



Demokratie und Zusammenhalt | 03.2024

## Resilientes Wahlrecht?

Warum es bei der Landtagswahl in Brandenburg zu einer verfassungswidrigen Mandatsverteilung kommen könnte – und wie das noch zu vermeiden wäre

Robert Vehrkamp

Bei der Landtagswahl in Brandenburg könnten nicht die Zweitstimmen, sondern Überhangmandate über Regierungsmehrheiten und Sperrminoritäten entscheiden. Wäre das verfassungskonform? Was wären die Folgen? Und wie könnte eine Lösung aussehen?

Würde das Wahlergebnis bei der Landtagswahl am 22. September in Brandenburg dem derzeitigen Umfragetrend entsprechen, könnte nach Zweitstimmenergebnis die amtierende Regierungskoalition ihre Mehrheit zwar verteidigen, durch die hohe Anzahl anfallender Überhangmandate aber wieder verlieren. Gleichzeitig könnte die AfD durch zahlreiche Überhangmandate eine verfassungsändernde Sperrminorität erreichen, die ihr nach Zweitstimmenergebnis nicht zusteht.

Wäre eine solche Mandatszuteilung noch vereinbar mit der Landesverfassung?

Das ist zumindest zweifelhaft. Das hier vorgestellte Szenario zeigt jedenfalls, dass es nach der Landtagswahl zu einer verfassungswidrigen Mandatszuteilung im Potsdamer Landtag kommen kann. Grund dafür ist

die im Brandenburger Landeswahlgesetz gedeckelte Größe des Landtags auf maximal 110 Mandate. Die führt dazu, dass bei einer größeren Anzahl von Überhangmandaten nicht mehr genug Ausgleichsmandate für die anderen Parteien zur Verfügung stehen, um die Proporzverzerrungen der Überhangmandate auszugleichen. Mit weitreichenden Folgen für die Machtverteilung im Land: Nach Zweitstimmenergebnis mögliche Regierungsmehrheiten könnten durch Überhangmandate verhindert werden. Gleichzeitig könnten Parteien durch Überhangmandate verfassungsändernde Sperrminoritäten erhalten, die ihnen nach Zweitstimmenergebnis nicht zustehen. Wäre das mit den in der Landesverfassung verankerten Grundsätzen der Verhältniswahl und der Wahlrechtsgleichheit vereinbar? Droht dem Land dann möglicherweise eine Wahlwiederholung? Und (wie) wäre ein solches Szenario noch vermeidbar?

## Regierungsmehrheit und Sperrminorität durch Überhangmandate

Das vorliegende Szenario entspricht in etwa dem derzeitigen Umfragetrend. Es unterstellt also ein Zweitstimmenergebnis im Durchschnitt der derzeitigen bekannten Umfragewerte. Auf dieser Grundlage erfolgt dann eine bestmögliche Projektion der Erststimmen- und Direktmandatsverteilung in den 44 Brandenburger Wahlkreisen (Abbildung 2). Aus dem Zweitstimmenergebnis und der Verteilung der Direktmandate in den Wahlkreisen ergibt sich nach den geltenden Regeln des Landeswahlrechts in Brandenburg dann die jeweilige Mandatszuteilung für den Landtag. Zum Verständnis des vorliegenden Szenarios ist wichtig, dass es sich dabei nicht um eine Prognose handelt, sondern um die Darstellung eines möglichen Szenarios. Das kann so eintreten, mit welcher Wahrscheinlichkeit, lässt sich aus den vorliegenden Projektionen nicht ableiten.

Aber welche Mandatszuteilung würde aus der Projektion dieses Szenarios folgen?

Aus den Zweitstimmenergebnissen der drei Regierungsparteien (Abbildung 1) ergäbe sich zunächst ein Anspruch auf insgesamt 45 der 88 für die Regelgröße des Landtags vorgesehenen Mandate. Nach dem Zweitstimmenergebnis der Verhältniswahl würde die amtierende Regierungskoalition aus SPD, CDU und Grünen ihre Regierungsmehrheit also knapp verteidigen.

Gleichzeitig würden bei der AfD 11 Überhangmandate anfallen, die den Landtag zunächst von 88 auf 99 Mandate vergrößern und den Proporz der Mandatsverteilung aus dem Verhältniswahlergebnis massiv verzerren würden. Für einen solchen Fall sieht das Landeswahlrecht die Zuteilung von Ausgleichsmandaten für die anderen Parteien vor. Aufgrund der Deckelung der Landtagsgröße bei maximal 110 Mandaten stehen für diesen Proporzausgleich dann aber maximal 11 weitere Ausgleichsmandate zur Verfügung. Die Deckelung der Landtagsgröße wirkt also de facto wie eine Deckelung der Ausgleichsmandate. Je mehr Überhangmandate anfallen, umso weniger Ausgleichsmandate stehen zur Verfügung und umso größer fallen die verbleibenden Proporzverzerrungen aus. Im vorliegenden Szenario würde die verbleibende Proporzverzerrung den Mandatsanteil der amtierenden Regierungskoalition von 51 auf 48 Prozent verzerren. Ihre Mehrheit aus dem Verhältniswahlergebnis würde durch die Regeln der Mandatszuteilung in eine Minderheit der Mandate im Landtag übersetzt.

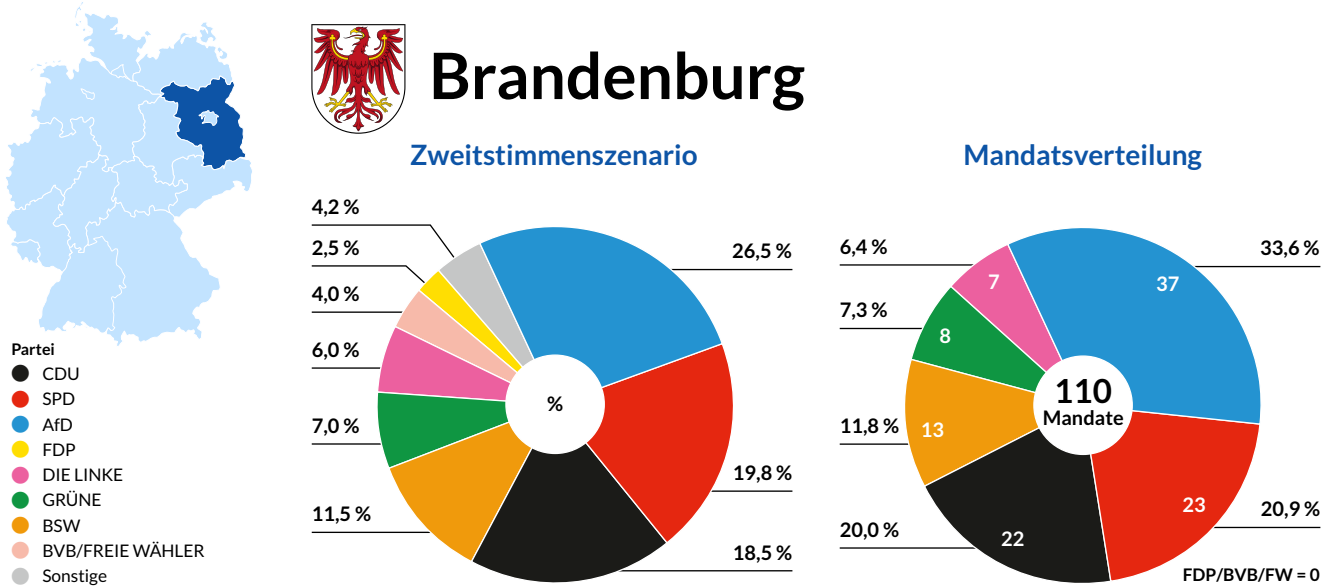
Darüber hinaus würden in diesem Szenario der AfD nach ihrem Zweitstimmenergebnis (26,5 Prozent) zunächst 26 der insgesamt 88 Mandate aus Regelgröße des Landtags vorgesehenen Mandate zustehen. Das entspräche nach dem Ergebnis der Verhältniswahl einem Mandatsanteil von etwas weniger als 30 Prozent (=26 von 88 Mandaten). Die AfD bliebe also unterhalb der Grenze einer verfassungsändernden Sperrminorität.

ABBILDUNG 1 Überhangszenario AfD: Umfragetrend und Sitzverteilung

Partei	Zweitstimmenergebnis (%)	Mandatsanspruch Zweitergebnis	Wahlkreismandate	Überhangmandate	Ausgleichsmandate	Mandatsanspruch insgesamt
AfD	26,5	26	37	11	-	37
SPD	19,8	20	3	0	3	23
CDU	18,5	18	4	0	4	22
BSW	11,5	11	0	0	2	13
GRÜNE	7,0	7	0	0	1	8
LINKE	6,0	6	0	0	1	7
BVB/FW	4,0	0	0	0	-	0
FDP	2,5	0	0	0	-	0
Sonstige	4,2					
<b>Gesamt</b>	100,0	88	44	11	11	110

**Erläuterung:** Der „Mandatsanspruch insgesamt“ entspricht für Parteien mit Überhangmandaten der Anzahl der Wahlkreismandate. Für Parteien ohne Überhangmandate entspricht er der Summe aus dem Mandatsanspruch aus dem Zweitstimmenergebnis und der Ausgleichsmandate, weil die Wahlkreismandate auf den Mandatsanspruch aus dem Zweitstimmenergebnis angerechnet werden.

ABBILDUNG 2 Projektionen zur Landtagswahl 2024 in Brandenburg – Überhangszenario AfD



Nr.	Wahlkreis	Ergebnis 2019	Überhang-Szenario	Status* S/W/V	Nr.	Wahlkreis	Ergebnis 2019	Überhang-Szenario	Status* S/W/V
1	Prignitz I	SPD	AfD	V	23	Teltow-Fläming I	SPD	AfD	V
2	Prignitz II/Ostprignitz-Ruppin II	SPD	AfD	W	24	Teltow-Fläming II	SPD	AfD	W
3	Ostprignitz-Ruppin I	SPD	AfD	V	25	Teltow-Fläming III	SPD	AfD	V
4	Ostprignitz-Ruppin III/Havelland III	SPD	AfD	W	26	Dahme-Spreewald I	SPD	AfD	V
5	Havelland I	SPD	AfD	W	27	Dahme-Spreewald II/Oder-Spree I	SPD	AfD	W
6	Havelland II	CDU	CDU	S	28	Dahme-Spreewald III	AfD	AfD	S
7	Oberhavel I	SPD	AfD	W	29	Oder-Spree II	AfD	AfD	S
8	Oberhavel II	SPD	CDU	W	30	Oder-Spree III	AfD	AfD	S
9	Oberhavel III	SPD	AfD	W	31	Märkisch-Oderland I/Oder-Spree IV	SPD	AfD	V
10	Uckermark III/ Oberhavel IV	AfD	AfD	S	32	Märkisch-Oderland II	SPD	AfD	W
11	Uckermark I	AfD	AfD	S	33	Märkisch-Oderland III	AfD	AfD	S
12	Uckermark II	SPD	AfD	V	34	Märkisch-Oderland IV	AfD	AfD	S
13	Barnim I	SPD	AfD	S	35	Frankfurt (Oder)	AfD	AfD	S
14	Barnim II	BVB/FW	AfD	V	36	Elbe-Elster I	AfD	AfD	W
15	Barnim III	AfD	AfD	S	37	Elbe-Elster II	AfD	AfD	S
16	Brandenburg a. d. H. I/Potsdam-MI	SPD	AfD	V	38	Oberspreewald-Lausitz I	CDU	AfD	S
17	Brandenburg an der Havel II	SPD	AfD	V	39	Oberspreewald-Lausitz II/Spree-N IV	SPD	AfD	S
18	Potsdam-Mittelmark II	SPD	SPD	W	40	Oberspreewald-Lausitz III/Spree-N III	AfD	AfD	W
19	Potsdam-Mittelmark III/Potsdam III	SPD	CDU	V	41	Spree-Neiße I	SPD	AfD	S
20	Potsdam-Mittelmark IV	SPD	CDU	V	42	Spree-Neiße II	AfD	AfD	S
21	Potsdam I	GRÜNE	SPD	V	43	Cottbus I	AfD	AfD	W
22	Potsdam II	SPD	SPD	W	44	Cottbus II	AfD	AfD	S

\*Status: (S) Sicher, (W) Wahrscheinlich und (V) Vorsprung

**KURZ ERKLÄRT** Das Zweitstimmenszenario zeigt den prozentualen Mandatsanspruch der einzelnen Parteien aus dem angenommenen Zweitstimmenergebnis nach derzeitigem Umfragetrend. Die Mandatsverteilung zeigt die Verteilung der Mandate inklusive der Überhang- und Ausgleichsmandate bei der derzeit maximalen Landtagsgröße von 110 Abgeordneten. Zur Ermittlung der Wahlkreismandate wurden zunächst Projektionswerte für die Erststimmenanteile aller für die Mandatsverteilung relevanten Parteien ermittelt. Diese basieren zum einen auf dem langfristigen Wahlverhalten der jeweiligen Wahlkreise bei den letzten Landtags-, Bundestags- und Europawahlen. Das entsprechende Modell berücksichtigt darüber hinaus auch das Auftreten neuer Parteien, hier konkret des BSW, mit ersten Erkenntnissen zur räumlichen Verteilung aus der Europawahl am 9. Juni 2024. Außerdem wird der Einfluss der Kandidaturen berücksichtigt, die ein lokal abweichendes Stimmensplitting verursachen können und damit höhere oder geringere Erststimmenanteile als nach den Zweitstimmenanteilen und den langfristigen Wahlneigungen im Wahlkreis zu erwarten wäre. Die statistischen Wahrscheinlichkeiten für den Gewinn des Direktmandats und die Kategorien Sicher (S), Wahrscheinlich (W) und Vorsprung (V) wurden abschließend in jedem Wahlkreis in einer Simulation mit N=100,000 normalverteilten Wahlausgängen modelliert.

Quelle: election.de im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, eigene Darstellung.

tät in Höhe von einem Drittel der Mandate. Durch die Zuteilung und den nur unvollständigen Ausgleich ihrer insgesamt 11 Überhangmandate würde ihr Mandatsanteil jedoch auf knapp 34 Prozent (=37 von 110 Mandaten). Die AfD würde damit im neuen Landtag über eine verfassungsändernde Sperrminorität verfügen, die ihr nach dem Ergebnis der Verhältniswahl nicht zusteht. Auslöser dafür wären die Überhangmandate. Aber was sind Überhangmandate? Und wären die von ihnen verursachten Verzerrungen der Verhältniswahl noch vereinbar mit den in der Landesverfassung verankerten Grundsätzen einer Verhältniswahl?

### Verfassungswidrige Überhangmandate?

Überhangmandate verzerren den Proporz der Verhältniswahl und sind darüber hinaus mit gravierenden Verstößen gegen die Wahlgleichheit verbunden. Das macht sie verfassungsrechtlich so prekär. Das Problem ist in Brandenburg zwar noch nie aufgetreten. Bei allen Landtagswahlen seit 1990 ist bisher lediglich ein einziges Überhangmandat angefallen. Das könnte sich bei der Landtagswahl am 22. September dieses Jahres aber ändern. Unser Szenario zeigt, dass es diesmal zu bis zu 11 Überhangmandaten kommen könnte. Grund dafür ist die zunehmende Segmentierung des Parteiensystems. Das erhöht die Wahrscheinlichkeit von Überhangmandaten und das Risiko, dass sie in großer Zahl anfallen. Das Problem ist also strukturell und nicht auf die anstehende Landtagswahl in diesem Jahr beschränkt.

Aber was sind Überhangmandate? Und warum sind sie verfassungsrechtlich so prekär?

Überhangmandate sind durch das Zweitstimmenergebnis einer Partei nicht gedeckte Direktmandate aus den Wahlkreisen. Sie fallen immer dann an, wenn eine Partei mehr Wahlkreismandate gewonnen hat, als ihr an Mandaten aus dem Zweitstimmenergebnis insgesamt zustehen.

Das ist aus mindestens zwei Gründen problematisch:

- Zum einen verzerrt es den Proporz, weil Überhangmandate den prozentualen Mandatsanteil einer Partei über den Anteil hinaus vergrößern, der ihnen aus dem Verhältniswahlergebnis zusteht. Das verstößt gegen die Grundsätze der Verhältniswahl, deren Norm und Ziel der Proporz ist. Jede Partei soll möglichst genau den Anteil an Mandaten bekommen,

der ihrem Anteil an (Zweit-) Stimmen entspricht. Das ist die normative Gerechtigkeitsvorstellung der Verhältniswahl. Je stärker Überhangmandate diesen Proporz verzerren, umso mehr verstößt eine solche Mandatzuteilung gegen die Grundsätze der Verhältniswahl. Die sind aber in der Verfassung des Landes Brandenburg explizit verankert. Eine Proporzverzerrung, die Regierungsmehrheiten erschwert, verhindert oder herstellt, wäre deshalb mit großer Wahrscheinlichkeit als Verstoß gegen die Grundsätze der Verhältniswahl verfassungswidrig.

- Zum anderen sind Überhangmandate immer mit ebenfalls verfassungswidrigen doppelten Stimmgewichten verbunden. Sie beruhen auf ungleichen Stimmgewichten einiger Wähler:innen. Damit verstoßen sie gegen die verfassungsrechtlich verankerte Wahlgleichheit. Aber warum ist das bei Überhangmandaten so? Weil nur die Wähler:innen der Überhangpartei zweimal, also doppelt, mit ihrer Erst- und mit ihrer Zweitstimme einen direkten Einfluss auf die Mandatzuteilung im Landtag ausüben. Ihre Stimmabgabe zählt für die Mandatzuteilung im Landtag doppelt. Sie haben, wie die Wissenschaft das nennt, ein doppeltes Stimmgewicht, oder einen verdoppelten Erfolgswert ihrer Stimmabgabe für die Mandatzuteilung. Und das im Gegensatz zu allen anderen Wähler:innen, deren Stimmabgabe für die Mandatzuteilung nur einmal zählt, nämlich in Form ihrer Zweitstimme, während ihre Erststimme für den Proporz der Mandatzuteilung unwirksam bleibt. Das verstößt gegen die Gleichheit der Wahl.

---

*„Überhangmandate verzerren den Proporz und verstoßen gegen den Gleichheitsgrundsatz der Wahl.“*

---

Als Zwischenfazit zeigt sich: Überhangmandate verzerren den Proporz und verstoßen gegen den Gleichheitsgrundsatz der Wahl. Ein Weg das zu heilen wäre, sie durch die Zuteilung sogenannter Ausgleichsmandate zu neutralisieren. Allen anderen Parteien werden so viele zusätzliche sogenannte Ausgleichsmandate zugeteilt, bis der Proporz des Zweitstimmenergebnisses wieder hergestellt ist. Überhang- und Ausgleichsmandate vergrößern dann zwar die Parlamente, entschärfen aber die Proporzverzerrungen und Gleichheitsverstöße unausgeglichener Überhangmandate. Das Ergebnis: Durch Ausgleichsmandate werden Über-

hangmandate verfassungskonform in das Ergebnis der Verhältniswahl eingebettet. Allerdings um den Preis eines immer größer werdenden Parlaments mit immer mehr Abgeordneten. Und um genau das zu vermeiden, hat der Gesetzgeber in Brandenburg die Größe des Landtags auf maximal 110 Abgeordnete gedeckelt.

Aber wie funktioniert und wie wirkt diese Deckelung der Landtagsgröße im Brandenburger Landeswahlgesetz auf die Mandatsverteilung insgesamt? Und vor allem: Ist sie auch dann verfassungskonform, wenn es zu einer großen Zahl von Überhangmandaten kommt?

## Verfassungswidrige Deckelung der Ausgleichsmandate?

Zunächst: Die Regelgröße des Landtags liegt bei 88 Abgeordneten. Die Hälfte davon wird mit einfacher Mehrheit der Erststimmen in den 44 Wahlkreisen des Landes gewählt. Die andere Hälfte zieht über die Listen der Parteien ein. Aber, und das ist für das Verständnis des brandenburgischen Wahlsystems zentral: Alle 88 Mandate werden in der Mandatszuteilung nach dem Ergebnis der Verhältniswahl auf die Parteien verteilt. Weit verbreitet ist aber die Vorstellung: Die eine Hälfte der Mandate wird nach Erststimmenergebnissen in den Wahlkreisen vergeben, und nur die andere Hälfte der Mandate wird nach dem Proporz des Zweitstimmenergebnisses zugeteilt. Die Regeln der Mandatszuteilung im Landeswahlgesetz sagen aber etwas ganz anderes! Der wahl-systematische Wille des Gesetzgebers ist dort sehr klar und eindeutig geregelt: Der Gesetzgeber sieht ganz ausdrücklich den Proporz für die Zuteilung aller 88 Mandate vor. Die Grundsätze der Verhältniswahl beziehen sich somit auf die Gesamtheit aller Mandate, und nicht lediglich auf die Hälfte der Abgeordneten, die über die Listen der Parteien in den Landtag einziehen. Deshalb ist das brandenburgische Wahlsystem auch im Grundsatz ein Verhältniswahl-system.

Dem widerspricht allerdings die konkrete Regelung zur Deckelung der Landtagsgröße auf 110 Abgeordnete. Aber warum? Wie genau funktioniert diese Deckelung? Und warum kann eine große Anzahl von Überhangmandaten dann zu einer insgesamt verfassungswidrigen Mandatszuteilung führen?

Das liegt am Zusammenwirken von Regelgröße, Überhangmandaten, Ausgleichsmandaten und Decke-

lungsvorschrift. Klingt kompliziert, ist aber eigentlich ganz einfach: Fallen Überhangmandate an, führt das zunächst zu einer Vergrößerung des Landtags in Höhe der Anzahl der Überhangmandate. Bei elf Überhangmandaten hätte der Landtag statt 88 dann bereits 99 Abgeordnete. Für die Zuteilung von Ausgleichsmandaten stehen dann aber nur noch maximal elf weitere Mandate zur Verfügung. Eben weil der Landtag laut Deckelungsvorschrift nicht mehr als maximal 110 Abgeordnete haben darf. Die elf noch verfügbaren Ausgleichsmandate reichen aber nicht annähernd aus, um die Proporzverzerrung der elf Überhangmandate auszugleichen. Der Effekt der Deckelung bei 110 kann deshalb so beschrieben werden: Je mehr Überhangmandate anfallen, umso weniger Ausgleichsmandate stehen zur Verfügung, und umso stärker bleibt der Proporz verzerrt.

---

*„Der Gesetzgeber sieht ganz ausdrücklich den Proporz für die Zuteilung aller Mandate vor.“*

---

Genau diese Wirkung könnte bei der anstehenden Landtagswahl zum ersten Mal voll durchschlagen. Die Deckelungsvorschrift der Gesamtgröße des Landtags bei 110 wirkt dann de facto als eine Deckelung der Ausgleichsmandate. Der Gesetzgeber räumt damit der Zuteilung von Überhangmandaten eine höhere Priorität ein, als der Zuteilung von Ausgleichsmandaten. Damit verstößt er mit Sicherheit gegen den Gleichheitsgrundsatz der Wahl, und mit großer Wahrscheinlichkeit auch gegen die Grundsätze der Verhältniswahl. Beides könnte und würde zu Wahlprüfungsbeschwerden führen. Über die hätte dann zunächst der Landtag und abschließend das Landesverfassungsgericht zu entscheiden. Wie dann entschieden würde, lässt sich mit Sicherheit natürlich nicht vorhersagen. Aber gibt es überhaupt eine plausible Argumentation, mit der die offensichtlichen Verstöße gegen die Gleichheit und gegen die Grundsätze der Verhältniswahl gerechtfertigt werden könnten?

## Rechtfertigung durch die „Persönlichkeitswahl“ im Wahlkreis?

Eine zumindest denkbare Argumentation könnte lauten, dass dem Gesetzgeber das Anliegen der „Persönlichkeitswahl“ in den Wahlkreisen so wichtig ist, dass es Gleichheitsverstöße und Proporzverzerrungen



rechtfertigen kann. Aber wie plausibel wäre eine solche Argumentation? Mindestens drei Gründe sprechen dagegen:

- Zum einen ist gar nicht klar, ob es sich bei der Wahl von Direktkandidierenden in den Wahlkreisen tatsächlich um eine echte „Persönlichkeitswahl“ handelt. Auch mit der Erststimme werden vor allem Parteien und keine Persönlichkeiten gewählt. Die Bekanntheit der Wahlkreiskandidierenden ist gering, und auf die Nominierung der Kandidierenden durch die Parteien haben die Wähler:innen keinerlei Einfluss. Die Wahl im Wahlkreis als „Persönlichkeitswahl“ zu interpretieren ist deshalb mehr Fiktion als Realitätsbeschreibung. Sie als hinreichende Rechtfertigung für Verstöße gegen die Grundsätze der Verhältniswahl und die Wahlgleichheit zu interpretieren, erscheint deshalb zumindest fraglich.
- Zweitens werden Wahlkreis- und vor allem Überhangmandate mit immer geringeren Stimmanteilen „gewonnen“. Immer häufiger schon mit weniger als 20 Prozent und einem sehr geringen Vorsprung an Erststimmen gegenüber den Nächstplatzierten. Mehr als 80 Prozent der Wählenden des Wahlkreises haben sich dann für einen der anderen Kandidierenden entschieden. Zusätzlich ist die Zuteilung eines Überhangmandates zwangsläufig mit doppelten Stimmengewichten verbunden. Kann also die wahlrechtliche Durchsetzung des doppelten Stimmgewichts einiger weniger Überhangwähler:innen die Verzerrung einer Verhältniswahl rechtfertigen, die auf dem gleichgewichteten Zweitstimmenergebnis aller Wählenden beruht?
- Und drittens stehen dem Gesetzgeber auch sehr viel besser geeignete und mildere wahlrechtliche Gestaltungsmöglichkeiten zur Realisierung einer „Persönlichkeitswahl“ im Wahlkreis zur Verfügung, als mit Überhangmandaten den Proporz und die Wahlgleichheit zu verzerren. Die Einführung einer Zweitstimmendeckung für die Zuteilung von Direktmandaten zum Beispiel. Ebenso die Nutzung von besser geeigneten Mehrheitsregeln und besser geeigneten Stimmgebungsverfahren, deren Ergebnisse in den Wahlkreisen sich harmonisch in die Ergebnisse der Verhältniswahl einfügen ließen. Entscheidend ist: Der Gesetzgeber könnte sein Ziel

einer „Persönlichkeitswahl“ im Wahlkreis, also auch ohne die Gleichheits- und Proporzverletzungen von Überhangmandaten erreichen.

Aber wie? Und welche der Gestaltungsoptionen könnte der Gesetzgeber kurzfristig und minimalinvasiv nutzen, um das beschriebene Risikoszenario für die am 22. September dieses Jahres anstehende Landtagswahl noch zu vermeiden?

### Verfassungskonforme Lösungswege für die Landtagswahl 2024

Die wahrscheinlich einzige so kurzfristig vor der Wahl noch realisierbare wahlrechtliche Lösung wäre eine einmalige Anhebung der maximalen Landtagsgröße von derzeit 110 auf beispielsweise 140 Abgeordnete. Eine solche Anhebung des Deckels für die Landtagsgröße wäre wahlrechtlich minimalinvasiv und kurzfristig umsetzbar. Im Landeswahlrecht müsste lediglich die Zahl 110 durch die Zahl 140 ersetzt werden. Das könnte kurzfristig in den Landtag eingebracht und beschlossen werden. Alle hier beschriebenen Risiken wären damit beseitigt. Allerdings um den Preis einer kurzfristig herbeigeführten Wahlrechtsänderung, wenige Monate vor der am 22. September stattfindenden Landtagswahl. Und darüber hinaus um den Preis eines eventuell stark aufgeblähten Landtags. Beide Nebenfolgen sind abzuwägen gegen das Risiko einer verfassungswidrigen Mandatsverteilung nach der Landtagswahl, mit der absehbaren Folge von Wahlprüfungsbeschwerden und einer eventuell daraus resultierenden Wahlwiederholung. Ganz abgesehen von den politischen Folgen einer durch Überhangmandate verzerrten Regierungsbildung und den politischen Folgen ebenfalls nur durch Überhangmandate entstehender Sperrminoritäten. Eine Abwägungsentscheidung, die für den Landtag nicht einfach ist.

---

*„Die einzig noch realisierbare Lösung wäre eine einmalige Anhebung der maximalen Landtagsgröße von 110 auf 140 Abgeordnete.“*

---

Was spricht für die vorgeschlagene Änderung des Landeswahlrechts noch vor und für die anstehende Landtagswahl 2024? Was spricht dagegen? Und wie sieht die Abwägung aus der Sicht der im Landtag vertretenen Parteien und ihrer Interessen aus?

Dafür spricht eindeutig die Risikovermeidung. Also: Schaden vom Land abzuwenden, der entstehen würde, wenn sich das offensichtlich bestehende Risiko einer verfassungswidrigen Mandats- und Machtverteilung im Landtag bei der anstehenden Wahl realisiert.

---

*„Eine einmalige Anhebung der Landtagsgröße wäre von der Ein-Jahres-Frist der Venedig-Kommission ausgenommen.“*

---

Dagegen spräche vor allem die Kurzfristigkeit einer solchen Wahlrechtsänderung. Deshalb müsste sie möglichst schonend ausfallen, und dürfte keine der im Landtag vertretenen Parteien benachteiligen. Beide Voraussetzungen wären bei einer einmaligen Anhebung der maximalen Landtagsgröße erfüllt. Es wäre die wahlrechtlich minimalinvasivste Lösung und würde alle im Landtag vertretenen Parteien gleichbehandeln.

Darüber hinaus empfiehlt die Venedig-Kommission des Europarats, ein Jahr vor einer Wahl auf grundlegende Wahlrechtsänderungen zu verzichten. Das gilt allerdings ganz ausdrücklich nur für systemverändernde Wahlrechtsänderungen. Eine einmalige Anhebung der maximalen Landtagsgröße wäre aber nicht systemverändernd, sondern systemsichernd. Sie wäre deshalb von der Ein-Jahres-Frist der Venedig-Kommission ausgenommen.

Auch die Interessen *aller* im Landtag vertretenen Parteien sprächen eher für als gegen eine Wahlrechtsänderung:

- Die Parteien, die sich Überhangmandate erhoffen, müssten befürchten, dass sich ihre Zuteilung als verfassungswidrig herausstellt. Die Anhebung der Landtagsgröße hingegen würde die Zuteilung der Überhangmandate für die kommende Landtagswahl verfassungsrechtlich absichern. Aus proporzverzerrenden Überhangmandaten würden dem Verhältnismahlergebnis entsprechende Proporzmandate. Ihre mögliche Verfassungswidrigkeit wäre damit vom Tisch.
- Alle im Landtag vertretenen Parteien wären darüber hinaus von den unkalkulierbaren und nur schwer vorhersagbaren Proporzverzerrungen betroffen. Die könnten die Chancen und Kalküle der Parteien empfindlich verzerren, zu eher zufälligen

Mehrheits- und Minderheitskonstellationen führen, und die Akzeptanz und Legitimität des nächsten Landtags beeinträchtigen.

Bei rationaler Abwägung könnte und müsste das eigentlich einen Konsens aller Parteien des Landtags ermöglichen. Zumindest derjenigen Parteien, die sich der Risikovermeidung und Schadenbegrenzung für das Land Brandenburg verpflichtet fühlen. Ein möglichst breiter Konsens zwischen den Parteien würde auch das Problem der Kurzfristigkeit deutlich entschärfen.

Die Alternative wäre ein „Augen zu und durch“, mit der Inkaufnahme einer möglicherweise verfassungswidrigen Mandatsverteilung und ihrer Folgerisiken für die politische Stabilität und die Legitimität der demokratischen Institutionen in Brandenburg. Zu hoffen bliebe dann, dass sich das hier beschriebene Szenario nicht realisiert, sich aus dem Wahlergebnis am 22. September also keine oder nur unschädlich wenige Überhangmandate ergeben. Die Devise würde also lauten: Daumen drücken am Wahltag!

---

*„Die Alternative wäre ein „Augen zu und durch“, mit den Folgerisiken einer verfassungswidrigen Mandatsverteilung bis hin zu einer Wahlwiederholung.“*

---

### Nachhaltige Landeswahlreform in der nächsten Legislaturperiode

In jedem Fall wäre der nächste Landtag mit der Herausforderung einer nachhaltigen Wahlrechtsreform befasst, um ähnliche Risikoszenarien für die Zukunft auszuschließen. Es ginge darum, das Landeswahlrecht für alle denkbaren Wahlergebnisse zukunfts- und wetterfest zu machen. Wie groß die Spielräume für den Landtag dabei sind, hängt wiederum von den hier beschriebenen Risiken des geltenden Wahlrechts ab. Für Wahlrechtsänderungen innerhalb des geltenden verfassungsrechtlichen Rahmens sind einfachgesetzliche Landtagsmehrheiten ausreichend. Darüber hinausgehende Wahlrechtsreformen benötigen eine verfassungsändernde Zwei-Drittel-Mehrheit. Durch Überhangmandate verzerrte Landtagsmehrheiten und verfassungsändernde Sperrminoritäten würden diese Spielräume also maßgeblich mitbestimmen. Auch das sollte in die Abwägung mit Blick auf die Landtagswahl am 22. September einfließen.

## Fazit: Reform des Landeswahlrechts dringend erforderlich!

Das für die Landtagswahl am 22. September dieses Jahres geltende Landeswahlrecht in Brandenburg birgt erhebliche politische und verfassungsrechtliche Risiken. Sollte es zu einer größeren Anzahl von Überhangmandaten kommen, droht dem neu gewählten Landtag eine möglicherweise verfassungswidrige Mandats-, Mehrheits- und Machtverteilung. Überhangmandate könnten zu einer verfassungsrechtlich zumindest prekären Verzerrung der Verhältniswahl und zu Sperrminoritäten im Landtag führen, die durch das Zweitstimmenergebnis der Landtagswahl nicht gedeckt sind. Regierungsmehrheiten könnten durch Überhangmandate verzerrt, verhindert und/oder hergestellt werden. Es könnten sich Regierungsmehrheiten und Machtverteilungen bilden, die dem Ergebnis der Verhältniswahl widersprechen. Die dann mit Sicherheit zu erwartenden Wahlprüfungsklagen bergen Folgerisiken für die politische Stabilität nach der Landtagswahl. Bis hin zum Risiko einer Wahlwiederholung.

Um solche Risiken für die anstehende Landtagswahl noch zu vermeiden, könnte die maximale Landtagsgröße einmalig von derzeit auf 110 auf beispielsweise 140 Mandate erhöht werden. Das würde hinreichend viele Ausgleichsmandate ermöglichen, um die verfassungswidrigen Auswirkungen von Überhangmandaten zu neutralisieren. Ob sich der Landtag zu einer solchen Wahlrechtsänderung so kurz vor der Landtagswahl noch

*„In jedem Fall empfiehlt sich das frühzeitige Angehen einer nachhaltigen Landeswahlreform in der nächsten Legislaturperiode.“*

entschieden wird, bleibt abzuwarten. Die Abwägung zwischen „Augen zu und durch“ und dem ungewöhnlichen Schritt einer wahlgesetzlichen Sicherungsmaßnahme so kurz vor der Wahl, wird dem Landtag nicht leichtfallen. In jedem Fall empfiehlt sich das frühzeitige Angehen einer nachhaltigen Landeswahlreform in der nächsten Legislaturperiode. Weil Brandenburg ein resilientes Wahlrecht braucht, was es derzeit nicht hat.

## Autor



**Prof. Dr. Robert Vehrkamp**  
robert.vehrkamp@bertelsmann-stiftung.de  
Tel. +49 30 27 57 88135

Robert Vehrkamp ist Senior Advisor im Programm „Demokratie und Zusammenhalt“ der Bertelsmann Stiftung und Gastprofessor am Institut für Demokratieforschung der Leuphana Universität in Lüneburg.

## Weiterführende Literatur

Behnke, Joachim, Frank Decker, Florian Grotz, Robert Vehrkamp und Philipp Weinmann (2017). Reform des Bundestagswahlsystems – Bewertungskriterien und Reformoptionen. Verlag Bertelsmann Stiftung.

Grotz, Florian, und Robert Vehrkamp (2022). Die Quadratur der Wahlkreise. EINWURF – Policy Brief der Bertelsmann Stiftung (2). Gütersloh, abgedruckt in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Ausgabe v. 7. November 2022.

Grotz, Florian, und Robert Vehrkamp (2017). 598. EINWURF – Policy Brief der Bertelsmann Stiftung (1). Gütersloh.

Schleswig-Holsteinisches Landesverfassungsgericht (LVerfG 3/09). Urteil zur Begrenzung des Sitzausgleichs im Falle des Entstehens von Überhangmandaten, verkündet am 30. August 2010.

Vehrkamp, Robert (2022). Personalisierte Verhältniswahl als Verbundsystem – Idee und Konzept der „verbundenen Mehrheitsregel“, Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, Kommissionsdrucksache 20(31)011 v. 18. Mai 2022, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/899558/1c2b02a8e58d32da5d504cd56ff4a7f/k-Drs-011-Prof-Dr-Vehrkamp-Stellungnahme-data.pdf>

Verfassungsgerichtshof Sachsen (Vf. 35-II-20(HS)). Urteil zur Verfassungsmäßigkeit der Begrenzung der Ausgleichsmandate auf die Zahl der Überhangmandate vom 18.06.2021. Referenz: WKRS 2021, 25676. ECLI:DE:VERFGSN:2021:0618:VF.35II20HS.00.

### Vi.S.d.P.

Bertelsmann Stiftung · Carl-Bertelsmann-Straße 256  
D-33311 Gütersloh · [www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

Prof. Dr. Robert Vehrkamp

Redaktionsassistent und Anfragen:  
[gaelle.beckmann@bertelsmann-stiftung.de](mailto:gaelle.beckmann@bertelsmann-stiftung.de)  
Tel. +49 5241 81 81105

Mai 2024 | ISSN: 2197-5256

### EINWURF – Ein Policy Brief der Bertelsmann Stiftung

Der EINWURF ist ein Policy Brief des Programms »Demokratie und Zusammenhalt« der Bertelsmann Stiftung. Er beschäftigt sich mit aktuellen Themen und Herausforderungen einer Demokratie. Schwerpunkte sind Fragen der politischen Teilhabe, der Zukunft von Parteien und Parlamenten, der Nachhaltigkeit demokratischer Politik sowie neue Formen der direkten Demokratie und Bürgerbeteiligung. Der EINWURF erscheint unregelmäßig in 6-8 Ausgaben pro Jahr.