

1.13 Überhangmandate und Ausgleichsmandate

Stand: 22.10.2013

Hat eine Partei in einem Land mehr Wahlkreismandate mittels der Erststimmen erzielen können als ihr nach dem Verhältnis der in diesem Land für alle Parteien abgegebenen Zweitstimmen eigentlich zustehen, so erhält diese Partei zusätzliche Direktmandate. Damit wird erreicht, dass der Partei die Direktmandate erhalten bleiben. Zugleich erhöht sich die im Bundeswahlgesetz festgesetzte Zahl der Abgeordneten um die Zahl der Überhangmandate.

Überhangmandate fielen bei Wahlen zum Deutschen Bundestag in den Jahren 1949, 1953, 1957, 1961, 1980, 1983, 1987, 1990, 1994, 1998, 2002, 2005, 2009 und 2013 an. Von der 1. bis 11. Wahlperiode gab es insgesamt 17 Überhangmandate.

Die Überhangmandate standen wiederholt im Blickfeld des Bundesverfassungsgerichts, das Änderungen des Wahlgesetzes anmahnte.

Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts von 1998 und 2008

Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Februar 1998 – 2 BvC 28/96 –

Sieht man von der dritten Wahlperiode (Wahljahr 1957) ab, schieden nach jeder dieser Wahlen direkt gewählte Abgeordnete von Parteien aus, zu deren Gunsten in dem jeweiligen Land Überhangmandate angefallen waren. In der ersten Wahlperiode wurden die Nachfolger noch im Wege der Ersatzwahl bestimmt (§ 15 Bundeswahlgesetz [BWG] 1949). Nachdem das Prinzip der Listennachfolge grundsätzlich auch auf direkt gewählte Bewerber erstreckt worden war (erstmal § 54 BWG 1953; heute § 48 Abs. 1 BWG), wurden die Nachfolger seit der zweiten Wahlperiode (Wahljahr 1953) auch in diesen Fällen aus den jeweiligen Landeslisten berufen. In einem Wahlprüfungsverfahren wurde diese Rechtspraxis erstmals in einem Verfahren beanstandet, das dem angefochtenen Beschluss vorausgegangen ist.

Der 2. Senat des Bundesverfassungsgerichts hat am 26. Februar 1998 (Aktenzeichen: BvC 28/96; Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 97, S. 317 ff.) u. a. beschlossen:

„Verfügt eine Partei in einem Land über mehr Direktmandate als ihr Listensitze zustehen, so wird diese Unterschiedszahl von Sitzen nicht auch von dem Zweitstimmenergebnis getragen [...]. Solche Überhangmandate haben nicht im Wege der Anrechnung auf das Sitzkontingent der Liste einen Listensitz verdrängt. In diesen Fällen gibt es daher auf der Liste keine Reservesitze, die durch Rückabwicklung der Anrechnung der Direktmandate wieder aufleben könnten, um einen Listenbewerber nachrücken zu lassen. Für solche Fälle hält die Landesliste daher mitgewählte Ersatzleute nicht vor.“

Scheidet ein direkt gewählter Abgeordneter aus dem Bundestag aus und verfügt die Partei dieses Abgeordneten in dem betreffenden Land über ein Überhangmandat, so kann dieser Sitz nicht durch einen Listenkandidaten ersetzt werden. Im Laufe einer Wahlperiode können somit für eine Fraktion oder Gruppe Mandate verloren gehen¹.

¹ Zur Veränderungen der Fraktionsstärke vgl. die Übersicht Kapitel 5.4 Fraktionsstärke und Fraktionswechsel.

Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 3. Juli 2008 – 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07 –

Der durch § 7 Abs. 3 Satz 2 in Verbindung mit § 6 Abs. 4 und 5 Bundeswahlgesetz bewirkte Effekt des „negativen Stimmgewichts“ kann dazu führen, dass in bestimmten Konstellationen abgegebene Zweitstimmen für solche Parteien, die Überhangmandate in einem Land gewinnen, insofern negativ wirken, als diese Parteien in demselben oder einem anderen Land Mandate verlieren. Umgekehrt ist es auch möglich, dass die Nichtabgabe einer Wählerstimme der zu unterstützenden Partei dienlich ist.

Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts entschied mit Urteil vom 3. Juli 2008, dass der Effekt des negativen Stimmgewichts die Grundsätze der Gleichheit und Unmittelbarkeit der Wahl verletze. Die Regelung des Bundeswahlgesetzes ist daher, soweit hierdurch der Effekt des negativen Stimmgewichts ermöglicht wird, grundgesetzwidrig. Der Wahlfehler wirkt sich zwar auf die Zusammensetzung des 16. Deutschen Bundestages aus, führt aber nicht zu dessen Auflösung, da das Interesse am Bestandsschutz der im Vertrauen auf die Verfassungsmäßigkeit des Bundeswahlgesetzes zusammengesetzten Volksvertretung überwog. Der Gesetzgeber wurde verpflichtet, spätestens bis zum 30. Juni 2011 eine verfassungsgemäße Regelung zu treffen.

Daraufhin gab es eine Reihe von Gesetzesinitiativen, die spätestens in 2. Beratung abgelehnt worden waren, bzw. im Falle des 19. Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes sogar durch eine erneute Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 (2 BvF 3/11, 2 BvR 2670/11, 2 BvE 9/11) für verfassungswidrig erklärt worden waren².

Erst am 21. Februar 2013 wurde für die Wahl zum 18. Bundestag (2013) mit dem 20. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1082) ein gemeinsamer Gesetzentwurf von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, CDU/CSU, FDP und SPD verabschiedet, der Ausgleichsmandate zur Beseitigung des im Wesentlichen durch die beibehaltenen Überhangmandate geschaffenen „negativen Stimmgewichts“ schuf.

² Zu den Gesetzesinitiativen vgl. Kapitel 1.1.

12. Wahlperiode (1990)

| Wahlperiode (Wahljahr) | Zahl der Überhangmandate | davon | im Bundesland | für Partei |
|---------------------------|-----------------------------|-------|------------------------|------------|
| 12. WP (1990) | 6 | 2 | Mecklenburg-Vorpommern | CDU |
| | | 3 | Sachsen-Anhalt | CDU |
| | | 1 | Thüringen | CDU |

Auch ohne Überhangmandate wäre die Bildung der Regierungskoalition aus CDU/CSU und FDP in der 12. Wahlperiode nicht gefährdet gewesen. Sie hätte über eine der absoluten Mehrheit entsprechende Stimmenzahl verfügt, d. h. das Stimmenverhältnis von Regierung und Opposition hätte 392:264 betragen. Das zeigt die folgende Gegenüberstellung:

| 12. WP (1990) | Mandatszahl ohne Überhangmandate | Mandatszahl mit Überhangmandaten |
|-------------------------------|--|--|
| CDU/CSU | 313 | 319 |
| SPD | 239 | 239 |
| BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN | 8 | 8 |
| FDP | 79 | 79 |
| PDS/LL | 17 | 17 |
| Abg. insgesamt | 656 | 662 |
| Koalition aus CDU/CSU und FDP | 392 | 398 |
| Absolute Mehrheit | 329 | 332 |

13. Wahlperiode (1994)

| Wahlperiode (Wahljahr) | Zahl der Überhangmandate | davon | im Bundesland | für Partei |
|---------------------------|-----------------------------|-------|------------------------|------------|
| 13. WP (1994) | 16 | 2 | Baden-Württemberg | CDU |
| | | 2 | Mecklenburg-Vorpommern | CDU |
| | | 2 | Sachsen-Anhalt | CDU |
| | | 3 | Thüringen | CDU |
| | | 3 | Sachsen | CDU |
| | | 1 | Bremen | SPD |
| | | 3 | Brandenburg | SPD |

Vertreten durch *Hans Meyer*³ hatte die Landesregierung von Niedersachsen (Beschwerdeführer: Ministerpräsident *Gerhard Schröder*) mit einem Normenkontrollantrag gegen die Überhangmandate geklagt. Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hat am 10. April 1997 entschieden, dass § 7 Abs. 3 Satz 2 des Bundeswahlgesetzes, der zu den 16 Überhangmandaten geführt hat, **verfassungsgemäß** ist. Diese Entscheidung wurde zwar nur mit der Stimmgleichheit 4:4 getroffen, doch gilt in diesem Fall § 15 Abs. 3 [bzw. seit 1998 Abs. 4] Satz 3 Bundesverfassungsgerichtsgesetz:

„Bei Stimmgleichheit kann ein Verstoß gegen das Grundgesetz oder sonstiges Bundesrecht nicht festgestellt werden.“

Ohne Überhangmandate wäre die Bildung der Regierungskoalition von CDU/CSU und FDP in der 13. Wahlperiode zwar auch möglich gewesen, sie hätte jedoch nur über eine der absoluten Mehrheit entsprechende Stimmenzahl verfügt, d. h. das Stimmenverhältnis von Regierung und Opposition hätte 329:327 betragen. Das zeigt die nachfolgende Gegenüberstellung.

| 13. WP (1994) | Mandatszahl ohne Überhangmandate | Mandatszahl mit Überhangmandaten |
|-------------------------------|--|--|
| CDU/CSU | 282 | 294 |
| SPD | 248 | 252 |
| BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN | 49 | 49 |
| FDP | 47 | 47 |
| PDS | 30 | 30 |
| Abg. insgesamt | 656 | 672 |
| Koalition aus CDU/CSU und FDP | 329 | 341 |
| Absolute Mehrheit | 329 | 337 |

³ Vgl. dazu auch den Beitrag *Hans Meyer*, Der Überhang und anderes Unterhaltsames aus Anlass der Bundestagswahl 1994, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, 77. Jg. (1994), H. 4, S. 312 – 362.

14. Wahlperiode (1998)

| Wahlperiode (Wahljahr) | Zahl der Überhang- mandate | davon | im Bundesland | für Partei |
|---------------------------|----------------------------------|-------|------------------------|------------|
| 14. WP (1998) | 13 | 1 | Hamburg | SPD |
| | | 2 | Mecklenburg-Vorpommern | SPD |
| | | 3 | Brandenburg | SPD |
| | | 4 | Sachsen-Anhalt | SPD |
| | | 3 | Thüringen | SPD |

Ohne Überhangmandate wäre die Bildung der Regierungskoalition von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in der 14. Wahlperiode auch möglich gewesen. Sie hätte über eine der absoluten Mehrheit entsprechende Stimmzahl verfügt, d. h. das Stimmenverhältnis von Regierung und Opposition hätte 332:327 betragen. Das zeigt die nachfolgende Gegenüberstellung.

| 14. WP (1998) | Mandatszahl ohne Überhangmandate | Mandatszahl mit Überhangmandaten |
|--|--|--|
| CDU/CSU | 245 | 245 |
| SPD | 285 | 298 |
| BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN | 47 | 47 |
| FDP | 43 | 43 |
| PDS | 36 | 36 |
| Abg. insgesamt | 656 | 669 |
| Koalition aus SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN | 332 | 345 |
| Absolute Mehrheit | 329 | 335 |

15. Wahlperiode (2002)

| Wahlperiode (Wahljahr) | Zahl der Überhangmandate | davon | im Bundesland | für Partei |
|---------------------------|-----------------------------|-------|----------------|------------|
| 15. WP (2002) | 5 | 1 | Hamburg | SPD |
| | | 2 | Sachsen-Anhalt | SPD |
| | | 1 | Thüringen | SPD |
| | | 1 | Sachsen | CDU |

Durch die Neueinteilung der Wahlkreise zur 15. Bundestagswahl wurde der Anteil der Überhangmandate nur wenig beseitigt. Es wurde deutlich, dass kein singulärer Faktor für die Überhangmandate allein verantwortlich gemacht werden kann⁴.

Ohne Überhangmandate wäre die Bildung der Regierungskoalition von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in der 15. Wahlperiode auch möglich gewesen. Sie hätte über eine der absoluten Mehrheit entsprechende Stimmenzahlen verfügt, d. h. das Stimmenverhältnis von Regierung und Opposition hätte 302:296 betragen. Das zeigt die nachfolgende Gegenüberstellung:

| 15. WP (2002) | Mandatszahl ohne Überhangmandate | Mandatszahl mit Überhangmandaten |
|--|--|--|
| SPD | 247 | 251 |
| CDU/CSU | 247 | 248 |
| BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN | 55 | 55 |
| FDP | 47 | 47 |
| fraktionslos (PDS) | 2 | 2 |
| Abg. insgesamt | 598 | 603 |
| Koalition aus SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN | 302 | 306 |
| Absolute Mehrheit | 300 | 302 |

⁴ Vgl. dazu David N. Rauber, Überhangmandate – keine Überraschung (mehr), in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 34. Jg. (2003), H. 1, S. 116 – 122; Joachim Behnke, Ruth Kamm und Thomas Sommerer, Der Effekt der Neueinteilung der Wahlkreise auf die Entstehung von Überhangmandaten, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 34. Jg. (2003), H. 1, S. 122 – 145; Joachim Behnke, Ein integrales Modell der Ursachen von Überhangmandaten, in: Politische Vierteljahresschrift, 44. Jg. (2003), H. 1, S. 41 – 65.

16. Wahlperiode (2005)

| Wahlperiode (Wahljahr) | Zahl der Überhangmandate | davon | im Bundesland | für Partei |
|------------------------|--------------------------|-------|-------------------|------------|
| 16. WP (2005) | 16 | 1 | Hamburg | SPD |
| | | 3 | Brandenburg | SPD |
| | | 4 | Sachsen-Anhalt | SPD |
| | | 4 | Sachsen | CDU |
| | | 3 | Baden-Württemberg | CDU |
| | | 1 | Saarland | SPD |

Auch ohne Überhangmandate wäre die Bildung der Regierungskoalition aus CDU/CSU und SPD in der 16. Wahlperiode nicht gefährdet gewesen. Sie hätte über eine der absoluten Mehrheit entsprechende Stimmenzahl verfügt, d. h. das Stimmenverhältnis von Regierung und Opposition hätte 432:166 betragen. Das zeigt die folgende Gegenüberstellung:

| 16. WP (2005) | Mandatszahl ohne Überhangmandate | Mandatszahl mit Überhangmandaten |
|-------------------------------|---|---|
| CDU/CSU | 219 | 226 |
| SPD | 213 | 222 |
| FDP | 61 | 61 |
| DIE LINKE. | 54 | 54 |
| BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN | 51 | 51 |
| Abg. insgesamt | 598 | 614 |
| Koalition aus CDU/CSU und SPD | 432 | 448 |
| Absolute Mehrheit | 300 | 308 |

17. Wahlperiode (2009)

| Wahlperiode (Wahljahr) | Zahl der Überhangmandate | davon | im Bundesland | für Partei |
|------------------------|--------------------------|-------|------------------------|------------|
| 17. WP (2009) | 24 | 1 | Schleswig-Holstein | CDU |
| | | 2 | Mecklenburg-Vorpommern | CDU |
| | | 4 | Sachsen | CDU |
| | | 1 | Thüringen | CDU |
| | | 2 | Rheinland-Pfalz | CDU |
| | | 3 | Bayern | CSU |
| | | 10 | Baden-Württemberg | CDU |
| | | 1 | Saarland | CDU |

Auch ohne Überhangmandate wäre die Bildung der Regierungskoalition aus CDU/CSU und FDP in der 17. Wahlperiode nicht gefährdet gewesen. Sie hätte über eine der absoluten Mehrheit entsprechende Stimmenzahl verfügt, d. h. das Stimmenverhältnis von Regierung und Opposition hätte 308:290 betragen. Das zeigt die folgende Gegenüberstellung:

| 17. WP (2009) | Mandatszahl ohne Überhangmandate | Mandatszahl mit Überhangmandaten |
|-------------------------------|---|---|
| CDU/CSU | 215 | 239 |
| SPD | 146 | 146 |
| FDP | 93 | 93 |
| DIE LINKE. | 76 | 76 |
| BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN | 68 | 68 |
| Abg. insgesamt | 598 | 622 |
| Koalition aus CDU/CSU und FDP | 308 | 332 |
| Absolute Mehrheit | 300 | 312 |

18. Wahlperiode (2013)

| Wahlperiode (Wahljahr) | Zahl der Überhangmandate | davon | im Bundesland | für Partei | sowie zusätzlich Ausgleichsmandate insgesamt |
|------------------------|--------------------------|-------|----------------|------------|--|
| 18. WP (2013) | 4 | 1 | Sachsen-Anhalt | CDU | } 29 |
| | | 1 | Thüringen | CDU | |
| | | 1 | Brandenburg | CDU | |
| | | 1 | Saarland | CDU | |

Auch ohne Überhangmandate und Ausgleichsmandate wäre die Bildung einer Regierungskoalition aus CDU/CSU und SPD in der 18. Wahlperiode nicht gefährdet gewesen. Sie hätte über eine der absoluten Mehrheit entsprechende Stimmenzahl verfügt, weil das Stimmenverhältnis von Regierung und Opposition 477:121 betragen hätte. Das zeigt die folgende Gegenüberstellung:

| 18. WP (2013) | Mandatszahl ohne Überhangmandate und ohne Ausgleichsmandate | dazu kommen Überhangmandate | dazu kommen Ausgleichsmandate | Mandatszahl mit Überhangmandaten und mit Ausgleichsmandaten |
|-------------------------------|--|-----------------------------|-------------------------------|--|
| CDU/CSU | 294 | 4 | 13 | 311 |
| SPD | 183 | | 10 | 193 |
| DIE LINKE. | 60 | | 4 | 64 |
| BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN | 61 | | 2 | 63 |
| Abg. insgesamt | 598 | 4 | 29 | 631 |
| Koalition aus CDU/CSU und SPD | 477 | | | 504 |
| Absolute Mehrheit | 300 | | | 316 |

□ Angaben für den Zeitraum bis 1990 s. **Datenhandbuch 1949 – 1999**, Kapitel 1.19.