

## Zwischen Wahlkreisreduzierung und Bürgernähe: Zur aktuellen Reformdiskussion des Wahlrechts in Baden-Württemberg

Thomas Gschwend, Oliver Rittmann und Lisa-Marie Werner\*

Überlegungen zur Reform des Wahlrechts werden bisher meist ohne den Blickwinkel der Wählerschaft geführt. Während Fachleute der Rechtswissenschaft, Mathematik und Politikwissenschaft Reformvorschläge machen und mögliche Sitzverteilungen evaluieren, bleiben Wahlberechtigte außen vor. Es ist wenig bekannt, ob und welche Auswirkungen Änderungen des Wahlsystems auf Einstellungen und Verhalten der Bürgerinnen und Bürger haben. Diesem generellen Problem, das sowohl auf Landes- als auch auf Bundesebene festzustellen ist, widmet sich dieser Beitrag, in dem untersucht wird, ob eine Reduzierung der Anzahl der Landtagswahlkreise in Baden-Württemberg zu weniger Bürgernähe führen könnte.

Die Diskussion rund um das Landtagswahlrecht in Baden-Württemberg hinkt der des Bundes in gewisser Weise hinterher. Mit dem Gesetz über die Landtagswahlen (LWG) vom 26. April 2022<sup>1</sup> wurde die Rechtslage deutlich verändert. Neben der Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre werden Bürgerinnen und Bürger wie bei Bundestagswahlen künftig zwei Stimmen haben, eine für Direktkandidierende (Kreiswahlvorschlag) in einem der 70 Wahlkreise und eine für die Landesliste einer Partei. Das neue LWG ändert das Wahlrecht also von einem Einstimmen- zu einem Zweistimmenwahlrecht. Die Verteilung der Sitze ähnelt dann dem alten, gerade abgeänderten Bundestagswahlrecht. Es ist deshalb nicht überraschend, dass nun diskutiert wird, wie man einen möglicherweise „adipösen“ Landtag verhindern kann. Wie auch im Bund besteht in Baden-Württemberg die Gefahr, dass sich bei der kommenden Wahl durch Überhang- und Ausgleichsmandate die Zahl der Abgeordneten des Landtages im Vergleich zu den gesetzlich vorgesehenen mindestens 120 Sitzen (§ 1 LWG) deutlich erhöht. Es scheint in der öffentlichen Diskussion mittlerweile Konsens zu sein, dass eine solche Vergrößerung von Parlamenten schwer zu legitimieren ist. Nicht alle angeführten Argumente gegen ein übergroßes Parlament, wie etwa ineffizientes Arbeiten und Mehrkosten für den Steuerzahler, bleiben unwidersprochen.<sup>2</sup> Zentral ist allerdings, dass selbst ein gemäßigtes, aber kontinuierliches Anwachsen der Parlamentsgröße den demokratiethoretisch wichtigen Sanktionscharakter von Wahlen aushebelt, wenn Stimmenverluste von Parteien nicht automatisch zu äquivalenten Mandatsverlusten führen.<sup>3</sup>

\* Die Autorenschaft ist alphabetisch, obwohl alle Beteiligten gleichberechtigt dazu beigetragen haben. Für hilfreiche Kommentare zu diesem Beitrag danken wir *Rüdiger Schmitt-Beck*.

1 GBl. 2005, S. 384.

2 Vgl. *Wolfgang Zeb*: Abgeordnetenzahl im Parlament – zu groß, zu klein, gerade richtig?, in: ZParl, 49. Jg. (2018), H. 4, S. 744 – 756.

3 Vgl. *Frank Decker / Eckhard Jesse*, Verkleinert endlich das Parlament, in: Frankfurter Rundschau online vom 6. Januar 2019, <https://www.fr.de/meinung/verkleinert-endlich-parlament-11003033.html>; *Oliver W. Lembcke / Frank Heber*, Vertagt, verdrängt – verfassungswidrig: Wie der Bundestag sich um eine überfällige Reform des Wahlrechts drückt, in: Verfassungsblog.de vom 4. Dezember 2018, <https://verfassungsblog.de/vertagt-verdraengt-verfassungswidrig-wie-der-bundestag-sich-um-eine-ueberfaellige-reform-des-wahlrechts-drueckt/> (Abruf jeweils am 5. September 2023).

*Joachim Behnke* hat bereits in dieser Zeitschrift herausgearbeitet, dass keine „Medizin“ gegen derart vergrößerte Parlamente existiert, die frei von Nebenwirkungen ist.<sup>4</sup> Interessanterweise scheint derzeit unterschiedliche Medizin für den Bundestag und den Landtag in Stuttgart präferiert zu werden. Während nach dem neuen Wahlrecht für den Bundestag nur Wahlkreismandate vergeben werden sollen, die auch vom Zweitstimmenanteil der jeweiligen Partei gedeckt sind, geht die Diskussion in Baden-Württemberg in eine andere Richtung. Dort wird, angestoßen von einem Gesetzentwurf der Fraktion der FDP/DVP vom November 2022, über eine Reduktion der Wahlkreiszahl diskutiert. Deren Wirkungsweise ist hinreichend bekannt: Wenn es weniger Wahlkreise gibt, können a priori auch weniger Überhangmandate anfallen. Dadurch werden weniger Ausgleichsmandate nötig. Nach Berechnungen von *Joachim Behnke* kann die Sollgröße von 120 Abgeordneten bei einer Reduzierung auf 38 Wahlkreise mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit eingehalten werden. Würde man hingegen 70 Wahlkreise beibehalten, hält er eine Vergrößerung des Landtages auf über 200 Abgeordnete für wahrscheinlich.<sup>5</sup> Die Nebenwirkungen dieser „Medizin“ sind weniger bekannt. Bei der öffentlichen Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der FDP/DVP am 18. Januar 2023 wurde eingewandt, dass eine Verringerung der Zahl und die damit einhergehende Vergrößerung der Wahlkreise zu weniger Bürgernähe führe. Das komme daher, so der vermutete Mechanismus, dass größere Wahlkreise die Arbeit der Kandidierenden und Abgeordneten vor Ort sowie die Kommunikation zwischen Repräsentanten und Repräsentierten erschweren.<sup>6</sup>

Weniger Bürgernähe als Nebenwirkung konnte allerdings für den Fall von Bundestagswahlkreisen und einer möglichen Reduktion ihrer Anzahl nicht nachgewiesen werden. Vielmehr zeigte die Untersuchung von *Marie-Lou Sohnius*, *Thomas Gschwend* und *Oliver Rittmann*<sup>7</sup>, dass sich Bürgerinnen und Bürger in vergleichsweise größeren Wahlkreisen nicht schlechter repräsentiert fühlen als jene in kleineren Wahlkreisen. Dabei wurde die Güte der wahrgenommenen Repräsentation als Demokratiezufriedenheit gemessen sowie als subjektives Gefühl der politischen Wirksamkeit (*political efficacy*), also dem Glauben, in lohnenswerter Form an Politik zu partizipieren. Man kann natürlich argumentieren, dass es vorschnell wäre, diese Erkenntnis vom Bund auf das Land Baden-Württemberg zu übertragen. Im Bund kommt es vielleicht weniger auf die Abbildung der Sorgen und Nöte in einzelnen Kommunen an, sondern eher auf „das Große und Ganze“. Für die Spezialprobleme

4 Vgl. *Joachim Behnke*, Einfach, fair, verständlich und effizient – personalisierte Verhältniswahl mit einer Stimme, ohne Direktmandate und einem Bundestag der Regelgröße, in: ZParl, 50. Jg. (2019), H. 3, S. 630 – 654.

5 Vgl. Landtag von Baden-Württemberg, 17. Wahlperiode, Beschlussempfehlung und Bericht des Ständigen Ausschusses zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der FDP/DVP – Drucksache 17/3725, [https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP17/Drucksachen/4000/17\\_4267\\_D.pdf](https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP17/Drucksachen/4000/17_4267_D.pdf) (Abruf am 24. April 2023), S. 5 f.

6 Vgl. *Robert A. Dahl* / *Edward R. Tufte*, Size and Democracy, Stanford 1973. Ein weiterer möglicher Grund für eine höhere Unzufriedenheit in der Bürgerschaft könnte das verminderte Gewicht der Stimme in vergrößerten Wahlkreisen sein: Je mehr Wahlberechtigte es in einem Wahlkreis gibt, desto geringer ist das Gewicht jeder einzelnen Stimme. Dies kann die Auffassung, nach denen man die Politik ohnehin nicht beeinflussen könne, verstärken.

7 Vgl. *Marie-Lou Sohnius* / *Thomas Gschwend* / *Oliver Rittmann*, Welche Auswirkungen haben größere Wahlkreise auf das politische Verhalten? Ein empirischer Beitrag zur Wahlrechtsreform, in: PVS, 63. Jg. (2022), H. 4, S. 685 – 701.

und Einzelthemen in den Städten und Gemeinden sind eher die Abgeordneten eines Landesparlaments (neben den Kommunalvertretungen) zuständig. Daher mag man zu Recht befürchten, dass eine Verringerung der Anzahl der Wahlkreise in Baden-Württemberg zu einem verminderten Repräsentationsgefühl und weniger Demokratiezufriedenheit führen könnte. Um empirisch zu untersuchen, ob diese Befürchtungen stichhaltig sind, machen wir uns den Umstand zunutze, dass die Wahlkreise aktuell in ihrer Fläche und in ihrer Anzahl an Wahlberechtigten variieren. Wenn das Argument der Nebenwirkungen einer Reduktion von Landtagswahlkreisen trägt, dann sollten negative Konsequenzen großer Wahlkreise schon jetzt beobachtet werden können, und zwar in der Form, dass Bürgerinnen und Bürger in größeren Landtagswahlkreisen weniger zufrieden mit den Eliten und dem Zustand der Demokratie sind als solche in kleineren Landtagswahlkreisen, weil dort die Wahlkreisarbeit ja leichter sein sollte. Die Befunde deuten jedoch darauf hin, dass dies nicht der Fall ist. Die Studie basiert auf Daten des für unsere Zwecke besonders gut geeigneten „Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2016/2017“.

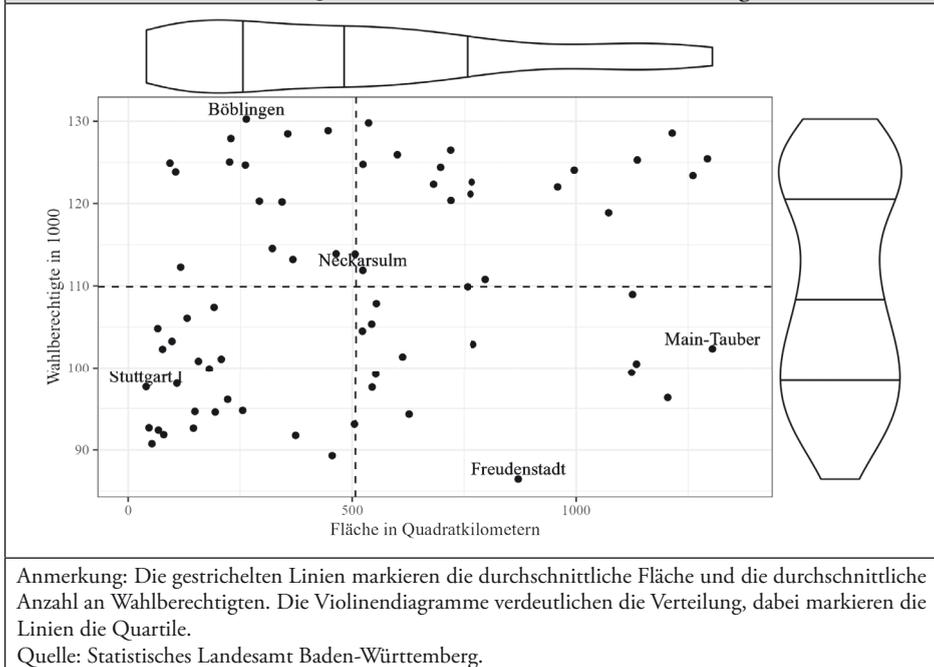
Es ist wichtig zu erwähnen, dass sich die Untersuchung auf den Zusammenhang zwischen Wahlkreisgrößen einerseits und die Demokratiezufriedenheit sowie das Gefühl politischer Wirksamkeit innerhalb der Wählerschaft andererseits fokussiert. Ausgeschlossen sind Fragen, die sich auf die Auswirkungen von Wahlkreisgrößen auf die konkrete Wahlkreisarbeit einzelner Abgeordneter beziehen. Es ist zum Beispiel sehr gut denkbar, dass Abgeordnete von flächenmäßig großen Wahlkreisen anders agieren als Abgeordnete von dicht besiedelten und flächenmäßig kleinen Wahlkreisen. Da wir jedoch keinen negativen Zusammenhang zwischen Wahlkreisgröße und Demokratiezufriedenheit oder subjektiver politischer Wirksamkeit erkennen können, halten wir es für unwahrscheinlich, dass sich potenzielle Effekte der Wahlkreisgröße auf die Arbeitsweise der Abgeordneten systematisch negativ auf die Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger auswirken.

### *1. Zur Größe von Wahlkreisen in Baden-Württemberg*

Im Landtagswahlgesetz (LWG) von Baden-Württemberg ist festgelegt, dass es 70 Wahlkreise gibt. Anpassungen einzelner Wahlkreise sind nur vorgesehen, wenn Grenzen von Gemeinden oder Landkreisen geändert werden (§5 Abs. 2 LWG). Für eine Reduzierung der Wahlkreisanzahl bedarf es daher einer Änderung des Gesetzes. Welche Folgen würde aber eine solche Änderung für das Verhältnis von Wählenden und Gewählten nach sich ziehen?

Zum einen bedeuten weniger Wahlkreise, dass die Fläche jedes verbleibenden Wahlkreisgebiets sich im Schnitt vergrößert, zum anderen bedeuten weniger Wahlkreise (WK), dass die Anzahl von Wahlberechtigten pro Wahlkreis anwächst. Abbildung 1 zeigt die Flächengrößen und die Anzahl der Wahlberechtigten für jeden der 70 Wahlkreise Baden-Württembergs. Dabei werden interessante Unterschiede sichtbar: Es gibt sowohl Wahlkreise mit sehr kleiner Fläche und vielen Wahlberechtigten als auch andersherum. Die Anzahl der Wahlberechtigten reicht von etwa 86.500 (WK Freudenstadt) bis zum 1,5-fachen (ca. 130.000 im WK Böblingen). Die Fläche reicht von etwa 40 km<sup>2</sup> (WK Stuttgart I) bis etwa 1.304 km<sup>2</sup> (WK Main-Tauber), also das mehr als 30-fache. Ein durchschnittlicher Wahlkreis, beispielsweise Neckarsulm, liegt bei etwa 110.000 Wahlberechtigten und 500 km<sup>2</sup>. Die Violinendiagramme in Abbildung 1 stellen die empirische Verteilung der Wahlkreise

**Abbildung 1:** Empirische Verteilung der 70 baden-württembergischen Landtagswahlkreise 2016 nach Fläche in Quadratkilometern und Zahl der Wahlberechtigten in 1.000



hinsichtlich Fläche und Wahlberechtigten grafisch dar. Die Einteilung in Quartile hilft der Beschreibung. Das obere Violinendiagramm verdeutlicht, dass drei von vier Wahlkreisen kleiner sind als 750 km<sup>2</sup>, das Violinendiagramm auf der rechten Seite, dass die größten 25 Prozent der Wahlkreise mindestens rund 120.000 Wahlberechtigte aufweisen. Die Situation ist daher zwischen den einzelnen Wahlkreisen hinreichend verschieden, um empirisch identifizieren zu können, ob sich Bürgerinnen und Bürger in größeren Landtagswahlkreisen bereits heute schlechter repräsentiert fühlen als in kleineren Landtagswahlkreisen.

Die Abweichungen in der Anzahl der Wahlberechtigten je Landtagswahlkreis waren wiederholt Gegenstand juristischer Verfahren. Das LWG legt lediglich fest, dass es 70 Wahlkreise gibt.<sup>8</sup> Wie viele Wahlberechtigte es pro Wahlkreis gibt, ist hingegen nicht festgelegt. Das Bundesverfassungsgericht hat 2012 im Hinblick auf die Bundestagswahl geurteilt, dass die Bevölkerungszahl in einem Wahlkreis um etwa 25 Prozent vom Mittel aller Wahlkreise abweichen darf, aber nur um etwa 15 Prozent abweichen sollte.<sup>9</sup> Basierend u.a. darauf hat

8 Siehe Gesetz über die Landtagswahlen (Landtagswahlgesetz – LWG) in der Fassung vom 15. April 2005 (GBl. S. 384), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. April 2022 (GBl. S. 237), 1. Abschnitt § 1 (1), <https://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&docid=jlr-WahlGBW2005rahmen&psml=bsbawueprod.psml&max=true> (Abruf am 7. September 2023).

9 BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 31. Januar 2012 – 2 BvC 3/11 –, Rn. 1-96, [https://www.bverfg.de/e/cs20120131\\_2bvc000311.html](https://www.bverfg.de/e/cs20120131_2bvc000311.html) (Abruf am 7. September 2023).

etwa 2012 der Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg eine entsprechende Wahlprüfungsbeschwerde zurückgewiesen.<sup>10</sup>

Neben der Identifikation von negativen Konsequenzen für das Repräsentationsgefühl, die schon unter der aktuellen Wahlkreiseinteilung sichtbar werden sollten, interessiert hier zudem, wie stark diese Effekte sein werden. Das hängt natürlich davon ab, wie viele Wahlkreise es geben soll und wie stark die Vergrößerung der einzelnen Wahlkreise somit ausfällt. Da hierzu unterschiedliche Vorschläge seitens der Politik auf dem Tisch liegen, verwenden wir im Folgenden Modellrechnungen, um die Konsequenzen der vorgeschlagenen Reformen abschätzen zu können. Tabelle 1 gibt einen Überblick, wie sich die durchschnittliche Fläche und die durchschnittliche Anzahl der Wahlberechtigten für unterschiedliche Anzahlen an Wahlkreisen in Baden-Württemberg ändern würden. Dabei wurden die 2016er Werte für Wahlberechtigte und Fläche zugrunde gelegt, weil diese zum Erhebungszeitpunkt der verwendeten Umfragedaten passen. Die erste Zeile bezieht sich auf den Status quo mit 70 Wahlkreisen. Im vergangenen Jahr hatte die FDP bereits vorgeschlagen, die Anzahl der Wahlkreise auf 60 zu reduzieren. Die zweite Zeile der Tabelle gibt an, wie sich die durchschnittliche Fläche und Anzahl der Wahlberechtigten pro Wahlkreis in diesem Fall ändern würde. In den folgenden Zeilen wird die Wahlkreisanzahl hypothetisch immer weiter reduziert, um später auf Basis unseres Modells vorherzusagen zu können, was zu erwarten wäre, wenn man die Anzahl der Wahlkreise auf diese Weise verringern würde. Die letzte Zeile der Tabelle zeigt den radikalsten Vorschlag, der ebenfalls von der FDP stammt: eine Verringerung auf nur noch 38 Wahlkreise. Diese Variante würde im Schnitt nahezu eine Verdoppelung auf 202.196 Wahlberechtigte pro Wahlkreis bedeuten. Zum Vergleich: einem Bundeswahlkreis gehören aktuell etwa 274.000 Wahlberechtigte an.<sup>11</sup>

**Tabelle 1: Durchschnittliche Fläche und durchschnittliche Anzahl Wahlberechtigter für unterschiedliche Anzahl von Wahlkreisen**

Vorschlag	Anzahl Wahlkreise	Durchschnittliche Anzahl Wahlberechtigter (gerundet)	Durchschnittliche Fläche (gerundet, in Quadratkilometern)
Aktuell	70	109.764	510
FDP-Vorschlag 2022	60	128.058	595
	50	153.669	714
	40	192.087	892
FDP-Vorschlag 2023	38	202.196	939

Anmerkung: Basierend auf der Anzahl der Wahlberechtigten bei der Landtagwahl 2016 (7.683.464).  
Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg und eigene Berechnungen.

10 Siehe das Urteil des Staatsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg vom 22. Mai 2012 über eine Wahlprüfungsbeschwerde auf Grund der Neuordnung von Wahlkreisen: Geschäftsnummer GR 11/11, <https://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&docid=JURE120010328&psml=bsbawueprod.psm1&max=true&doc.part=L&doc.norm=all> (Abruf am 7. September 2023).

11 Vgl. Marie-Lou Sobnius / Thomas Gschwend / Oliver Rittmann, a.a.O. (Fn. 7), S. 692 (Tabelle 1).

## 2. Daten, Methoden und Operationalisierung

Für die Analyse werden Ergebnisse der Umfrage „Bürger und Demokratie in Baden-Württemberg“ genutzt, die 2016 und 2017 (Erhebungszeitraum 1. November 2016 bis 14. Januar 2017) im Rahmen des Demokratie-Monitorings Baden-Württemberg durchgeführt wurde.<sup>12</sup> Die Daten enthalten Antworten von 2.501 repräsentativ ausgewählten Befragten ab 15 Jahren aus der deutschsprachigen Wohnbevölkerung des Landes. Diese Studie ist geradezu ideal für unseren Zweck: Erstens erlaubt sie eine Zuordnung der Befragten zu Landtagswahlkreisen.<sup>13</sup> Zweitens beinhaltet sie Messinstrumente, mit denen sich Bürgernähe, oder präziser Demokratiezufriedenheit und gefühlte Responsivität messen lassen. Abbildung 2 verdeutlicht, dass der verwendete Datensatz tatsächlich alle 70 Wahlkreise gut abdeckt. Jedem Wahlkreis konnten mehr als 20 Befragte zugeordnet werden, manchen (z.B. Heidelberg, Leonberg und Weinheim) sogar mehr als 60 Befragte. Grundsätzlich erscheint die Datenbasis durch die Zahl der Befragten sowie die Abdeckung aller Wahlkreise als sehr solide für unsere Untersuchung. Dennoch ist zu erwähnen, dass aufgrund der geringeren Anzahl an Befragten in einzelnen Wahlkreisen keine Schlüsse auf Wahlkreisebene gezogen werden sollten. Folgerichtig fokussiert sich die Untersuchung auf den landesweiten Vergleich der Zufriedenheit innerhalb von Wahlkreisen in Abhängigkeit der Wahlkreisgröße, anstatt Stimmungsbilder in einzelnen konkreten Wahlkreisen zu generieren.

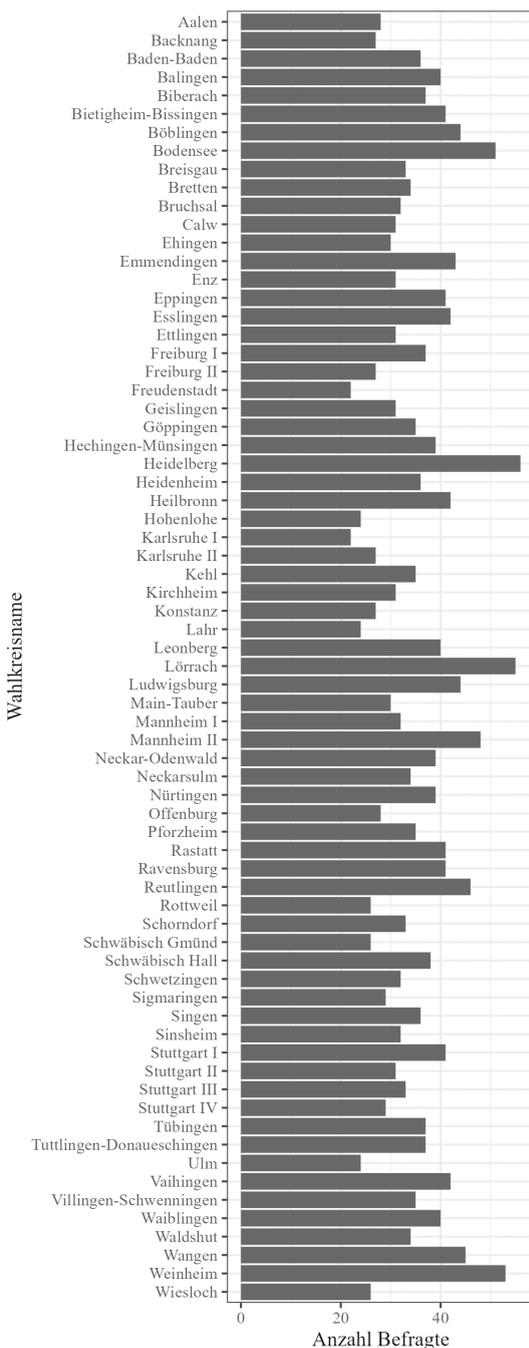
Der Grad an Bürgernähe wird in sozialwissenschaftlichen Umfragen üblicherweise nicht direkt erfasst. Wir stützen uns deshalb auf Frageinstrumente, die eng mit Bürgernähe verknüpft sein sollten und konzentrieren uns auf zwei Umfrage-Items, die als abhängige Variablen in den folgenden Regressionsanalysen verwendet werden. Diese Items messen sowohl die gefühlte Responsivität der Befragten als auch deren Demokratiezufriedenheit unter der Annahme, dass Befragte, die wenig Bürgernähe verspüren, Politikerinnen und Politiker als weniger responsiv wahrnehmen und auch entsprechend unzufriedener mit der Demokratie in Baden-Württemberg sind.

Um die gefühlte *Responsivität* der politischen Entscheidungsträger zu messen, kam ein in der einschlägigen Forschung etabliertes Instrument zum Einsatz. Befragte wurden gebeten anzugeben, inwiefern sie der folgenden Aussage zustimmten: „Politiker kümmern sich

12 Die Umfrage wurde von *Jan W. van Deth*, *Rüdiger Schmitt-Beck* und *Sarah Perry* durchgeführt. Wir sind *Rüdiger Schmitt-Beck* für den Zugang zum Datensatz zu Dank verpflichtet. Mittlerweile sind die Daten auch beim GESIS-Datenarchiv für die wissenschaftliche Allgemeinheit verfügbar (*Jan W. van Deth* / *Rüdiger Schmitt-Beck* / *Sarah Perry*, Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2016/2017: Bürger und Demokratie in Baden-Württemberg. GESIS, Köln. ZA7966 Datenfile Version 1.0.0 (2023)).

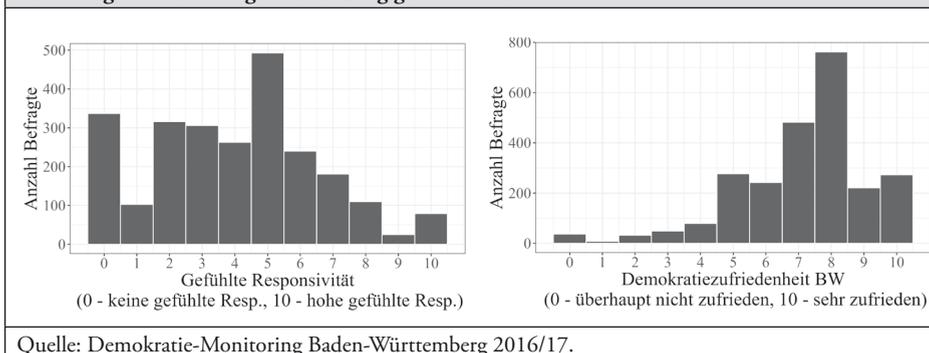
13 23 Befragte mussten wir aus der Analyse entfernen, da sie sich keinem Wahlkreis eindeutig zuordnen ließen. Im Analysesample sind auch Befragte, die nicht wahlberechtigt sind bzw. waren (nicht volljährig, keine deutsche Staatsbürgerschaft etc.), da wir davon ausgehen, dass auch diese von vergrößerten Wahlkreisen beeinflusst werden müssten, sofern dies für wahlberechtigte Befragte der Fall ist. 88 Befragte (von 2.501) haben eine andere Staatsbürgerschaft als die deutsche angegeben, weitere fünf haben keine Angabe zu ihrer Staatsbürgerschaft gemacht. 57 Befragte waren zum Zeitpunkt der Befragung jünger als 18 Jahre, und 22 Befragte haben ihr Alter nicht angegeben. Allerdings ist es möglich, dass auch einige der bereits 18-Jährigen bei der letzten Wahl vor der Befragung noch nicht wahlberechtigt waren. Außerdem können weitere Befragte dabei sein, die wegen zu kurzer Wohndauer in Baden-Württemberg nicht wahlberechtigt waren.

Abbildung 2: Anzahl der Befragten pro Wahlkreis



Quelle: Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2016/17.

Abbildung 3: Verteilungen der abhängigen Variablen



Quelle: Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2016/17.

nicht darum, was Leute wie ich denken.“<sup>14</sup> Die Antwort wurde dabei auf einer Skala von 0 (stimme überhaupt nicht zu) bis 10 (stimme voll zu) erfasst. Eine hohe Zustimmung zu der Aussage bedeutet eine niedrige gefühlte Responsivität. Daher wurde diese Variable umgekehrt, so dass ein Skalenwert von 0 sehr niedrige gefühlte Responsivität und ein Skalenwert von 10 sehr hohe gefühlte Responsivität bedeutet. Die *Demokratiezufriedenheit* der Befragten wurde ebenfalls auf einer Skala von 0 (überhaupt nicht zufrieden) bis 10 (sehr zufrieden) als Antwort auf die folgende Frage gemessen: „Wie zufrieden sind Sie alles in allem mit der Art und Weise, wie die Demokratie in Baden-Württemberg funktioniert?“. Wie Abbildung 3 entnommen werden kann, weisen die Befragten tendenziell weniger gefühlte Responsivität auf, während die Demokratiezufriedenheit hoch ist. Wichtiger für die vorliegende Fragestellung ist aber, dass die Befragten hinreichend unterschiedlich sind hinsichtlich ihrer Zustimmung zu den beiden Items, die die abhängigen Variablen der Analyse bilden.

Ziel der statistischen Analyse ist es herauszufinden, ob es Unterschiede zwischen den Befragten in größeren und kleineren Wahlkreisen gibt. Um die konkrete Hypothese zu testen, dass Befragte in größeren Wahlkreisen eine niedrigere gefühlte Responsivität sowie geringere Demokratiezufriedenheit berichten, werden die Fläche und die Anzahl der Wahlberechtigten je Wahlkreis als unabhängige Variablen in den Regressionsmodellen herangezogen. Wir nutzen die Anzahl der Wahlberechtigten (und nicht die Bevölkerungsgröße) pro Wahlkreis, da in verschiedenen Begründungen zu Anträgen und Gesetzestexten der Landesregierung diese Zahl als relevante Größe für die Wahlkreiseinteilung genannt wird.<sup>15</sup>

14 Vgl. Rüdiger Schmitt-Beck / Jan W. Van Deth / Alexander Staudt, Die AfD nach der rechtspopulistischen Wende: Wählerunterstützung am Beispiel Baden-Württembergs. Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2016/2017: Studien zu Demokratie und Partizipation (2019), S. 15 – 51.

15 Siehe beispielsweise diese Urteilsbegründung des Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg (2012), Absätze 5 und 12, [https://www.landesrecht-bw.de/jportal/portal/t/fxe/page/bsba-wueprod.psm?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js\\_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=1&fromdoctodoc=yes&doc.id=JURE120010328&doc.part=L&doc.price=0.0&doc.norm=all&doc.fopen=wf-&doc.norm=all#wf](https://www.landesrecht-bw.de/jportal/portal/t/fxe/page/bsba-wueprod.psm?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=1&fromdoctodoc=yes&doc.id=JURE120010328&doc.part=L&doc.price=0.0&doc.norm=all&doc.fopen=wf-&doc.norm=all#wf) oder dieser Gesetzentwurf des Landtages von Baden-Württemberg (2019), S. 4, [https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP16/Drucksachen/6000/16\\_6692\\_D.pdf](https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP16/Drucksachen/6000/16_6692_D.pdf) (Abruf jeweils am 14. April 2023).

### 3. Keine negativen Wirkungen größerer Wahlkreise

Wenn die Erwartung zutrifft, dass sich Befragte in größeren Wahlkreisen schlechter repräsentiert fühlen und daher weniger Bürgernähe verspüren als Befragte in kleineren Wahlkreisen, sollte dies anhand geringerer gefühlter Responsivität und geringerer Demokratiezufriedenheit bei diesen Befragten ersichtlich werden. Gibt es negative Konsequenzen in größeren Wahlkreisen, ist ein statistisch signifikanter negativer Regressionskoeffizient für die unabhängigen Variablen Anzahl der Wahlberechtigten und Wahlkreisfläche zu erwarten. Tabelle 2 stellt die entsprechenden Koeffizienten dar. Das Ergebnis, jedenfalls basierend auf den Charakteristika der existierenden Wahlkreise legt nahe, dass keine systematischen negativen Effekte auf die gefühlte Responsivität und die Demokratiezufriedenheit zu erwarten sind.<sup>16</sup> Die Hypothese, dass eine Vergrößerung der Wahlkreise, sei es in der Fläche oder der Anzahl der Wahlberechtigten, zu negativen Konsequenzen führt, kann nicht bestätigt werden.

**Tabelle 2: Lineare Regression der Anzahl an Wahlberechtigten im Wahlkreis und der Wahlkreisfläche auf gefühlte Responsivität und Demokratiezufriedenheit**

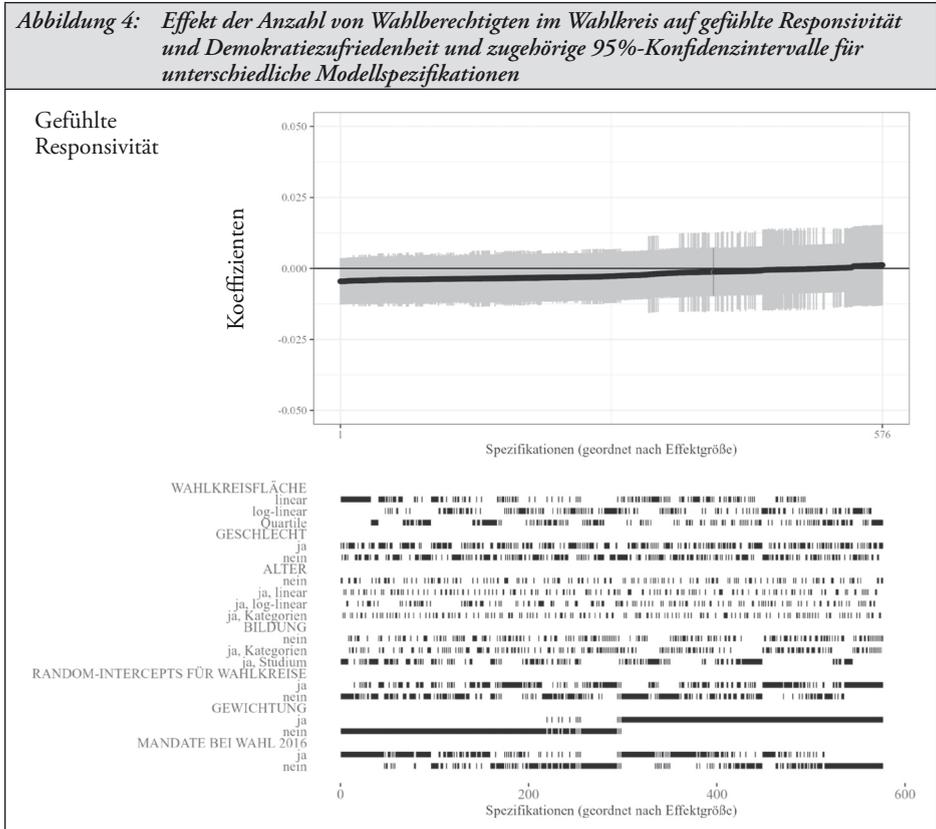
Abhängige Variable	Gefühlte Responsivität	Demokratiezufriedenheit
Konstante	4,14 *** (0,46)	5,86 *** (0,35)
Anzahl Wahlberechtigte [in 1000]	-0,00 (0,00)	0,01 *** (0,00)
Fläche [in km <sup>2</sup> ]	-0,00 (0,00)	0,00 (0,00)
R <sup>2</sup>	0,00	0,01
Adj. R <sup>2</sup>	-0,00	0,00
Anzahl Beobachtungen	2.453	2.462
*** p<0.001; ** p<0.01; * p<0.05		
Anmerkung: Es wurde eine Gewichtung vorgenommen, und zwar das Gewicht „Weight2“ aus der Umfrage, das Transformation, Proportionalisierung und Redressment beinhaltet. Details können dem zugehörigen Methodenbericht entnommen werden: Ipsos, Bürger und Demokratie in Baden-Württemberg 2016/17. Methodenbericht, 2017, S. 13 f. Quelle: Eigene Berechnungen.		

Nun ließe sich natürlich einwenden, dass wir nur sehr sparsam modellieren und daher keine Effekte finden. Die in Tabelle 2 genannten Modelle können variiert werden, indem man die Variable Wahlkreisfläche anders operationalisiert – etwa logarithmiert oder als Quartil einbezieht – oder indem man eine oder mehrere der Kontrollvariablen Geschlecht, Alter, Bildung und Anzahl der Abgeordneten im Wahlkreis einbezieht. Auch wäre es möglich, zufallsbedingte Wirkungen (*random effects*) für die Wahlkreise zu spezifizieren (womit das

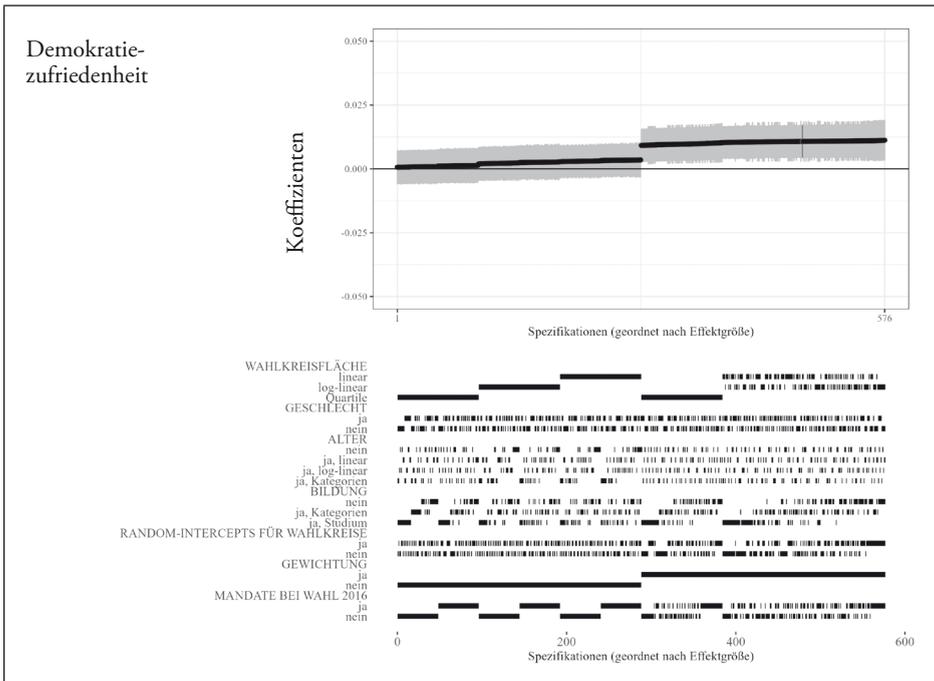
16 Wenn überhaupt, dann ist der Effekt auf die Demokratiezufriedenheit sogar positiv. Allerdings ist der Effekt so klein, dass er substanziiell unbedeutend bleibt. Zu negativen Konsequenzen könnte es nur kommen, wenn die Schwankungen zwischen den Wahlkreisen durch eine Neueinteilung sich deutlich vergrößern würde. Eine solche Wahlkreiseinteilung würde aber vermutlich eine entsprechende Wahlprüfungsbeschwerde vor dem Staatsgerichtshof nicht überstehen.

einfache Regressionsmodell zu einem Mehrebenenmodell wird) oder auf eine Gewichtung der Stichprobe zu verzichten. Daraus ergeben sich für jede der beiden abhängigen Variablen 576 mögliche Spezifikationen von Regressionsmodellen, um die theoretisch interessanten Effekte der Wahlkreisgröße (operationalisiert als Fläche oder Anzahl der Wahlberechtigten) zu testen.

Entsprechende Spezifikationskurven<sup>17</sup> (siehe Abbildung 4) zeigen die geschätzten Effekte der Variable Anzahl der Wahlberechtigte im Wahlkreis auf beide abhängigen Variablen auf Basis aller 576 Modell-Spezifikationen in kompakter Darstellungsform innerhalb einer Grafik: Alle Effektkoeffizienten sind entlang der x-Achse in absteigender Ordnung dargestellt. Allerdings ist der relevante Effekt niemals systematisch negativ, weil die zugehörigen Konfidenzintervalle niemals vollständig unter der horizontalen Referenzlinie bei 0 liegen. Wenn überhaupt, dann ist der Effekt auf Demokratiezufriedenheit für manche Modellspezifikationen sogar positiv. Es lässt sich also keine Evidenz dafür finden, dass gefühlte Responsivität und Demokratiezufriedenheit in größeren Landtagswahlkreisen schlechter ausfallen als in kleineren, obwohl ja die Arbeit in kleineren Wahlkreisen für Abgeordnete leichter sein sollte.



17 Vgl. Uri Simonsohn | Joseph P. Simmons | Leif D. Nelson, Specification Curve Analysis, in: Nature Human Behaviour, 4. Jg. (2020), H. 11, S. 1208 – 1214.



Anmerkung: Die durch vertikalen Strich gekennzeichnete Spezifikation ist die in Tabelle 2 genannte. Lesehilfe: Wir zeigen den Effekt der Wahlkreisgröße auf gefühlte Responsivität (oben) und Demokratiezufriedenheit (unten) für verschiedene Modellspezifikationen. Für beide Effekte haben wir insgesamt 576 Regressionsmodelle geschätzt. Diese Modelle unterscheiden sich in ihrer Spezifikation durch die Auswahl und Operationalisierung einzelner Kontrollvariablen. Aus jeder Modellspezifikation ergibt sich ein Koeffizient, der etwas über den Effekt von Wahlkreisgröße auf gefühlte Responsivität bzw. Demokratiezufriedenheit aussagt. Im oberen Bereich der Grafiken sind diese Koeffizienten ihrer Größe entsprechend geordnet durch die dicke schwarze Linie dargestellt. Wenn der grau hinterlegte Bereich die Nulllinie (horizontale schwarze Linie) überdeckt, können wir jedoch aufgrund der Unsicherheit weder von einem positiven noch von einem negativen Effekt sprechen. Der untere Bereich der Grafiken beschreibt die Modellspezifikationen – schwarz gibt an, dass die am linken Rand genannte Kontrollvariable verwendet wurde. Etwa erhält man nur dann einen positiven Effekt der Wahlkreisgröße auf Demokratiezufriedenheit, wenn gewichtete Daten analysiert werden. Quelle: Eigene Berechnungen.

Als weiteres Ergebnis ist festzuhalten, dass sich der geschätzte Effekt zwischen den unterschiedlichen Spezifikationen nicht stark unterscheidet, das heißt relativ robust ist. Daher werden für die weiteren Extrapolationen lediglich die Koeffizienten aus Tabelle 2 verwendet, ohne die oben getroffenen Vorhersagen dadurch bedeutend zu verfälschen.

#### 4. Extrapolation der Ergebnisse: Was würde mit weniger Wahlkreisen passieren?

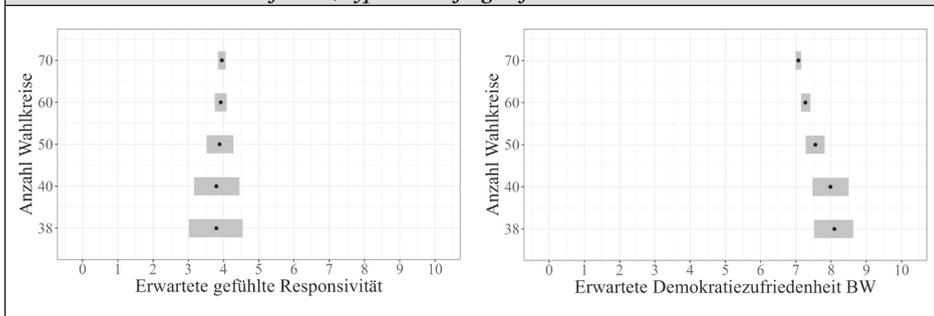
Offenbar empfinden Befragte in den größeren Wahlkreisen Baden-Württembergs die politischen Eliten als nicht weniger responsiv als Befragte in kleineren Wahlkreisen. Dasselbe gilt für die Demokratiezufriedenheit: Befragte aus größeren Wahlkreisen sind nicht unzufriedener mit der Demokratie in Baden-Württemberg als jene in kleineren Wahlkreisen.

Was sagen diese Regressionsergebnisse konkret aus, würde man die Anzahl der Wahlkreise sukzessive von 70 auf 38 reduzieren? Die Ergebnisse der Regressionsanalyse sind vergleichender Natur, da Befragte aus unterschiedlich großen Wahlkreisen verglichen werden, um mögliche Einstellungsunterschiede zu identifizieren. Werden diese Ergebnisse jedoch trotz ihres vergleichenden Charakters kausal interpretiert (und eine andere Möglichkeit, etwa mittels eines Feldexperiments, gibt es nicht), können mögliche Einstellungsunterschiede vorhergesagt werden, die sich durchschnittlich ergeben, wenn sich Wahlkreise vergrößern.

Für unsere Modellvorhersage nutzen wir die Werte für die unabhängigen Variablen Wahlkreisfläche und Anzahl der Wahlberechtigten, die sich ergeben würden, würde man verschiedene Reformvorschläge umsetzen. Tabelle 1 liefert bereits die entsprechenden Werte, die für den jeweiligen Vorschlag (70, 60, 50, 40, 38 WK) in die Regressionsgleichungen (Tabelle 2) eingesetzt werden, um mögliche Einstellungen typischer Befragter in solchen Wahlkreisen vorherzusagen. Da jede Schätzung unsicher ist, werden hier etablierte Simulationstechniken<sup>18</sup> benutzt, um diese Unsicherheiten mit Hilfe von Konfidenzintervallen anzugeben.

In Abbildung 5 werden die erwartete gefühlte Responsivität und Demokratiezufriedenheit für typische Befragte abgebildet, die in unterschiedlich großen Wahlkreisen leben. Während bei 70 Wahlkreisen die erwartete Einstellung typischer Befragter bei etwa 4 auf der Skala der gefühlten Responsivität und etwa 7 für die Demokratiezufriedenheit liegt, verringern sich die entsprechenden Werte bei weniger und somit größeren Wahlkreisen nicht systematisch. Dies gilt selbst dann, wenn man die Anzahl der Wahlkreise auf nur noch 38 reduzieren würde. Die vorhergesagten Einstellungsunterschiede, die als Folge hypothetischer Wahlkreisvergrößerungen durch eine Reduktion der Wahlkreise von 70 bis auf 38 auftreten, sind niemals systematisch (das heißt statistisch signifikant) negativ. Auf Basis unserer Analyse sind demnach keine negativen Konsequenzen für die gefühlte Res-

**Abbildung 5:** Vorhergesagte, auf Basis der Regressionsergebnisse erwartete gefühlte Responsivität (0 – keine, 10 – hohe) und Demokratiezufriedenheit (0 – überhaupt nicht zufrieden, 10 – sehr zufrieden) typischer Befragter für verschiedene Anzahl an Wahlkreisen



Anmerkung: Verwendet wurden die Regressionsergebnisse aus Tabelle 2. Die grauen Balken sind 95%-Konfidenzintervalle.

Quelle: Eigene Berechnungen.

18 Vgl. Gary King / Michael Tomz / Jason Wittenberg, Making the Most of Statistical Analyses: Improving Interpretation and Presentation, in: American Journal of Political Science, 44 Jg. (2000), H. 2, S. 347 – 361.

ponsivität und die Demokratiezufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger festzustellen. Im Rahmen unserer Analyse betrachten wir es deshalb als unwahrscheinlich, dass größere Wahlkreise mit geringerer wahrgenommener Bürgernähe einhergehen.

##### 5. Fazit: Keine Evidenz für negative Konsequenzen größerer Wahlkreise

Die letzte Wahlrechtsänderung in Baden-Württemberg im Jahr 2022 führte zu einem neuen Wahlsystem, das dem des bisherigen Bundeswahlrechts sehr ähnlich ist. Ironischerweise wurde dieses gerade von der rot-grün-gelben Regierungsmehrheit geändert, um eine weitere Vergrößerung des Bundestages zu verhindern. Daher kann man davon ausgehen, dass der Landtag in Stuttgart mit einem solchen Wahlsystem bei einem nicht grundlegend verschiedenen Parteiensystem in Baden-Württemberg dauerhaft und deutlich über seine minimale Sollgröße von 120 Sitzen anwachsen wird. Dem derzeitigen, noch nach dem alten Wahlsystem gewählten Landtag gehören aufgrund von Überhang- und Ausgleichsmandaten bereits 154 Abgeordnete an. Es erscheint daher nur konsequent, die Vorschläge, die für den Bundestag erörtert wurden, auch auf den Baden-Württembergischen Landtag zu übertragen. Entsprechend wird dort nun, angestoßen von einem Gesetzentwurf der Fraktion der FDP/DVP, über eine Reduktion der Wahlkreise diskutiert. Offensichtlich würde es mit weniger Wahlkreisen auch weniger Überhangmandate und damit weniger Ausgleichsmandate geben und somit dem Anwachsen des Landtags entgegengewirkt. Dies scheint niemand ernsthaft bestreiten zu wollen. Das wichtige Gegenargument lautet allerdings, dass eine Reduktion der Wahlkreise zu weniger Bürgernähe führe, weil sich die Wahlkreisarbeit von Kandidierenden und Abgeordneten in größeren Wahlkreisen schwieriger gestalte. Dieses Argument mag plausibel erscheinen. Für rationale Entscheidungen sollte jedoch seine Stichhaltigkeit empirisch überprüft werden.

Dazu wurden mithilfe von bereits verfügbaren Umfragedaten Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger in Baden-Württemberg in Abhängigkeit der Größe der Wahlkreise analysiert, in denen sie wohnen. Leider, und das ist zweifelsohne eine Schwäche dieser Untersuchung, lässt sich gefühlte Bürgernähe nicht direkt messen. Daher nehmen wir folgenden kleinen Umweg: Bürgerinnen und Bürger, die mangelnde Bürgernähe beklagen, sollten auch politische Eliten als weniger responsiv einschätzen und selbst unzufriedener mit der Demokratie in Baden-Württemberg sein. Dem ist allerdings nicht so. Vielmehr betrachteten Befragte in größeren Wahlkreisen politische Eliten als nicht weniger responsiv und sich selbst als nicht unzufriedener mit der Demokratie in Baden-Württemberg als Befragte in kleineren Wahlkreisen. Daher scheint das Argument, dass vergrößerte Wahlkreise sich nachteilig auf die wahrgenommene Bürgernähe auswirken, nicht mehr haltbar zu sein.

Dieses Ergebnis für Baden-Württemberg steht nicht für sich allein. Es korrespondiert mit der Forschung zu möglichen negativen Folgen für die Wählerschaft, sollte die Zahl der Bundestagswahlkreise reduziert werden. *Marie-Lou Sohnius*, *Thomas Gschwend* und *Oliver Rittmann*<sup>19</sup> konnten für diese Ebene ebenso zeigen, dass sich Befragte in vergleichsweise größeren Wahlkreisen nicht schlechter repräsentiert fühlen als jene in kleineren Wahlkreisen.

19 Vgl. *Marie-Lou Sohnius* / *Thomas Gschwend* / *Oliver Rittmann*, a.a.O. (Fn. 7).

Die aufkommende Wahlrechtsreformdiskussion in Baden-Württemberg ist zudem vermutlich nur die Spitze des Eisbergs. Das grundlegende Problem für die Entstehung von Überhangmandaten ist real und relevant für die Größe praktisch aller Landesparlamente, die nach einem Wahlsystem gewählt werden, das dem alten Zweitstimmen-Mischwahlsystem für den Bundestag ähnelt. Es braucht daher keine Kristallkugel um vorherzusagen, dass dieses Thema in vielen Bundesländern eher an Fahrt aufnehmen wird als abzufachen. Allerdings sollte bei der Bewertung von Reformoptionen auch immer deren Wirkung auf Bürgerinnen und Bürger empirisch untersucht werden. Außerdem finden wir es bemerkenswert, dass etwa die Grünen im Bund Sympathien für eine Reduktion der Wahlkreise zur Verhinderung von Überhangmandaten gezeigt haben, während sie sich auf Landesebene mit dem Hinweis auf reduzierte Bürgernähe durch weniger Wahlkreise explizit dagegen aussprechen.<sup>20</sup>

Es liegt in der Natur der Sache, dass es letztlich nie sichere Aussagen darüber geben wird, was passiert, wenn man die Größen bestehender Wahlkreise tatsächlich verändern würde. Allerdings können wir festhalten, dass es nach den bislang besten vorliegenden Daten keinen Grund zu der Annahme gibt, dass Bürgerinnen und Bürger in diesem Falle allein aufgrund zunehmender Wahlkreisgrößen unzufriedener mit den politischen Eliten und dem politischen System sein werden.

Dies soll nicht darüber hinwegtäuschen, dass unsere empirische Untersuchung einige relevante Fragen unbeantwortet lässt. Wie bereits erwähnt können wir keine Aussagen darüber treffen, ob und wie sich die Wahlkreisarbeit von Abgeordneten in Abhängigkeit der Wahlkreisgröße ändert. Unsere Daten legen jedoch nahe, dass sich solche potenziellen Änderungen nicht auf die Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger auswirken. Auch andere potenzielle Auswirkungen einer Vergrößerung der Wahlkreise lassen sich mit unserer Datenquelle nicht untersuchen. Dazu zählen zum Beispiel die Fragen, wie sich der Auswahlprozess der Kandidierenden verändert, wenn Wahlkreise neu strukturiert werden, und inwiefern Parteien gegenüber einzelnen Abgeordneten an Gewicht gewinnen, wenn es weniger Wahlkreise und damit weniger Abgeordnete gibt.

20 Siehe beispielsweise das FAQ der Grünen Landtagsfraktion zur Wahlrechtsreform, <https://www.gruene-landtag-bw.de/themen/demokratie-und-mitbestimmung/infopapier-wahlrechtsreform/> (Abruf am 11. September 2023).