

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 bevorzugt 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 Sitzzuteilungsverfahren 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 Sitzzuteilungsverfahren 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 Teilortswahl 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 zusammenschlossen hatten und kein einziger Einzelgemeinderat 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.