

1.13 Überhangmandate und Ausgleichsmandate

Stand: 15.10.2021

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, 2013, 2017 und 2021 an. Von der 1. bis 11. Wahlperiode (1949–1987) 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.

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

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

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. Durch das 22. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1082) wurde ein zweistufiges Sitzzuteilungsverfahren eingeführt mit dessen Hilfe die rechnerisch entstehenden Überhänge durch die Erhöhung der Mandatssitze vollständig ausgeglichen werden, so dass es keine Überhangmandate mehr gibt.

Insbesondere durch die verhältnismäßig hohe Zahl von Überhang- und Ausgleichsmandaten schon in der 18. Wahlperiode und insbesondere in der 19. Wahlperiode gab es verschiedene Parlamentsinitiativen zur Verringerung der Gesamtzahl der Mandate. Mit dem 25. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 14. November 2020 (BGBl. I S. 2395) wurde das Berechnungsverfahren dahingehend modifiziert, dass am Ende der Sitzverteilung maximal nur drei Überhangmandate entstehen konnten. Alle übrigen Überhänge wurden durch Erhöhung der Sitzzahl ausgeglichen.

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
Abgeordnete 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 Stimmengleichheit 4:4 getroffen, doch gilt in diesem Fall § 15 Abs. 3 [bzw. seit 1998 Abs. 4] Satz 3 Bundesverfassungsgerichtsgesetz:

„Bei Stimmengleichheit 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
Abgeordnete 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 Stimmenzahl 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
Abgeordnete insgesamt	656	669
Koalition aus SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	332	345
Absolute Mehrheit	329	335

15. Wahlperiode (2002)

Wahlperiode (Wahljahr)	Zahl der Überhang- mandate	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
Abgeordnete 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 Überhang- mandate	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
Abgeordnete insgesamt	598	614
Koalition aus CDU/CSU und SPD	432	448
Absolute Mehrheit	300	308

17. Wahlperiode (2009)

Wahlperiode (Wahljahr)	Zahl der Überhang- mandate	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
Abgeordnete insgesamt	598	622
Koalition aus CDU/CSU und FDP	308	332
Absolute Mehrheit	300	312

18. Wahlperiode (2013)

Wahlperiode (Wahljahr)	Zahl der Überhang- mandate	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	0	10	193
DIE LINKE.	60	0	4	64
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	61	0	2	63
Abgeordnete insgesamt	598	4	29	631
Koalition aus CDU/CSU und SPD	477	4	23	504
Absolute Mehrheit	300			316

19. Wahlperiode (2017)

Wahlperiode (Wahljahr)	Zahl der Überhang- mandate	davon	im Bundesland	für Partei	sowie zusätzlich Ausgleichsmandate
19. WP (2017)	46	3	Schleswig-Holstein	CDU	} 65
		2	Mecklenburg-Vorpommern	CDU	
		2	Hamburg	SPD	
		1	Bremen	SPD	
		3	Brandenburg	CDU	
		4	Sachsen-Anhalt	CDU	
		3	Sachsen	CDU	
		3	Hessen	CDU	
		3	Thüringen	CDU	
		3	Rheinland-Pfalz	CDU	
		7	Bayern	CSU	
		11	Baden-Württemberg	CDU	
1	Saarland	CDU			

Auch ohne Überhangmandate und Ausgleichsmandate wäre die Bildung einer Regierungskoalition aus CDU/CSU und SPD in der 19. Wahlperiode nicht gefährdet gewesen. Sie hätte über eine der absoluten Mehrheit entsprechende Stimmenzahl verfügt, weil das Stimmenverhältnis von Regierung und Opposition 334:264 betragen hätte. Das zeigt die folgende Gegenüberstellung:

19. WP (2017)	Mandatszahl ohne Überhangmandate und ohne Ausgleichsmandate	dazu kommen Überhangmandate	dazu kommen Ausgleichsmandate	Mandatszahl mit Überhangmandaten und mit Ausgleichsmandaten
CDU/CSU	203	43	0	246
SPD	131	3	19	153
AfD	83	0	11	94
DIE LINKE.	59	0	10	69
FDP	65	0	15	80
BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	57	0	10	67
Abgeordnete insgesamt	598	46	65	709
Koalition aus CDU/CSU und SPD	334	46	19	399
Absolute Mehrheit	300			355

20. Wahlperiode (2021)

Wahlperiode (Wahljahr)	Zahl der Überhang- mandate	davon	im Bundesland	für Partei	sowie zusätzlich Ausgleichsmandate
20. WP (2021)	34	2	Schleswig-Holstein	SPD	} 104
		2	Mecklenburg-Vorpommern	SPD	
		1	Niedersachsen	SPD	
		3	Brandenburg	SPD	
		1	Sachsen	AfD	
		1	Hessen	SPD	
		11	Bayern	CSU	
		12	Baden-Württemberg	CDU	
		1	Saarland	SPD	

Auch ohne Überhangmandate und Ausgleichsmandate wäre die Bildung einer Regierungskoalition aus SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP in der 20. Wahlperiode nicht gefährdet gewesen. Sie hätte über eine der absoluten Mehrheit entsprechende Stimmzahl verfügt, weil das Stimmenverhältnis von Regierung und Opposition 340:258 betragen hätte. Das zeigt die folgende Gegenüberstellung:

20. WP (2021)	Mandatszahl ohne Überhangmandate und ohne Ausgleichsmandate	dazu kommen Überhangmandate	dazu kommen Ausgleichsmandate	Mandatszahl mit Überhangmandaten und mit Ausgleichsmandaten
CDU/CSU	156	23	18	197
SPD	170	10	26	206
AfD	69	1	13	83
DIE LINKE.	32	0	7	39
FDP	76	0	16	92
BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	94	0	24	118
SSW	1	0	0	1
Abgeordnete insgesamt	598	34	104	736
Koalition aus SPD, B 90/GR und FDP	340	10	19	416
Absolute Mehrheit	300			369

Quelle: Statistisches Bundesamt. Der Bundeswahlleiter

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