechtfertige, von einem überregionalen Stimmenaustausch auf Landesebene abzusehen, auch wenn dies möglicherweise dem Grundsatz der Wahlgleichheit besser Rechnung tragen würde.

2.3. „Deckelung“ von Ausgleichsmandaten

Um eine grenzenlose Vergrößerung des Landtags zu vermeiden, dürfen in **Brandenburg** maximal 110 Mandate vergeben werden, § 3 Abs. 7 Brandenburgisches Landeswahlgesetz (BbgLWahlG)¹⁶. Wenn für einen proportionalen Ausgleich theoretisch eine Sitzzahl über diese Obergrenze erforderlich wäre, würden bestehende Überhangmandate zu Lasten des Proporztes im Parlament der Schaffung weiterer Ausgleichsmandate bei der Belegung der 110 Sitze vorgezogen.¹⁷ Dabei beginnt der Ausgleich erst ab dem dritten Überhangmandat, § 3 Abs. 11 BbgLWahlG. Die ersten zwei sind ausgleichsfrei.

Das **Niedersächsische** Landeswahlgesetz (NLWG)¹⁸ sieht beim Anfall von Überhangmandaten vor, dass die Zahl der Abgeordnetensitze (135) um das Doppelte der Anzahl der Überhangmandate erhöht und erneut verteilt wird. Ergeben sich auch nach dieser Verteilung Überhangmandate, bleiben sie unausgeglichen, § 33 Abs. 7 NLWG.

Ähnlich ist die Rechtslage in **Sachsen-Anhalt**: Zur Verteilung der Überhangmandate wird die Zahl 91 (die Mindestanzahl der Abgeordneten im Landtag) um das Doppelte der Anzahl der Überhangmandate erhöht und die Sitzzuteilung erneut vorgenommen. Sind auch nach dieser

14 Siehe auch http://www.bayern.landtag.de/cps/rde/xchg/SID-0A033D45-08678802/landtag/x/-/www1/3252_3289.htm (Stand: 13. April 2011).

15 Siehe hierzu auch BayVerfGH, Entscheidung vom 28. Dezember 1975 – Az. Vf. 5 – VII/75, in: Neu Juristische Wochenschrift (NJW) 1976, S. 615 ff., S. 617.

16 Wahlgesetz für den Landtag Brandenburg (Brandenburgisches Landeswahlgesetz - BbgLWahlG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 2004 (GVBl. I, S. 30), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 27. Mai 2009 (GVBl. I, S. 157, 160).

17 Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (Hrsg.), Die Politik der Bundesländer, Staatstätigkeit im Vergleich, 1. Auflage 2008, S. 337.

18 Niedersächsisches Landeswahlgesetz (NLWG) in der Fassung vom 30. Mai 2002 (Nds. GVBl. 2002, S. 153), zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. November 2007 (Nds. GVBl. S. 661).

zweiten Verteilung immer noch Überhangmandate vorhanden, so verbleiben sie der Partei ohne weiteren Ausgleich, § 35 Abs. 8 LWG¹⁹.

Das **Schleswig-Holsteinische** Landeswahlgesetz²⁰ beschränkt in § 3 Abs. 5 S. 3 die Anzahl der Ausgleichssitze auf das Doppelte der Anzahl der Mehrsitze. Bei der letzten Landtagswahl 2009 wären zur Herstellung einer dem Wahlergebnis entsprechenden Sitzverteilung mehr Ausgleichsmandate erforderlich gewesen als wegen der Begrenzung der Zahl der Ausgleichssitze tatsächlich vergeben wurden. Bei vollem Sitzausgleich wäre es zu einer anderen Mehrheit im Landtag gekommen. In seinen zwei Entscheidungen vom 30. August 2010²¹ hat das schleswig-holsteinische Verfassungsgericht entschieden, dass das Wahlgesetz des Landes in seiner derzeitigen Ausgestaltung verfassungswidrig sei, weil die darin angelegte Möglichkeit der deutlichen Überschreitung der Regelgröße des Landtags von 69 Abgeordneten bei gleichzeitigem Entstehen ungedeckter Mehrsitze zu einer ungleichen Gewichtung der Wählerstimmen führe. Das Gericht hat dem Landtag für die Schaffung einer mit der Landesverfassung übereinstimmenden Neuregelung eine Frist bis spätestens 31. Mai 2011 gesetzt und die Neuwahl des Landtags bis spätestens 30. September 2012 angeordnet. Am 24. März 2011 hat der Kieler Landtag ein neues Wahlgesetz für Schleswig-Holstein beschlossen, das **nunmehr einen „Vollausgleich“ von Überhangmandaten** vorsieht. Die vorgezogene Landtagswahl soll am 6. Mai 2012 stattfinden.²²

Auch nach § 4 Abs. 6 LWG **Mecklenburg-Vorpommern**²³ darf „die Anzahl der weiteren Sitze das Doppelte der Anzahl der Mehrsitze nicht überschreiten“.

In **Sachsen** wird die Zahl der Ausgleichsmandate durch die der Überhangmandate begrenzt, § 6 Abs. 6 SächsWahlG²⁴, sodass auch hier ein nur teilweiser Ausgleich von Überhangmandaten möglich ist.

19 Wahlgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (LWG) vom 18. Februar 2010 (GVBl. LSA 2010, S. 80).

20 Wahlgesetz für den Landtag von Schleswig-Holstein (Landeswahlgesetz – LWahlG) in der Fassung vom 7. Oktober 1991 (GVOBl. Sch.-H. S. 442, ber. S. 637), zuletzt geändert durch Art. 2 G zur Änd. des Sch.-H. AbgeordnetenG und des LandeswahlG vom 30.3.2010 (GVOBl. Sch.-H. S. 392).

21 Landesverfassungsgericht (LVerfG) Schleswig-Holstein, Urteile vom 30. August 2010, Az. 3/09 und 1/10, abzurufen unter: http://www.schleswig-holstein.de/LVG/DE/Entscheidungen/entscheidungen_node.html (Stand: 13. April 2011).

22 Siehe http://www.landtag.ltsh.de/plenumonline/maerz2011/texte/03_wahlgesetz.htm (Stand: 13. April 2011).

23 Landeswahlgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Landeswahlgesetz – LWG M-V) in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. Januar 2002 (aufgehoben – nur noch gültig gemäß § 72 – Übergangsregelung – des Gesetzes vom 16. Dezember 2010 (GVOBl. M-V S. 690, Gl. Nr. 111-5)).

24 Gesetz über die Wahlen zum Sächsischen Landtag (Sächsisches Wahlgesetz – SächsWahlG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. September 2003 (SächsGVBl. 2003, S. 525).

