

Von Wissen und Nichtwissen bei der Wahl: Das „verbesserte Verhältniswahlrecht“ in Bayern

Roman Kaiser

2018-10-10T21:25:37

Wenn an diesem Sonntag etwa 9,5 Millionen Bewohner Bayerns zur Teilnahme an der Landtagswahl aufgerufen sind, wird ein Gutteil von ihnen nicht – wie das BVerfG die Anforderungen der Unmittelbarkeit der Wahl definiert – um „die Wirkungen ihrer Stimmabgabe“ wissen. Denn das Landtagswahlrecht, das nur auf den ersten Blick dem Bundestagswahlrecht entspricht, hält manche Finesse bereit.

Erststimme? Zweitstimme? Gesamtstimme!

Der Bayerische Landtag umfasst 180 Sitze und wird nach einem „verbesserten Verhältniswahlrecht“ ([Art. 14 I Bayerische Verfassung \[BV\]](#)) gewählt. Dafür wird das Staatsgebiet in sieben Wahlkreise aufgeteilt, die geographisch den Regierungsbezirken entsprechen und die wiederum in 91 Stimmkreise unterteilt sind. In diesen Stimmkreisen wird je ein Abgeordneter direkt gewählt, die restlichen 89 Sitze werden über Listen vergeben. Jeder Wähler hat zwei Stimmen. Er kann, wie bei der Bundestagswahl, mit seiner Erststimme einen Direktkandidaten wählen. Die Zweitstimme kann er, anders als bei der Bundestagswahl, nicht (nur) der Wahlkreisliste einer Partei, sondern einem bestimmten Kandidaten auf der Liste geben und dadurch über die Chancen dieser Person direkt mitbestimmen. Der entscheidende und weithin unbekanntes Unterschied zum Bundestagswahlrecht besteht allerdings nicht in diesen offenen Listen, sondern darin, dass über die Zusammensetzung des Landtags nicht allein die Zweitstimmen der Parteien, sondern die Gesamtstimmen, d.h. die Erst- und Zweitstimmen zusammengerechnet, entscheiden. Erststimmen für einen Stimmkreisbewerber kommen also auch dessen Partei zugute. Und auch für die Reihenfolge der Listenbewerber ist die Zahl der Gesamtstimmen entscheidend, d.h. Erststimmen, die für erfolglos gebliebene Stimmkreisbewerber abgegeben wurden, erhöhen deren Chancen, über die Liste in den Landtag einzuziehen.

Drohende Überhangmandate

Seit mehr als 40 Jahren gewinnt die CSU bei jeder Landtagswahl fast alle Stimmkreise und damit bereits mit den Direktmandaten etwa die Hälfte aller Parlamentssitze. Dies ist so lange unproblematisch, wie ihr auch nach der Gesamtstimmenzahl die absolute Mehrheit der Sitze zusteht – was über 50 Jahre lang der Fall war, nun aber angesichts der Umfragen ausgeschlossen scheint. Gleichwohl ist davon auszugehen, dass sie 87 oder mehr Direktmandate gewinnen wird. Die CSU wird dadurch zahlreiche Überhangmandate erzielen und die anderen

Parteien werden im Gegenzug Ausgleichsmandate erhalten, um das Sitzverhältnis wiederherzustellen (Art. 44 [LWG](#)). Bereits für ein CSU-Ergebnis von 38 bis 39 Prozent wurden 35 Überhang- und Ausgleichsmandate errechnet, sodass dem neuen Landtag nicht 180, sondern 215 Abgeordnete angehören würden. Wird die CSU am Sonntag noch schlechter abschneiden, werden es sogar noch mehr sein.

Der Ausgleich der Überhangmandate soll sicherstellen, dass die Zusammensetzung des Landtags dem Verhältnis der Gesamtstimmen der Parteien entspricht. Eine Besonderheit des Sitzzuteilungsverfahrens hält aber mögliche Auswirkungen auf die Mehrheitsverhältnisse im Landtag bereit. Der Ausgleich der Überhangmandate findet nämlich nicht landesweit, sondern für jeden Wahlkreis, also für jeden Regierungsbezirk, separat statt. Die möglichen Folgen lassen sich an der Landtagswahl von 2008 demonstrieren, bei der es vier Überhangmandate und drei Ausgleichsmandate gab. Drei der Überhangmandate erzielte die CSU in Oberbayern, wo sie ein besonders schlechtes Zweitstimmenergebnis eingefahren hatte. Diese Überhangmandate wurden durch zwei Sitze für die SPD und einen für die Grünen ausgeglichen. In der Oberpfalz erhielt die CSU ein Überhangmandat, das nicht ausgeglichen wurde. In Mittelfranken und Oberfranken vermied die CSU mit etwas Glück bei der im Sitzzuteilungsverfahren (Hare/Niemeyer) erforderlichen Rundung jeweils knapp ein Überhangmandat. Im Ergebnis hatte die CSU 90 Direktmandate (davon vier Überhangmandate), insgesamt aber 92 Sitze im Landtag, da in den Wahlkreisen Schwaben und Unterfranken, in denen keine Überhangmandate anfielen, auch zwei Listenkandidaten erfolgreich waren. Damit erhielt die CSU auf Kosten von Grünen und FDP zwei Sitze mehr, als ihr nach ihrem landesweiten Ergebnis bei einer Gesamtsitzzahl von 187 zugestanden hätte.

Dieser Effekt könnte sich bei der anstehenden Wahl gar auf die Mehrheitsverhältnisse auswirken, ausgeschlossen ist dies jedenfalls nicht. Dass Überhangmandate in größerer Zahl und wohl in allen Wahlkreisen auftreten werden, erleichtert zwar den wahlkreisinternen Ausgleich, der landesweite Proporz muss aber gleichwohl nicht zwingend gewahrt sein. Letztlich kommt es entscheidend darauf an, wie knapp mögliche Koalitionen an die 50-Prozent-Schwelle heranrücken. Eine schwarz-grüne Koalition wird die absolute Mehrheit ebenso sicher erreichen wie eine schwarz-gelbe Koalition sie verfehlen wird. Interessant wird allerdings, ob es für eine Koalition aus CSU und Freien Wählern oder für eine Viererkoalition (SPD, Grüne, Freie Wähler und FDP) gegen die CSU reichen wird. Hier könnten zwei nicht ausgeglichene Mandate der CSU durchaus den Ausschlag geben, wie auch eine Berechnung Mannheimer Politikwissenschaftler [gezeigt](#) hat. Klarheit darüber werden wir frühestens am Sonntagabend haben.

Eine Lösung für das Problem der Parlamentsgröße

Fest steht hingegen bereits jetzt, dass der neue Landtag die gesetzliche Mitgliederzahl von 180 deutlich überschreiten wird. Das ist ein Problem, dem zwar nicht mehr bis Sonntag abzuweichen ist, das aber danach dringend angegangen werden sollte. Die personalisierte Verhältniswahl bringt zwangsläufig die Möglichkeit von Überhangmandaten mit sich. Soll an ihr festgehalten werden, so käme als Lösung in Betracht, die Stimmen, die für Parteien vergeben werden, die an der

Fünfprozenthürde scheitern, nicht mehr den anderen Parteien zugutekommen zu lassen. Ein Beispiel: Bei der Landtagswahl 2013 erhielt die CSU 47,7 Prozent der gültigen Gesamtstimmen, aber 55,5 Prozent der „mandatswirksamen“ Stimmen, denn 14 Prozent der Gesamtstimmen fielen an Parteien, die an der Sperrklausel gescheitert waren, und damit sprichwörtlich „unter den Tisch“. Nach geltendem Wahlrecht bleiben diese Stimmen bei der Sitzzuteilung gänzlich unberücksichtigt, damit die verfassungsrechtlich vorgeschriebene Abgeordnetenzahl von 180 ([Art. 13 I BV](#)) voll verteilt wird. Eine Reform könnte vorsehen, dass zukünftig in einem solchen Fall insgesamt nicht mehr alle, sondern nur 86 Prozent der 180 Sitze vergeben werden, d.h. für die CSU nicht 101, sondern 86 Sitze (usw. für die anderen Parteien). Kommen Überhang- und Ausgleichsmandate hinzu, würde der Landtag so in der üblichen Größenordnung verbleiben. Da indes ein Erreichen der gesetzlichen Mitgliederzahl nicht immer garantiert wäre, müsste dafür nicht nur das Landeswahlgesetz, sondern auch die Verfassung geändert werden.

Kaum „verbessert“

Dass viele Wähler nicht wissen, was sie mit ihrer Erststimme bewirken und wie sich das Sitzzuteilungsverfahren auswirkt, führt freilich nicht zu einem Verstoß gegen die Unmittelbarkeit der Wahl. Ob hingegen die Gleichheit der Wahl dadurch verletzt wird, dass der Ausgleich von Überhangmandaten das landesweite Verhältnis der Parteien nicht genau wahrt, ist diskussionswürdig. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat zwar sogar einen vollständigen Verzicht auf einen Ausgleich von Überhangmandaten akzeptiert, diese Entscheidung liegt aber mehr als 50 Jahre zurück. Auf jeden Fall muss hinterfragt werden, ob es sich bei dem Landtagswahlssystem in seiner jetzigen Form wirklich um ein „verbessertes“ Verhältniswahlrecht handelt, wie die Bayerische Verfassung es vorgibt.

