MD Informationen Südwest

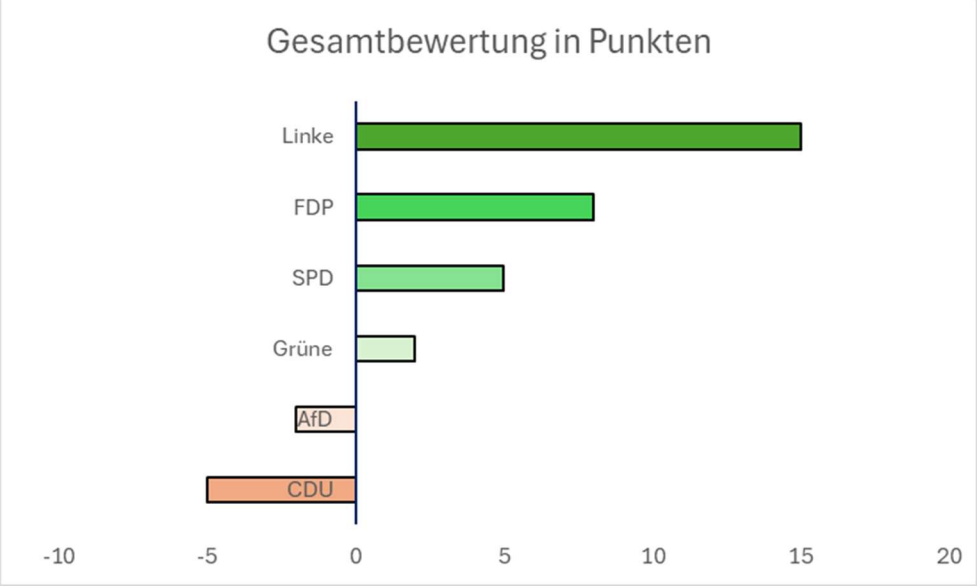
Fakten zur Demokratieentwicklung in Baden-Württemberg

Ausgabe Nr. 4 (2026) **ISSN 2939-9300** **Januar 2026**

Themen: **Positionen der Parteien zur Landtagswahl / Mit d'Hondt gegen die „Zersplitterung"?**

Welche Positionen vertreten die Parteien zu Demokratie-Themen in ihren Wahlprogrammen zur Landtagswahl 2026? – Eine vergleichende Analyse

Mehr Demokratie e.V. hat die Wahlprogramme der Parteien zur Landtagswahl am 8. März 2026 systematisch analysiert in Bezug auf Aussagen zu den Themenfeldern Demokratie, Partizipationsmöglichkeiten und Bürgerbeteiligung. Ergebnis: Die Partei „Die Linke" räumt diesen Themenfeldern von allen Parteien die höchste Aufmerksamkeit ein, und sie unterbreitet die meisten und konkretesten Vorschläge, wie Partizipationsmöglichkeiten verbessert werden können. An zweiter und dritter Stelle folgen FDP und SPD. Keine maßgeblichen Verbesserungen der Partizipationsmöglichkeiten im Vergleich zu heute sind von Grünen und AfD zu erwarten. Die CDU will Partizipationsmöglichkeiten für Bürger/innen einschränken erhält deshalb die schlechteste Bewertung.



Zur Methodik

Berücksichtigt wurden nur Parteien, die in den Umfragen zur Landtagswahl bei mindestens 5 % stehen. Denn kleinere Parteien werden nicht im Landtag vertreten sein und ihre Ziele deshalb nicht umsetzen können.

In den Wahlprogrammen wurden nur Aussagen berücksichtigt, die sich auf *konkrete* Maßnahmen beziehen, die *in der Zukunft*, also nach der Wahl, neu ergriffen werden sollen. Nicht honoriert werden lediglich allgemein gehaltene Äußerungen zur Demokratie oder Selbstlob für Handlungen, die bereits seit vielen Jahren in der Vergangenheit liegen. Denn es geht darum, was Parteien zukünftig konkret tun wollen, nicht um die schönste Lyrik.

Mit berücksichtigt wurde allerdings, wenn im letzten Koalitionsvertrag etwas konkret versprochen, jedoch nicht eingehalten wurde. Denn die Glaubwürdigkeit von Versprechen für die Zukunft bemisst sich auch daran, ob man sich in der Vergangenheit darauf verlassen konnte und wie tatsächlich gehandelt wurde.

Mehr Demokratie e.V. hat bereits im April 2025 eine aus neun Punkten bestehende Liste erstellt, in welchen Demokratie-Bereichen wir von den Parteien konkrete Verbesserungen erwarten und einfordern. Diese neun Punkte bei den nachfolgenden Bewertungen vorangestellt und waren den Parteien auch bekannt. Darüber hinaus haben wir in den Wahlprogrammen weitere neun konkrete Demokratie-Themenfelder identifiziert, zu denen die Parteien unabhängig von uns konkrete Maßnahmen vorgeschlagen haben. Sie wurden nach dem Kriterium bewertet, ob diese Maßnahmen eine Zunahme von demokratischen Partizipationsmöglichkeiten für die breite Bevölkerung bedeuten würden.

Unterbreitet eine Partei in ihrem Wahlprogramm zu einem der insgesamt 18 Demokratie-Themenfelder eine Maßnahme, die einen Ausbau demokratischer Partizipationsmöglichkeiten bedeuten würde, erhält sie dafür einen Punkt. Zielt die angestrebte Maßnahme auf einen Rückbau demokratischer Partizipation oder wurden im Koalitionsvertrag dazu enthaltene Versprechen gebrochen, bekommen die dafür verantwortlichen Parteien einen Minuspunkt. Äußern sich Parteien zu einem Problemkreis in ihrem Wahlprogramm nicht, erhalten sie keine Punkte.

Wir honorieren es mit Punkten, wenn sich eine Partei überhaupt mit den verschiedenen Demokratie-Problemkreises beschäftigt und diskussionswürdige Maßnahmen dazu vorschlägt. Es bedeutet nicht in jedem Einzelfall, dass die vorgeschlagene konkrete Maßnahme von Mehr Demokratie e.V. als die einzig mögliche oder beste erachtet wird. Oft sind verschiedenartige Maßnahmen denkbar.

1. Mehr Demokratie-Forderung: **Anträge von Einwohnern an Gemeinderäte erleichtern („Einwohneranträge“)**	AfD	CDU	FDP	Grüne	Linke	SPD
	0	**-1**	**0**	**-1**	**+1**	**0**

Erläuterung: Wollen Einwohner einer Gemeinde ein Anliegen auf die Tagesordnung ihres Gemeinderats gesetzt haben und sich dazu im Gemeinderat auch selbst artikulieren können („Einwohnerantrag“), so haben sie in Baden-Württemberg deutlich höhere Hürden zu überwinden als in anderen Bundesländern. Deshalb fordert Mehr Demokratie e.V. von einer zukünftigen Landesregierung eine Änderung der Gemeindeordnung, um die Möglichkeit von Einwohneranträgen bürgerfreundlicher zu gestalten, z.B. nach dem Vorbild von Bayern oder Thüringen.
Positionen der Parteien: AfD, FDP und SPD äußern sich dazu in ihren Wahlprogrammen nicht. Dafür erhalten sie keine Punkte. CDU und Grüne hatten die Erleichterung von Einwohneranträgen zwar in ihrem letzten Koalitionsvertrag angekündigt, sie brachen jedoch dieses Versprechen und greifen es nun in ihren aktuellen Wahlprogrammen nicht wieder auf. Für die Nicht-Einhaltung des eigenen Koalitionsvertrags erhalten sie einen Negativpunkt. Im Wahlprogramm der Linken steht: *„Wir fordern: Einwohneranträge vereinfachen: Es muss einfacher werden, Anliegen auf die Tagesordnung von Gemeinderatssitzungen zu bringen und sie dort selbst vorzustellen.“* Dafür erhält die Linke einen Punkt.

2. Mehr Demokratie-Forderung: **Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auch auf Landkreis-Ebene ermöglichen**	AfD	CDU	FDP	Grüne	Linke	SPD
	0	**0**	**+1**	**+1**	**+1**	**+1**

Erläuterung: In anderen Bundesländern ist es selbstverständlich, dass auch an die Kreistage Bürgerbegehren und Einwohneranträge gerichtet werden und zu Themen des Landkreises Bürgerentscheide stattfinden können. Nur in Baden-Württemberg ist dies bislang nicht zulässig. Mehr Demokratie e.V. fordert deshalb, diese Möglichkeiten bürgerschaftlichen Mitentscheidens auch auf der Landkreis-Ebene einzuführen.
Positionen der Parteien: AfD und CDU schweigen dazu in ihren Wahlprogrammen. Dafür erhalten sie keine Punkte. FDP, Grüne, Linke und SPD fordern in ihren Wahlprogrammen die Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf der Landkreis-Ebene. Dafür erhalten sie jeweils einen Punkt. Die FDP hatte in der zurückliegenden Legislaturperiode auch einen entsprechenden Gesetzentwurf in den Landtag eingebracht, der jedoch von CDU und Grünen abgelehnt wurde, ohne das Anliegen selbst aufzugreifen.

3. Mehr Demokratie-Forderung: **Landesweite Volksbegehren, Volksanträge und Volksabstimmungen bürgerfreundlicher regeln**	AfD	CDU	FDP	Grüne	Linke	SPD
	-1	**-1**	**+1**	**0**	**+1**	**0**

Erläuterung: Das baden-württembergische Ausführungsgesetz zu landesweiten Volksbegehren, Volksanträgen und Volksabstimmungen ist derart überbürokratisiert und bürgerunfreundlich ausgestaltet, dass in den letzten zehn Jahr kein einziges Volksbegehren zustande kam, keine einzige Volksabstimmung stattfand und kein einziger Volksantrag vom Landtag angenommen wurde. Das Gesetz bedarf dringend einer Überarbeitung, um es praktikabel zu machen.
Positionen der Parteien: Die AfD kündigt in ihrem Wahlprogramm an, dass sie als zukünftige Regierung ein rechtsunwirksames Schein-Plebiszit zur Abweisung von Schutzsuchenden an den Außengrenzen Deutschlands abhalten werde (wofür das Land Baden-Württemberg nicht zuständig ist, deshalb rechtsunwirksam), um sich – so wörtlich – „Rückenwird“ zu verschaffen. Für einen solchen angekündigten missbräuchlichen Umgang mit (Pseudo-)Volksabstimmungen, wie er für autoritäre Regime typisch ist, erhält die AfD einen Negativpunkt. Weiterhin gibt die AfD an, bei Volksentscheiden „hohe Quoren“ senken zu wollen, wobei allerdings verkannt wird, dass es derzeit gar nicht die Quoren sind, die Volksentscheide verhindern, sondern bereits andere bürgerunfreundliche Hürden im Vorfeld. CDU und Grüne hatten in ihrem letzten Koalitionsvertrag eine bürgerfreundliche Überarbeitung des Volksabstimmungsgesetzes angekündigt – geschehen ist aber nichts. Für diesen Bruch des Koalitionsversprechens erhält die CDU, die sich in ihrem Wahlprogramm nicht mehr dazu äußert, einen Negativpunkt. Die Grünen erklären in ihrem Wahlprogramm recht unkonkret, sie wollten „Volksbegehren flexibler gestalten und verbessern“. Angesichts des Bruchs ihres Koalitionsversprechens erhalten sie dafür keinen Punkt. Die SPD äußert sich zu dem Thema nicht und erhält dafür keinen Punkt. Nur FDP und Linke bringen konkrete Maßnahmen zur Verbesserung des Gesetzes vor: Beide wollen eine Online-Eintragung für Volksbegehren ermöglichen, die Linke will zusätzlich die Zahl der notwendigen Eintragungen für Volksanträge halbieren. Dafür erhalten sie einen Punkt.

4. Mehr Demokratie-Forderung: **Regelungen zu kommunalen Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden bürgerfreundlicher gestalten**	AfD	CDU	FDP	Grüne	Linke	SPD
	0	**-1**	**+1**	**0**	**+1**	**0**

Erläuterung: Aufgrund von überbürokratisierten Regelungen werden in Baden-Württemberg 37 % aller Bürgerbegehren für unzulässig erklärt. Es bedarf einer Entbürokratisierung der Regelungen, um die Unzulässigkeitsquote von eingereichten Bürgerbegehren zu senken, z.B. in Bezug auf den ohnehin unverbindlichen „Kostendeckungsvorschlag“ oder die Möglichkeit einer verbindlichen Zulässigkeitsentscheidung noch vor dem Beginn großer Unterschriftensammlungen, nach dem Vorbild anderer Bundesländer wie z.B. Nordrhein-Westfalen.
Positionen der Parteien: AfD und SPD äußern sich zu dem Thema nicht, erhalten hier deshalb keinen Punkt. CDU und Grüne hatten in ihrem letzten Koalitionsvertrag dazu Änderungen angekündigt, haben aber in ihrer Regierungszeit nichts davon umgesetzt. Die CDU kündigt in ihrem Wahlprogramm nun an, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide zu geplanten Baugebieten verbieten zu wollen, was ein Viertel aller Bürgerentscheide verunmöglichen würde – ein massiver Rückbau an Partizipation. Dafür erhält die CDU einen Negativpunkt. Die Grünen wiederholen unkonkret einzelne Punkte des alten Koalitionsvertrags, den sie bereits nicht eingehalten haben. Keiner der von ihnen angeführten Punkte würde allerdings zu

einer konkreten Erleichterung von Bürgerbegehren bzw. zu einem Rückgang der Unzulässigkeitsquote führen. Dafür erhalten sie keinen Punkt. FDP und Linke schlagen konkrete Verbesserungen vor, die die Nutzungsmöglichkeit direktdemokratischer Instrumente tatsächlich erleichtern würden.

5. Mehr Demokratie-Forderung: **Vorzeitige Abwahl untragbar gewordener Bürgermeister ermöglichen**	AfD	CDU	FDP	Grüne	Linke	SPD
	0	**0**	**0**	**0**	**+1**	**+1**

Erläuterung: Stellt sich bei einem Bürgermeister heraus, dass er seinem Amt nicht gewachsen ist und er zu einer untragbaren Belastung für seine Gemeinde wird, kann er in anderen Bundesländern vorzeitig abgewählt werden. Nicht so in Baden-Württemberg, hier muss das Ende der langen achtjährigen Amtszeit abgewartet werden. Wir fordern nach dem Vorbild anderer Bundesländer für solche Fälle die Möglichkeit eines geregelten Abwahlverfahrens.
Positionen der Parteien: AfD, CDU, FDP und Grüne äußern sich dazu nicht und erhalten deshalb keinen Punkt. Linke und SPD wollen eine solche Abwahlmöglichkeit einführen und erhalten einen Punkt.

6. Mehr Demokratie-Forderung: **Jede Stimme muss gleich viel zählen bei Kommunalwahlen**	AfD	CDU	FDP	Grüne	Linke	SPD
	0	**-1**	**0**	**0**	**0**	**-1**

Erläuterung: Das seit 2013 in Baden-Württemberg geltende Sitzzuteilungsverfahren bei Kommunalwahlen behandelt alle Parteien und Wählervereinigungen gleich: jede Stimme zählt gleich viel, egal ob es sich um eine große oder kleine Partei/Wählervereinigung handelt. In Großstädten gibt es seit vielen Jahrzehnten den Trend, dass immer mehr Wahllisten in die Stadträte einziehen, weil sich die kommunalpolitische Landschaft pluralisiert. Um diesen auch als „Zersplitterung“ kritisierten Trend aufzuhalten, gibt es eine Diskussion, das Kommunalwahlrecht so zu ändern, dass kleinere Parteien/Wählervereinigungen benachteiligt und größere bevorzugt werden sollen. Wir meinen, dass das sowohl demokratietheoretisch als auch rechtlich fragwürdig wäre und das Kommunalwahlrecht so bleiben sollte wie es ist. Eine „Zersplitterung“ ist durch übergreifende Fraktionsbildungen im Übrigen nicht zu beobachten. – Zu diesem Thema findet sich auf Seite 7 auch noch ein ausführlicherer empirischer Beitrag.
Positionen der Parteien: AfD, FDP, Grüne und Linke äußern sich dazu nicht konkret in ihren Wahlprogrammen und erhalten hier deshalb keinen Punkt. CDU und SPD wollen das Kommunalwahlrecht ändern mit dem Ziel der Bevorzugung größerer Parteien, sie erhalten deshalb einen Negativpunkt.

7. Mehr-Demokratie-Forderung **Unverbindliche Formen der Bürgerbeteiligung so priorisieren, dass möglichst viele Menschen niederschwellig daran mitwirken können**	AfD	CDU	FDP	Grüne	Linke	SPD
	0	**0**	**+1**	**+1**	**+1**	**0**

Erläuterung: Unverbindliche Formen der Bürgerbeteiligung, die also keine verbindliche Auswirkung haben und eher dem Dialog dienen, wurden im letzten Jahrzehnt in Baden-Württemberg stark gefördert. Wir erwarten, dass entsprechende Förderprogramme beibehalten werden, sie aber so neu justiert werden, dass möglichst viele Menschen niederschwellig daran mitwirken können, statt nur Kleingruppen quasi stellvertretend für die Gesamtgesellschaft zu adressieren.
Positionen der Parteien: AfD, CDU und SPD äußern dazu nicht konkret, erhalten deshalb keinen Punkt. Die FDP schreibt: *„Mit uns bekommt Baden-Württemberg eine Mitmachkultur, die unkompliziert ist und Spaß macht. Von Bürgerhaushalten, die Menschen vor Ort über Projekte entscheiden lassen, über digitale Ideenplattformen bis zu modernen Bürgerräten, die den direkten Draht zwischen Bevölkerung und Politik schaffen – wir wollen eine neue Lust aufs Mitmachen entfachen.“* Die Grünen erklären, *„wichtige Gesetze und Regierungsvorhaben weiterhin mit Bürgerforen und anderen Beteiligungs- und Anhörungsformen entwickeln“* zu wollen und verweisen auf ihre bisherigen Fördermaßnahmen zur Bürgerbeteiligung, die beibehalten werden sollen. Inwiefern dabei an eine konkrete Weiterentwicklung des bereits Bestehenden gedacht ist, bleibt offen. Die Linke schreibt: *„Die dialogische Bürgerbeteiligung wollen wir durch ein geeignetes Förderprogramm finanziell unterstützen, von einer Fokussierung auf losbasierte Kleingruppen aber absehen. Es soll eine dauerhafte Stelle für Bürger*innenbeteiligung eingerichtet werden.“* Dafür erhalten FDP, Grüne und Linke jeweils einen Punkt.

8. Mehr-Demokratie-Forderung **Informationsfreiheit und Transparenz ausbauen**	AfD	CDU	FDP	Grüne	Linke	SPD
	0	**-1**	**+1**	**-1**	**+1**	0

Erläuterung: „Informationsfreiheit“ bedeutet, dass Behörden (z.B. Gemeindeverwaltungen) Bürger:innen auf Anfrage Auskünfte zu erteilen haben z.B. zum Planungsstand von Projekten. Es ist der Bruch mit dem früheren „Amtsgeheimnis“. In Baden-Württemberg ist dies im „Landesinformationsfreiheitsgesetz“ (LIFG) geregelt. Es ist das schlechteste derartige Gesetz aller Bundesländer, weil es derart viele Hürden und Ausnahmen enthält, dass es Informationsfreiheit eher behindert als ermöglicht. Deshalb wird gefordert, das LIFG nach dem Vorbild anderer Bundesländer zu liberalisieren, um mehr Informationsfreiheit zu garantieren. Am besten sollte es nach dem Vorbild von z.B. Hamburg zu einem „Transparenzgesetz“ weiterentwickelt werden, das Behörden dazu verpflichtet, diverse Informationen von vornherein proaktiv zugänglich zu machen, nicht erst auf Anfrage.
Positionen der Parteien: AfD und SPD äußern sich dazu nicht, sie erhalten deshalb hier keinen Punkt. Die FDP nimmt zwar nicht explizit zum Informationsfreiheits- bzw. Transparenzgesetz Stellung, erklärt jedoch: *„Wir werden eine zentrale, barrierefreie Plattform für alle staatlichen Informationen, Beteiligungsformate und Petitionen schaffen … (und) mehr digitale Beteiligungstools einführen: Bürgerhaushalte und Ideenplattformen, die auch auf kommunaler Ebene Mitsprache ermöglichen.“* Die Linke positioniert sich so: *„Mehr Transparenz: Wir wollen nach dem Vorbild anderer Bundesländer ein Transparenzgesetz verabschieden, das den Zugang zu Informationen der öffentlichen Verwaltung deutlich verbessert.“* CDU

und Grüne hatten in ihrem letzten Koalitionsvertrag angekündigt, das LIFG zu einem Transparenzgesetz weiterzuentwickeln – getan haben sie es allerdings nicht. Schlimmer noch: In der letzten Legislaturperiode haben Grüne und CDU das ohnehin schon restriktive Landesinformationsfreiheitsgesetz noch weiter ausgehöhlt bis zu dem Punkt, dass es jetzt von Gemeindeverwaltungen beliebig unterlaufen werden kann. Dazu braucht eine Gemeindeverwaltung eine Anfrage nach dem LIFG mit den erwünschten Unterlagen im Anhang lediglich als Tagesordnungspunkt für die nächste nicht-öffentliche Gemeinderatssitzung vorsehen, und schon ist die Freigabe für alle Zukunft gesperrt. Für diese 2024 von Grünen und CDU beschlossene gesetzliche Regelung, die Transparenz und Informationsfreiheit diametral zuwiderläuft und ihrer eigenen Koalitionsvereinbarung widersprach, erhalten CDU und Grüne jeweils einen Minuspunkt. Die CDU äußerst sich in ihrem Wahlprogramm nicht weiter zur Informationsfreiheit. Die Grünen wiederholen die angebliche Absicht, das LIFG zu einem Transparenzgesetz ausbauen zu wollen, was jedoch in scharfem Kontrast zu ihrem tatsächlichen Regierungshandeln steht und deshalb kaum ernst zu nehmen ist.

9. Mehr-Demokratie-Forderung **Klare Abgrenzung von der AfD als demokratiegefährdender Partei**	AfD **-1**	CDU **0**	FDP **0**	Grüne **+1**	Linke **+1**	SPD **+1**

Erläuterung: Das Bundesamt für Verfassungsschutz hat auf über 1100 Seiten ausführlich dargelegt, dass es sich bei der AfD um eine rechtsextreme Partei handelt, die unsere Demokratie gefährdet. Deshalb stellt sich die Frage, wie sich die zum Landtag kandidierenden Parteien mit dieser Bedrohung auseinandersetzen und ob sie jede Zusammenarbeit mit der AfD ablehnen.

Positionen der Parteien: Grüne, Linke und SPD setzen sich in ihren Wahlprogrammen ausführlich mit der AfD auseinander, schließen jede Form der Zusammenarbeit aus und fordern die Einleitung eines Parteiverbotsverfahrens. CDU und FDP thematisieren die AfD in ihren Wahlprogrammen nicht explizit, sondern grenzen sich nur allgemein gegen „Extremismus“ ab. Von der AfD selbst wäre zumindest eine wie auch immer geartete ernsthafte Auseinandersetzung mit den ihr gegenüber erhobenen Vorwürfen zu erwarten gewesen, doch eine solche fehlt in ihrem Wahlprogramm komplett.

10. Weitere Vorschläge **Direktwahl der Landräte einführen**	AfD **0**	CDU **0**	FDP **+1**	Grüne **0**	Linke **+1**	SPD **+1**

Erläuterung: In anderen Bundesländern werden die Landräte – nicht anders als Bürgermeister – direkt durch die wahlberechtigte Bevölkerung gewählt. Nur in Baden-Württemberg wird dieses Wahlrecht der Bevölkerung vorenthalten und die Landräte durch die Kreistage eingesetzt. Deshalb wird die Einführung der Direktwahl der Landräte gefordert.

Positionen der Parteien: AfD, CDU und Grüne äußern sich dazu nicht und erhalten deshalb keinen Punkt. FDP, Linke und SPD fordern in ihren Wahlprogrammen eine Einführung der Direktwahl der Landräte.

11. Weitere Vorschläge **Direktwahl von allen Regionalversammlungen einführen**	AfD **0**	CDU **0**	FDP **0**	Grüne **0**	Linke **+1**	SPD **0**

Erläuterung: In Baden-Württemberg wird bislang nur die Regionalversammlung der Region Stuttgart direkt durch die Bevölkerung gewählt. In allen anderen Regionen Baden-Württembergs wird der Bevölkerung das Wahlrecht für ihre Regionalversammlung bislang vorenthalten, hier werden die Mitglieder der Regionalversammlungen kraft Amtes (Oberbürgermeister) oder indirekt durch andere Gremien eingesetzt. Deshalb gibt es die Forderung nach einer Einführung der Direktwahl der Mitglieder der Regionalversammlungen in allen Regionen.

Positionen der Parteien: Nur das Wahlprogramm der Linken enthält diese Forderung, alle anderen Parteien schweigen dazu.

12. Weitere Vorschläge **In Großstädten demokratische Mitbestimmung in Ortsteilen / Bezirken stärken**	AfD **0**	CDU **0**	FDP **0**	Grüne **0**	Linke **0**	SPD **+1**

Erläuterung: Bislang werden in Großstädten Bezirksbeiräte nicht direkt gewählt und Ortsteile können sich keine eigenen Ortsverfassungen geben. Es gibt die Forderung, die demokratischen Mit- und Selbstbestimmungsmöglichkeiten von Ortsteilen zu stärken.

Positionen der Parteien: Die SPD schreibt in ihrem Wahlprogramm: *„Für Kommunen über 100.000 Einwohnern ermöglichen wir, in Stadtteilen Ortsverfassungen zu etablieren oder Bezirksbeiräte direkt zu wählen.“* Dafür erhält die SPD einen Punkt. Alle anderen Parteien befassen sich nicht mit dem Thema.

13. Weitere Vorschläge **Maßnahmen gegen eine Aufblähung des Landtags durch immer mehr Abgeordnete**	AfD **0**	CDU **0**	FDP **+1**	Grüne **0**	Linke **0**	SPD **0**

Erläuterung: Die Abgeordnetenzahl des Landtages ist in den letzten Jahrzehnten durch Ausgleichs- und Überhangmandate immer weiter angestiegen und überschreitet inzwischen erheblich seine Sollgröße. Es besteht sogar die Gefahr, dass die Größe des Plenarsaals bald nicht mehr ausreichen könnte, um die vielen Abgeordneten unterzubringen. Deshalb gibt es die Forderung, geeignete wahlrechtliche Maßnahmen zu treffen, um die Zahl der Abgeordneten zu begrenzen.

Positionen der Parteien: Die FDP hat als einzige Partei dazu konkrete Maßnahmen entwickelt und sie durch ein Volksbegehren durchzusetzen versucht. In ihrem Wahlprogramm schreibt sie: *„Wir sorgen dafür, dass unser Parlament schlank bleibt. Wir wollen einen Landtag, der handlungsfähig ist und nicht durch überflüssige Mandate teuer und schwerfällig wird. … Wir werden: die Anzahl der Landtagswahlkreise von 70 auf 38 verringern, damit es ein Parlament in XXL-Größe mit unnötig vielen Abgeordneten nicht geben kann und dadurch unnötige Mehrkosten verhindern.“* Dafür erhält die

FDP einen Punkt. Die CDU schreibt: *„Um eine Verkleinerung des Landtags zu erreichen, sind wir für eine Stärkung der in der Verfassung angelegten Persönlichkeitskompente (sic!) offen.“* – Es ist unklar, was damit konkret gemeint sein soll, deshalb kann dafür kein Punkt vergeben werden. Die anderen Parteien haben sich mit diesem Problem nicht befasst.

14. Weitere Vorschläge **Maßnahmen zur Erhöhung des Anteils weiblicher Landtagsabgeordneter**	AfD	CDU	FDP	Grüne	Linke	SPD
	0	**0**	**0**	**0**	**+1**	**0**

Erläuterung: Die Zusammensetzung des baden-württembergischen Landtags weist nach wie vor ein starkes Ungleichgewicht zu Ungunsten von Frauen auf. Deshalb gibt es Forderungen nach wahlrechtlichen Maßnahmen, um den Frauenanteil zu erhöhen.
Positionen der Parteien: Im Wahlprogramm der Linken steht: *„Ein landesweites Paritätsgesetz soll einen Frauenanteil mindestens entsprechend dem Bevölkerungsanteil im Landtag in Baden-Württemberg gesetzlich verankern.“* Dafür erhält die Linke einen Punkt. Alle anderen Parteien schlagen zu dem Problem keine Maßnahmen vor.

15. Weitere Vorschläge **Integration aller in Baden-Württemberg dauerhaft lebenden Menschen durch Wahlrecht und andere Formen politischer Teilhabe**	AfD	CDU	FDP	Grüne	Linke	SPD
	0	**0**	**0**	**0**	**+1**	**0**

Erläuterung: Viele in Baden-Württemberg dauerhaft lebende Menschen haben kein Wahlrecht, weil sie die „falsche“ Staatsbürgerschaft haben. Es gibt deshalb die Forderung, ihre Integration dadurch zu stärken, indem alle dauerhaft im Land lebenden Menschen Wahlrecht erhalten sollen, weil sie von den politischen Entscheidungen genauso betroffen sind wie andere Menschen auch.
Positionen der Parteien: Die Linke schreibt dazu in ihrem Wahlprogramm: *„Wer hier lebt, soll auch hier wählen: Alle Menschen über 16 Jahre, die seit mindestens fünf Jahren ihren Lebensmittelpunkt in Baden-Württemberg haben, sollen das uneingeschränkte Wahlrecht erhalten.“* Die Linke erklärt weiterhin: *„Wir wollen die politische Teilhabe von Migrant*innen und Geflüchteten stärken, etwa durch verpflichtende Migrations- oder Integrationsbeiräte in den Kommunen.“* Alle anderen Parteien äußern sich dazu nicht.

16. Weitere Vorschläge **Mitwirkungsmöglichkeiten von Jugendlichen ausbauen**	AfD	CDU	FDP	Grüne	Linke	SPD
	0	**0**	**+1**	**+1**	**+1**	**+1**

Erläuterung: Dass die Mitwirkungsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen ausgebaut werden sollen, um frühzeitig Demokratie einüben zu können, erscheint unstrittig. Aber welche Parteien verfolgen dieses Ziel ernsthaft durch konkrete Vorschläge?
Positionen der Parteien: AfD und CDU äußern sich dazu nicht. Die FDP erklärt: *„Wir werden eine gesetzliche Grundlage für die interkommunale und kreisweite Kinder- und Jugendbeteiligung schaffen.“* Die Grünen schreiben: *„Wir richten wir ein landesweites Jugendgremium ein, das Jugendliche verbindlich in politische Entscheidungen einbezieht. Der Landesjugendbeirat im Kultusministeium soll weiterentwickelt werden, wobei sich die Landesregierung verpflichten soll, seine Ergebnisse zu prüfen und zu beantworten.“* Die Linke: *„Kinder müssen ebenso wie Jugendliche verpflichtend an der demokratischen Willensbildung in den Kommunen beteiligt werden, etwa durch Kinderräte, Jugendräte, Kinderforen, Jugendforen und der Beteiligung an Projekten.“* Die SPD fordert, *„dass Jugendgemeinderät:innen bei allen jugendrelevanten Themen ein verbindliches Antrags- und Rederecht im Gemeinderat erhalten. ... Deshalb sollen in allen Kommunen über 30.000 Einwohner:innen Jugendgemeinderäte verpflichtend eingerichtet werden. Auch in kleineren Gemeinden müssen Jugendforen verpflichtend sein. ... Ebenso wollen wir landkreisweite Jugendbeteiligungsformate, die ein verbindliches Rede- und Antragsrecht im Kreistag erhalten.“*

17. Weitere Vorschläge **Kommunale Beteiligungsbeauftragte landesweit etablieren**	AfD	CDU	FDP	Grüne	Linke	SPD
	0	**0**	**0**	**0**	**+1**	**0**

Erläuterung: Bürgerbeteiligung findet in den meisten Städten und Gemeinden Baden-Württembergs eher unsystematisch statt. Deshalb gibt es die Forderung, dass es in allen Kommunen Beteiligungsbeauftragte geben soll und dies auch durch ein Landesgesetz geregelt wird.
Positionen der Parteien: Die Linke schreibt dazu: *„Beteiligungsbeauftragte sollen in jeder Kommune darauf achten, dass alle Altersgruppen und soziale Gruppen einbezogen werden.“* Alle anderen Parteien äußern sich dazu nicht.

18. Weitere Vorschläge **Spontane Anhörungen von Bürgern in Gemeinderatssitzungen ermöglichen**	AfD	CDU	FDP	Grüne	Linke	SPD
	0	**0**	**0**	**0**	**+1**	**0**

Erläuterung: In Baden-Württemberg können sich Bürger:innen bei Gemeinderatssitzungen nicht selbst zu Tagesordnungspunkten äußern, von denen sie betroffen sind, sie können nur zuhören. Denn die Gemeindeordnung sieht die Möglichkeit nicht vor, dass zu einem Tagesordnungspunkt eine spontane Anhörung von Bürger:innen eingeschoben wird, wenn ein entsprechender Bedarf ersichtlich wird und dies aus der Mitte des Gemeinderats beantragt wird. Es gibt deshalb die Forderung, dies durch eine Ergänzung der Gemeindeordnung zu ermöglichen.
Positionen der Parteien: Im Wahlprogramm der Linken steht: *„Auch spontane Anhörungen von Einwohner*innen sollen in Ratssitzungen künftig möglich sein.“* Alle anderen Parteien äußern sich dazu nicht.

Grundsätzliche Einordnung

Warum die Parteien bei den erzielten Punkten derart unterschiedlich abschneiden, bedarf einer Erörterung. Es hängt auch mit der generellen Struktur und Tendenz der jeweiligen Wahlprogramme zusammen.

Die **CDU** hat mit in der Summe fünf Minuspunkten das schlechteste Ergebnis aller Parteien erzielt. Demokratie- und Partizipationsfragen spielen in ihrem Wahlprogramm kaum eine Rolle. Das Wahlprogramm der CDU ist geprägt durch ein technokratisches Staatsverständnis, bei dem es darum geht, im Namen des „Fortschritts" einen leistungsfähigen Staat zu versprechen, dem Menschen quasi als Kunden gegenüberstehen. Partizipationswünsche nach demokratischem Mitentscheiden in der Politik spielen dabei keine maßgebliche Rolle, sie sind für die CDU eher ein Störfaktor. Deshalb verfällt die CDU an den wenigen Stellen im Wahlprogramm, an denen es zu Demokratie-Themen einmal konkret wird, in eine Abwehrhaltung mit dem – immer verklausulierten – Ziel, Partizipationsmöglichkeiten faktisch einzuschränken. So sammelt die CDU Minuspunkte ein. Hinzu kommen in der Bilanz noch zahlreiche nicht gehaltene Versprechen des letzten Koalitionsvertrags.

Bei der **AfD** ist im Wahlprogramm weitgehend ein Totalausfall zu konstatieren, was konkrete Maßnahmen zu Demokratie- und Partizipationsfragen betrifft. Diese Themen interessieren die AfD offensichtlich nicht wirklich. Nachdrücklich eingefordert wird „Demokratie" von der AfD nur im Kontext des Rufs nach „Meinungsfreiheit", auch solche Inhalte ungestraft verbreiten zu können, die als Volksverhetzung, üble Nachrede, Beleidigung usw. justiziabel sind. Tief blicken lässt die Ankündigung, eine AfD-Regierung werde ein von „Oben" verfügtes Schein-Plebiszit durchführen – eine in autoritären Regimen übliche Praxis. Zur Stimmungsmache will die AfD eine Pseudo-Volksabstimmung abhalten, bei der es in Wirklichkeit nichts zu entscheiden gibt, weil das Thema nicht in den Kompetenzbereich der Landespolitik fällt.

Die **Grünen** haben als Regierungspartei in ihrem letzten Koalitionsvertrag zu Demokratie-Themen viel angekündigt und wenig davon gehalten. Das schlägt sich jetzt in der Bilanz negativ nieder. Gleichzeitig ist auffallend, dass im Demokratie-Bereich von den Grünen keine wirklich neuen Ideen mehr vorgebracht werden, sondern nur auf schon Jahre zurückliegende Verdienste der Vergangenheit verwiesen oder alte Programmtexte erneut abgeschrieben werden, die im eigenen langjährigen Regierungshandeln nicht umgesetzt wurden. Es wirkt wie die Darstellung einer ermatteten Partei, die schon zu lange an der Regierung ist, an kreativer Kraft verloren hat und sich deshalb im Wahlprogramm oft in allgemeiner wohlklingender Lyrik verliert, ohne konkret zu werden. Beispiel: *„Auch unsere Demokratie bedeutet Zuhause. Sie lebt von Bürger*innen, die sich einbringen und ihre gemeinsamen Belange gestalten können. Nur in der Demokratie können wir alle frei leben. Für unsere Demokratie gibt es keine Ewigkeitsgarantie. Sie ist nur so stark, wie wir sie stark machen. Jede Generation muss sie neu absichern. Nun sind wir an der Reihe. … Demokratie garantiert die Rechte der Einzelnen und braucht gemeinsame Werte und Ziele. Die stärkste Kraft sind die Bürger*innen unseres Landes selbst, die sich für andere und für das Gemeinwesen einsetzen."*

Die **SPD** erzielt mehr Punkte als die Grünen. Im Gesamtkontext ihres Wahlprogramms ist es auffallend, dass sich die SPD in Bezug auf Demokratie-Themen vor allem auf politische Bildung (insbesondere in der Schule) und die Verteidigung der Demokratie gegen ihre Feinde konzentriert. Aber auch verschiedene konkrete Ideen zur Weiterentwicklung von Demokratie und Partizipationsmöglichkeiten werden vorgebracht, wie aus der Tabelle oben ersichtlich ist.

Die **FDP** erzielt eine hohe Zahl an Punkten. Ihre grundsätzliche Stoßrichtung ist es, im Zuge der Digitalisierung demokratische Mitwirkungsmöglichkeiten umfassend auszubauen, wie durch folgendes Zitat aus ihrem Wahlprogramm deutlich wird: *„Demokratie muss so funktionieren, wie wir leben, also zunehmend digital. Sie lebt vom Mitmachen – und das soll endlich so einfach sein wie eine Online-Bestellung oder ein Videocall mit Freunden. … Teilhabe soll für alle möglich sein, unabhängig von Zeit, Ort und technischer Vorerfahrung. Ob vom Sofa aus, unterwegs oder im Rathaus, wir wollen alle Menschen mitnehmen. Unsere Vision ist ein Baden-Württemberg, in dem Bürgerinnen und Bürger ihre Stimme nicht nur alle fünf Jahre an der Wahlurne abgeben, sondern regelmäßig Einfluss nehmen können: mit digitalen Petitionen, unkomplizierten Volksanträgen oder sicheren Online-Wahlen als Ergänzung zur Urnen- und Briefwahl. Wir bringen direkte Demokratie ins digitale Zeitalter und damit ins Wohnzimmer, und zwar rechtssicher, barrierefrei und benutzerfreundlich. … Wir Freie Demokraten stehen für eine lebendige Demokratie, in der die Menschen mehr bekommen als nur das Recht, alle fünf Jahre ein Kreuz zu machen. Wir wollen eine Gesellschaft, in der jede und jeder spürt: Meine Stimme zählt, meine Ideen bewegen etwas. Deshalb öffnen wir die Türen weit: Mit modernen, digitalen Werkzeugen wollen wir Beteiligung so einfach machen wie möglich. Auf allen Ebenen wollen und sollen die Menschen mitentscheiden. … Mit uns bekommt Baden-Württemberg eine Mitmachkultur, die unkompliziert ist und Spaß macht."*

Die Linke hat in ihrem Wahlprogramm so viele konkrete Maßnahmen zu Demokratie-Themen unterbreitet wie keine andere Partei. Deshalb hat sie die höchste Punktezahl erzielt. Ihr Grundansatz wird durch folgendes Zitat aus dem Wahlprogramm deutlich: *„Wir verteidigen alle erkämpften demokratischen Rechte und kämpfen in allen Bereichen für mehr Demokratie. Denn Demokratie ist für uns als Basis unseres gesellschaftlichen Zusammenlebens unverzichtbar und muss auch dort Einzug halten, wo bisher von oben nach unten entschieden wird. Dies gelingt über gute Sozialpolitik, die Förderung politischer Bildung, kritischen Denkens und der Fähigkeit zur Empathie, aber auch durch mehr Möglichkeiten für direkte Demokratie und bürgerschaftliche Beteiligung. Es muss den Menschen leichter gemacht werden, sich einzubringen und mitzuentscheiden. Die hierdurch erfahrene Selbstwirksamkeit schwächt autoritäres Gedankengut."*

Mit d'Hondt gegen die „Zersplitterung"?

Einige Fakten zur baden-württembergischen Debatte um das Kommunalwahlrecht

Dr. Edgar Wunder

Nach einer Wahl müssen die von den Parteien bzw. Wahllisten erzielten Stimmen in Sitze im zu wählenden Gremium umgerechnet werden. Dabei ist eine strikte Proportionalität von Stimmen und Sitzen verfassungsrechtlich vorgegeben. Das bedeutet, dass die sog. „Erfolgswertgleichheit" aller Stimmen gegeben sein muss, d.h. die für einen Sitz notwendige durchschnittliche Stimmenzahl muss für alle Parteien gleich sein, gleich ob es sich um große Parteien handelt (=mit vielen Stimmen) oder um kleine (=mit wenigen Stimmen). Es ist heute unter Wahlrechtsexperten unumstritten und auch mathematisch beweisbar, dass das Sitzzuteilungsverfahren von Sainte-Laguë/Schepers dieses Kriterium exakt erfüllt. Es funktioniert vereinfacht gesagt so, dass die nach einem strikten Proportionalitätsprinzip (Dreisatz) zustehende ungerundete Sitzzahl zur nächstliegenden vollen Zahl gerundet wird. Beispiel: Entspricht der von einer Partei erzielte Stimmenanteil rechnerisch 2,93 Sitzen, erhält die Partei drei Sitze. Bei rechnerisch 2,24 Sitzen erhält die Partei zwei Sitze usw.

Dieses Sitzzuteilungsverfahren gilt seit 2006 für Wahlen zum baden-württembergischen Landtag und seit 2013 für baden-württembergische Kommunalwahlen. Seitdem gibt es eine Debatte, ob dieses Verfahren nicht kleinere Parteien bevorzuge und zu einer „Zersplitterung" der Zusammensetzung von Gemeinderäten in Großstädten führe. Vor allem die CDU fordert mit diesem Argument die Rückkehr zum damals abgeschafften d'Hondt-Verfahren. Dieses rundet die rechnerisch zustehende Sitzzahl nicht zur nächstliegenden vollen Zahl, sondern es rundet immer ab. Im genannten Beispiel von rechnerisch 2,93 bzw. 2,24 Sitzen werden also in beiden Fällen nur zwei Sitze vergeben. Die auf diese Weise nicht vergebenen Restanteile erhält als Sitz eine größere Partei. Es ist unter Wahlrechtsexperten unumstritten und auch mathematisch beweisbar, dass dieses Verfahren zu einer Abweichung vom Proportionalitätskriterium zugunsten von großen Parteien bzw. zum Nachteil von kleineren Parteien führt.

Auf empirischer Grundlage – diese fehlt in diesbezüglichen landespolitischen Debatten leider oft – werden in diesem Beitrag folgende Fragen diskutiert und beantwortet:

1. Bevorzugt das aktuell bei Kommunalwahlen geltende Sitzzuteilungsfahren kleinere Parteien, oder behandelt es größere und kleinere Parteien gleich?

2. Ist die Ursache der Pluralisierung der Zusammensetzung von Stadträten in Großstädten dieses Sitzzuteilungsverfahren? Inwiefern würde eine Umstellung zum d'Hondt-System daran etwas ändern?

3. Führt die Pluralisierung der Zusammensetzung von Stadträten in Großstädten zu einer „Zersplitterung", oder wird sie dadurch kompensiert, dass sich gewählte Personen verschiedener Wahllisten zu größeren Fraktionen zusammenschließen?

4. Wäre eine Umstellung des Kommunalwahlrechts auf das d-Hondt-System heute noch rechtssicher?

5. Wem würde eine Umstellung auf das d'Hondt-System nutzen bzw. schaden?

6. Welche Empfehlungen für politisches Handeln lassen sich aus all dem ableiten?

1. Bevorzugt das aktuell bei Kommunalwahlen geltende Sitzzuteilungsfahren kleinere Parteien, oder behandelt es größere und kleinere Parteien gleich?

Um dies zu untersuchen, wurden die Wahlergebnisse aller baden-württembergischen Städte bei den Gemeinderatswahlen vom 9. Juni 2024 analysiert, die mindestens 50.000 Einwohner und keine unechte Teilortswahl haben. Es handelt sich um insgesamt 21 Städte. Da nach allgemeiner Einschätzung nur größere Städte von der Pluralisierung der Zusammensetzung der Gemeinderäte wesentlich betroffen sind, ist die Konzentration auf Städte mit mindestens 50.000 Einwohnern sinnvoll. Städte mit unechter Teilortsortswahl sind aufgrund des anderen Wahlverfahrens nur bedingt vergleichbar und bleiben deshalb außen vor.

In diesen 21 Städten schafften insgesamt 209 Wahllisten den Einzug in den Gemeinderat, also durchschnittlich 10,4 Wahllisten pro Stadt. Die jeweiligen Gemeinderäte haben zwischen 40 und 60 Mitglieder. Wahllisten, die ein einziges Mandat erzielten, standen proportional zu ihrem Stimmenanteil im Durchschnitt genau 1,0 Mandate zu. Dies ist nicht als theoretischer Erwartungswert gemeint, sondern 1,0 ist der empirisch aus den Wahlergebnissen ermittelte Durchschnittswert. Entsprechend standen Listen, die zwei Mandate erhalten hatten, im Durchschnitt genau 2,0 Mandate entsprechend ihrem Stimmenanteil zu usw., und großen Parteien mit z.B. zehn erzielten Mandaten hätten proportional zu ihrem Stimmenanteil im Durchschnitt genau 10,0 Sitze zugestanden. Diese empirisch ermittelten Werte belegen eindrücklich die exakte Erfolgswertgleichheit der Stimmen beim geltenden Sainte-Laguë/Schepers-Sitzzuteilungssystem. Kleine Parteien sind dabei also *nicht* irgendwie bevorzugt, aber auch nicht große. Es besteht somit keinerlei Unausgewogenheit bei der Frage, wie viele Stimmen für ein Gemeinderatsmandat tatsächlich benötigt werden.

Der baden-württembergische Städtetag hat in einer Stellungnahme vom 5.12.2019 formuliert: „Es geht uns nicht um die Benachteiligung kleiner Gruppierungen bei der Sitzzuteilung, sondern um ihre Gleichbehandlung, zumindest aber die Reduzierung ihrer Bevorzugung." Wenn das so ist, dann besteht keinerlei Handlungsbedarf, denn der empirische Befund ist, dass das gegenwärtige Sitzzuteilungssystem eine solche Gleichbehandlung exakt herstellt. Irgendeine Bevorzugung ist empirisch nicht nachweisbar – und auch mathematisch gar nicht zu erwarten.

Kleine Parteien erhalten ein Mandat, wenn ihnen nach exakt proportionaler Rechnung zu dem erzielten Stimmenanteil zwischen 0,5 und 1,5 Mandate zustehen, im Durchschnitt also 1,0. Genauso erhalten größere Parteien z.B. fünf Mandate, wenn ihnen exakt proportional zu

ihrem Stimmenanteil zwischen 4,5 und 5,5 Mandate zustehen würden, im Durchschnitt also 5,0. Die Fehlvorstellung, dies bedeute eine Bevorzugung kleiner Parteien, kommt vermutlich daher, dass irrtümlich angenommen wird, bei den meisten kleineren Listen würde auf 1,0 *aufgerundet*. Die Empirie zeigt jedoch, dass bei genauso vielen kleineren Listen auf 1,0 *abgerundet* wird, so dass im Durchschnitt aller Listen mit nur einem Mandat ein tatsächlicher Mandatsanspruch von exakt 1,0 vorliegt. Nicht anders ist es bei mehreren Mandaten. Bevor- oder benachteiligt wird dabei niemand. Würde die Debatte ehrlich und fachlich fundiert geführt, dann müsste sofort das haltlose Geschwätz beendet werden, die gegenwärtige Regelung bevorzuge kleine Parteien.

2. Ist die Ursache der Pluralisierung der Zusammensetzung von Stadträten in Großstädten dieses Sitzzuteilungsverfahren? Inwiefern würde eine Umstellung zum d'Hondt-System daran etwas ändern?

In der Tat ist schon seit etwa vier Jahrzehnten bundesweit in Kommunalparlamenten von Großstädten eine erhebliche Pluralisierung zu beobachten, indem tendenziell immer mehr Wahllisten mit ihrem Einzug in die Gremien erfolgreich sind. Dieser Trend kann primär nichts mit dem Wahlrecht zu tun haben, denn er gilt für alle Bundesländer, egal welches Kommunalwahlrecht sie haben und egal ob oder wie sie dies geändert wurde. Ursache ist stattdessen ein genereller Trend der Pluralisierung unserer Gesellschaft, der sich nicht nur in der Politik zeigt, jedoch auch dort. Die gesellschaftliche Pluralisierung manifestiert sich auch in einem zunehmend differenzierteren Parteiensystem sowie in vielfältiger zusammengesetzten Kommunalparlamenten.

In den untersuchten 21 großen Städten Baden-Württembergs zogen bei der Kommunalwahl 2014 noch insgesamt 171 Listen in die Gemeinderäte ein. Bei der Kommunalwahl 2019 waren es 185 Listen, bei der Kommunalwahl 2024 insgesamt 209 Listen. Die Zahl der Listen, die nur ein einziges Mandat erzielen konnten, war 30 im Jahr 2014, 35 im Jahr 2019 und 60 im Jahr 2024. Die Steigerung ist unübersehbar. Mit dem Kommunalwahlrecht kann dies allerdings nichts zu tun haben, denn dieses hat sich im Zeitraum 2014-2024 überhaupt nicht verändert.

Wie groß wäre der Effekt, würde auf das d'Hondt-System umgestellt? Wären bei der Kommunalwahl 2024 die Sitze nach dem d'Hondt-System zugeteilt worden, wären statt 209 Listen nur 193 in die Gemeinderäte eingezogen, und statt 60 Einzelgemeinderäten (=Listen mit einem einzigen Mandat) nur 52. Durch eine solche exakte Berechnung wird erkennbar, dass der Effekt einer d'Hondt-Umstellung deutlich geringer wäre als der Effekt der weiterlaufenden generellen gesellschaftlichen Pluralisierung. Der einmalige Effekt einer Umstellung auf d'Hondt wäre geringer als der Effekt der gesellschaftlichen Pluralisierung binnen nur einer einzigen Amtsperiode, würde also vollständig durch ihn aufgezehrt. Insofern wäre eine Umstellung auf d'Hondt nicht in der Lage, den Trend umzukehren.

3. Führt die Pluralisierung der Zusammensetzung von Stadträten in Großstädten zu einer „Zersplitterung", oder wird sie dadurch kompensiert, dass sich gewählte Personen verschiedener Wahllisten zu größeren Fraktionen zusammenschließen?

Nach einer Kommunalwahl entspricht in Großstädten die Sitzverteilung nach Wahllisten in den seltensten Fällen der endgültigen Arbeitsstruktur des Gemeinderats. Denn es ist mittlerweile absolut üblich, dass sich danach binnen weniger Wochen Gemeinderäte zu gemeinsamen Fraktionen zusammenschließen, die über verschiedene Wahllisten gewählt wurden. Von einer „Zersplitterung" könnte man nur dann sprechen, würde die zunehmende Pluralität der erfolgreichen Wahllisten nicht durch Fraktionsbildungsprozesse wieder ausgeglichen.

Empirisch stellt es sich so dar: Ein Vierteljahr nach der Kommunalwahl 2024 hatten sich die anfänglich 60 Einzelgemeinderäte (=Listen mit genau einem Mandat) auf nur noch 17 reduziert, weil sich die meisten davon Fraktionen angeschlossen haben. Von den ursprünglich 209 in die Gemeinderäte eingezogenen Wahllisten blieben als dauerhafte Arbeitsstrukturen binnen nur weniger Wochen nur noch 163 gesonderte Gruppierungen aufgrund der Fraktionsbildungsprozesse übrig. Das bedeutet: Die Fraktionsbildungsprozesse kompensieren zu einem erheblichen Teil die gesellschaftlichen Pluralisierungsschübe. Ihr Effekt ist weit größer als es eine Umstellung auf d'Hondt je wäre. Von einer generellen Zersplitterung der Arbeitsstrukturen von Gemeinderäten in Großstädten kann folglich nicht gesprochen werden.

Dies kann auch anhand von besonders prägnanten Fällen illustriert werden. Meist wird Pforzheim als besonders extremes Beispiel angeführt, weil dort bei der Kommunalwahl 2025 nicht weniger als 17 Wahllisten in den Gemeinderat einzogen, darunter zehn Einzelgemeinderäte. Seltener erwähnt wird jedoch, dass sich diese 17 Listen dann binnen nur weniger Wochen zu nur noch neun Fraktionen zusammengeschlossen hatten und kein einziger Eiznelgemeinderat mehr übriggeblieben war. Denn es hat Vorteile, sich zu Fraktionen zusammenzuschließen. Die Wahlergebnisse nach Listen sind also unbedingt von den tatsächlichen Arbeitsstrukturen in den Gemeinderäten zu unterscheiden.

4. Wäre eine Umstellung des Kommunalwahlrechts auf das d-Hondt-System heute noch rechtssicher?

Die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte hat in den letzten Jahren mit zunehmender Strenge herausgestellt: Beim Kommunalwahlrecht darf die Erfolgswertgleichheit von Stimmen nicht verletzt werden. Gleichzeitig ist heute unter Wahlrechtsexperten unstrittig, dass die Erfolgswertgleichheit von Stimmen beim derzeit geltenden Sitzzuteilungsverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers optimal erfüllt ist, während es beim d'Hondt-Verfahren zu deutlichen Abweichungen von dieser Norm kommt (vgl. Baumert, J.-F. 2025: Politische Vierteljahresschrift, *https://doi.org/10.1007/s11615-025-00601-1*). In einem für die Fraktionen von CDU und Grünen im nordrhein-westfälischen Landtag erstellten Gutachten führt der renommierte Wahlrechtsexperte Friedrich Pukelsheim (2025) aus, das Sitzzuteilungsverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers sei „unverzerrt" und sorge „für eine möglichst hohe Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen", während das d'Hondt-Verfahren mit dem Makel „notorischer Sitzverzerrungen" behaftet sei.

Das baden-württembergische Innenministerium ging bislang davon aus, dass eine Rückkehr zu d'Hondt von den Verfassungsgerichten noch toleriert werde, weil dieses bis 2013 geltende Verfahren damals verfassungsgericht-

lich nicht moniert wurde und die dadurch bedingten Verzerrungen noch im Rahmen des Ermessensspielraums des Gesetzgebers lägen. Doch die Rechtslage hat sich inzwischen durch ein neues Urteil des Verfassungsgerichtshofs von Nordrhein-Westfalen im Mai 2025 erheblich verändert. Das dortige Verfassungsgericht erklärte ein von der dortigen Landesregierung beschlossenes alternatives Sitzzuteilungsverfahren für Kommunalwahlen für verfassungswidrig, das im Vergleich zu d'Hondt in *geringerem* Ausmaß von der Erfolgswertgleichheit der Stimmen abwich. Es ist somit heute nicht mehr sicher, ob eine Wiedereinführung des damals mit gutem Grund abgeschafften d'Hondt-Systems eine Klage vor dem baden-württembergischen Verfassungsgerichtshof überstehen würde, denn die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte ist in den letzten Jahren strenger geworden. In Nordrhein-Westfalen hatten folgende Parteien gegen das von der Erfolgswertgleichheit abweichende Kommunalwahlrecht geklagt: FDP, Linke, Volt, Piratenpartei, BSW, ‚Die Partei'. Es ist so gut wie sicher, dass auch in Baden-Württemberg mindestens eine dieser Parteien gegen eine nach dem d'Hondt-System durchgeführte Kommunalwahl klagen würde, weil dabei die Verzerrungen in Bezug auf die Erfolgswertgleichheit sogar noch größer wären als beim in Nordrhein-Westfalen gerichtlich kassierten Wahlsystem. Somit bestünde die erhebliche Gefahr der Rechtsunsicherheit von mit d'Hondt durchgeführten Kommunalwahlen.

Selbst in der vom Deutschen Landkreistag herausgegebenen Fachzeitschrift „Der Landtag" (Ausgabe 6/2024, S. 263) schreibt mittlerweile Prof. Christoph Brüning, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften an der Universität Kiel: *„Die Anwendung des Sitzzuteilungsverfahrens nach d'Hondt ist allerdings ihrerseits verfassungswidrig (geworden), da es gegen das verfassungsrechtliche Gebot des bestmöglichen Sitzzuteilungsverfahrens verstößt. Das Verfahren nach Sainte-Laguë stellt das Maß aller Dinge dar."*

Eine Wiedereinführung von d'Hondt wäre somit ein rechtlich gewagtes Abenteuer.

5. Wem würde eine Umstellung auf das d'Hondt-System nutzen bzw. schaden?

Eine Wiedereinführung von d'Hondt würde vor allem den Grünen, der SPD, der FDP und der Linken massiv schaden, da diese in den meisten der 1101 baden-württembergischen Gemeinden nur vergleichsweise wenige Sitze haben und dann vor allem in der Breite des ländlichen Raums mit kumuliert deutlichen Verlusten an Sitzen zu rechnen wäre, die der dort stärker vertretenen CDU zugutekämen. Jedenfalls darf hinsichtlich der Auswirkungen nicht nur an die vergleichsweise wenigen großen Städte gedacht werden, in denen die Zusammensetzung der Gemeinderäte ganz anders ist als in der großen Maße anderer baden-württembergischer Gemeinden.

Aus wissenschaftlicher Perspektive ist es natürlich kein Kriterium, wer Gewinner und Verlierer wären. Hinsichtlich der politischen Durchsetzbarkeit ist es aber ein relevanter Faktor.

6. Welche Empfehlungen für politisches Handeln lassen sich aus all dem ableiten?

Im Ergebnis kann zusammengefasst werden: Die vor allem von der CDU betriebene Debatte um eine Ablösung des gegenwärtigen Kommunalwahlrechts durch das überholte d'Hondt-Verfahren ignoriert in vielfältiger Weise empirische Tatsachen. Ausgangspunkt ist ein Scheinproblem: eine angebliche Bevorzugung kleiner Parteien, was so sachlich gar nicht gegeben ist. Es folgt ein Lösungsvorschlag, der das vermeintliche Problem in Wirklichkeit gar nicht lösen würde und stattdessen das Damoklesschwert ungültiger weil verfassungswidriger Kommunalwahlen heraufbeschwört. Kurz gesagt: Von derart gefährlicher Symbolpolitik sollte man die Finger lassen.

Impressum

Herausgeber:

MEHR DEMOKRATIE

Mehr Demokratie e.V.
Landesverband Baden-Württemberg
Rotebühlstr. 86/1, 70178 Stuttgart

info@mitentscheiden.de
www.mitentscheiden.de

Erscheinungsort: Stuttgart

Redaktion: Dr. Edgar Wunder

ISSN 2939-9300

Alle Rechte vorbehalten
© 2026 Mehr Demokratie e.V.