

Friedrich Pukelsheim / Sebastian Maier

## Eine schonende Mehrheitsklausel für die Zuteilung von Ausschusssitzen\*

I. <i>Bevorzugter Gestaltungsvorschlag</i>	1
1. <i>Itio in partes</i>	1
2. Eine schonende Mehrheitsklausel	3
3. Transparenz, Berechenbarkeit und abstrakte Generalität	5
4. Erfolgswertgleichheit der Abgeordnetenstimmen	7
II. <i>Sonstige Regelungsmöglichkeiten</i>	8
5. Mehrheitsabbildung mittels D'Hondt	8
6. Eine brutale Mehrheitsklausel	9
7. Mehrheitsabbildung mittels Hill u.a.	10
8. Grundmandatsproblematik	11
Zitierte Literatur	12
Anhang: Brief an den Bundestagspräsidenten vom 17. Dezember 2004	

*Zusammenfassung:* Um eine Koalitionsmehrheit des Bundestags generell auf eine Sitzmehrheit in Ausschüssen abzubilden, wird die Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) ergänzt mit einer schonenden Mehrheitsklausel.

### I. Bevorzugter Gestaltungsvorschlag

#### 1. *Itio in partes*

Unser bevorzugter Gestaltungsvorschlag einer schonenden Mehrheitsklausel orientiert sich an einem geschichtlichen Vorbild. Ausgehend von dem vor 450 Jahren verkündeten Augsburger Religionsfrieden wurden im Westfälischen Frieden von 1648 verfassungsrechtliche Bestimmungen kodifiziert, um die friedliche Koexistenz der beiden großen christlichen Konfessionen zu sichern. Dazu zählt die Verfahrensparität der *itio in partes*.<sup>1</sup> Dieses *Auseinandergehen in die Teile* garantiert eine Parallelführung zweier ungleicher Teile, deren Identitätswahrung als konstituierend für das Ganze angesehen wird. Im damaligen konfessionellen Zeitalter waren diese Teile der *corpus catholicorum* und der *corpus evangelicorum*, in unserem heutigen demokratischen Zeitalter sind es Mehrheit und Minderheit.

Anlass für diese Überlegungen ist das jüngst gefällte Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Organstreitverfahren zur Zusammensetzung der Bundestagsbank im Vermitt-

\* Schriftliche Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags am 17. Februar 2005.

<sup>1</sup> Heckel (1978), Burkhardt (1998).

lungsausschuss.<sup>2</sup> Zur Erhellung des Urteilsgehalts hat der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags am 20. Januar 2005 einen Katalog von fünf Fragen formuliert. Die erste Frage betrifft das verfassungsrechtliche Spannungsverhältnis zwischen Spiegelbildlichkeit und Mehrheitsabbildung; wie sich dieses Verhältnis aus Sicht der Mathematik darstellt, haben wir in einer Vorabstellungnahme dem Bundestag unterbreitet.<sup>3</sup> Die Fragen 3–5 zielen auf geschäftsordnungsrechtliche und sonstige gesetzgeberische Auswirkungen, zu denen die Mathematik nicht beitragen kann.

Unsere Ausführungen beschränken sich daher auf Frage 2, welche Optionen sich unter der Voraussetzung ergeben, dass eine Mehrheitsabbildung mit dem Grundgesetz vereinbar ist:

2. Falls die Mehrheit abgebildet werden darf,

a) welche Maßstäbe (z.B. Orientierung am Stärkeverhältnis der Fraktionen; Verhältnis Mehrheit/Opposition),

b) welche verfahrensmäßigen Gestaltungsmöglichkeiten (z.B. Kombination eines der üblichen Zählverfahren mit einem Korrekturfaktor; Wahl eines bisher nicht praktizierten, aber mehrheitsabbildenden Zählverfahrens, sonstige Alternativen) und

c) welche geschäftsordnungsrechtlichen Regelungsalternativen

wären für einen “schonenden Ausgleich” zu beachten bzw. ergeben sich?

Wir halten den im Urteil verwendeten Begriff eines “schonenden Ausgleichs”<sup>4</sup> für unglücklich, da er die strittige Problematik eher kaschiert als präzisiert, und sprechen stattdessen von *Mehrheitsklauseln*.

<sup>2</sup> Urteil vom 8. Dezember 2004 (Az. 2BvE3/02), im Folgenden zitiert mit den Randnummern (Rn.) der Internetveröffentlichung [www.bverfg.de/entscheidungen/es20041208\\_2bve000302.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20041208_2bve000302.html). — Das Urteil erwähnt (Rn. 76) die Anwendung der *itio in partes* in den USA, wo die Vermittlungsausschüsse zwischen Senat und Repräsentantenhaus getrennt nach Bänken abstimmen, siehe Riescher/Ruß/Haas (2000, S. 39) oder im Internet [www.house.gov/rules/98-382.pdf](http://www.house.gov/rules/98-382.pdf).

<sup>3</sup> Siehe den als Anhang beigefügten Brief vom 17. Dezember 2004 von F.P. an den Präsidenten des Deutschen Bundestags. — Was den Vermittlungsausschuss betrifft, hält J. Masing ein proportionenverzerrendes Korrekturverfahren zur Abbildung der Regierungsmehrheit für unzulässig und die im Ergebnis anders lautende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts für inkonsistent und nebulös, siehe Abschnitt C.I.3 seines Kommentars zu Art. 77 GG in Mangoldt/Klein/Starck (2005). — Siehe auch Kämmerer (2003).

<sup>4</sup> BVerfGE 2BvE3/02, Rn. 64, 77, 84, 86. Abweichend: Rn. 112.

## 2. Eine schonende Mehrheitsklausel

Der 15. Deutsche Bundestag besetzte die Ausschüsse nach Maßgabe seines Beschlusses vom 30. Oktober 2002.<sup>5</sup> Teil 1) erscheint uns unproblematisch:

*1) Die Zahl der auf die Fraktionen entfallenden Sitze im Ältestenrat und in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages sowie die Regelung der Vorsitze in den Ausschüssen werden nach dem Verfahren der mathematischen Proportion (Sainte-Laguë/Schepers) berechnet, soweit nichts Abweichendes beschlossen wird.*

*Das Gleiche gilt für die Besetzung von anderen Gremien, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist.*

Statt vom “Verfahren der mathematischen Proportion (Sainte-Laguë/Schepers)” sprechen wir von der *Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers)*, um die damit einhergehenden Rechenschritte zumindest ansatzweise anzudeuten.<sup>6</sup> So führen die derzeitigen Fraktionsstärken 249 : 247 : 55 : 47 für Gremiengröße 16 zur Sitzzuteilung 7 : 7 : 1 : 1 (Divisor 37).<sup>7</sup> Regierungskoalition und Oppositionsminderheit stehen sich somit im Ausschuss mit 8 : 8 Sitzen gleichstark gegenüber.

Zur Auflösung von Pattsituationen dient Teil 2) des Bundestagsbeschlusses, den wir die *geltende* Mehrheitsklausel nennen werden:

*2) Führt dies nicht zur Wiedergabe der parlamentarischen Mehrheit, errechnet sich die Verteilung nach D’Hondt. Führt auch ein Rückgriff auf dieses Verfahren nicht zur Abbildung der parlamentarischen Mehrheit, ist das Verfahren Sainte-Laguë/Schepers mit der Maßgabe anzuwenden, dass die zu verteilende Anzahl der Sitze um einen reduziert wird und der unberücksichtigte Platz der stärksten Fraktion zugewiesen wird.*

Bei Gremiengröße 16 greift der zweite Satz aus Teil 2). Danach werden zunächst fünfzehn Sitze mit der Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) zugeteilt; dies ergibt das Zwischenergebnis 7 : 6 : 1 : 1 (Divisor 38.2). Ein sechzehnter Sitz fällt der stärksten Fraktion zu und führt zum Endergebnis 8 : 6 : 1 : 1.

<sup>5</sup> Zitiert nach BVerfGE 2BvE3/02, Rn. 8–10.

<sup>6</sup> Im Bundestagshandbuch heißt die Methode “Proportionalverfahren (nach Sainte-Laguë/Schepers)”, siehe Schindler (1999, Band II, S. 2085). — *André Sainte-Laguë* [sēt la’gy] (1882–1950) war Professor für *Mathématiques générales en vue des applications* am *Conservatoire national des arts et métiers* in Paris, *Hans Schepers* (\*1928) war Leiter der Gruppe Datenverarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags (Pukelsheim 2002). Sainte-Laguë war kein Heiliger, weshalb sich Verkürzungen seines Namens zu “St. Laguë” oder “Ste. Laguë” verbieten.

<sup>7</sup> Rechenweg: Der Quotient  $249/37 = 6.7$  wird standardmäßig (kaufmännisch) gerundet zu 7, ebenso  $247/37 = 6.7 \nearrow 7$  und  $55/37 = 1.49 \searrow 1$  sowie  $47/37 = 1.3 \searrow 1$ . Das bedeutet, dass 37 Abgeordnete durch (rund) einen Ausschusssitz repräsentiert werden.

Aus dem Verfassungsgerichtsurteil glauben wir entnehmen zu können, das Gericht sehe in der geltenden Mehrheitsklausel eine kecke Vorteilsnahme der stärksten Fraktion.<sup>8</sup> Aus Sicht der Mathematik mangelt es der geltenden Mehrheitsklausel schlichtweg an Allgemeingültigkeit.<sup>9</sup> Der folgende Gestaltungsvorschlag, den wir die *schonende* Mehrheitsklausel nennen werden, heilt die erkannten Mängel:

*2) Soll die Koalitionsmehrheit wiedergegeben werden, so wird zuvorderst versucht, eine dazu geeignete Gremiengröße festzulegen. Andernfalls wird die kleinstmögliche Gremienmehrheit den die Koalitionsmehrheit tragenden Fraktionen zugeteilt, während die übrigen Gremiensitze den übrigen Fraktionen zugeteilt werden; beide Unterteilungen werden nach der Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) berechnet.*

So erhält bei Gremiengröße 16 die Koalitionsmehrheit 9 und die Oppositionsminderheit 7 Sitze. Die Unterteilungen bilden bei der Koalition die Fraktionsstärken 249 : 55 auf 7 : 2 Sitze ab (Divisor 35), bei der Opposition wird aus 247 : 47 dann 6 : 1 (Divisor 38.2). Im Endergebnis kommt die Sitzzuteilung 7 : 6 : 2 : 1 heraus.

Im ersten Satz honoriert die schonende Mehrheitsklausel, was im Bundestag derzeit schon gängige Praxis ist. Ohne Zweifel ist der beste Weg der, falls möglich von Gremiengrößen abzusehen, die Pattsituationen produzieren. Der zweite Satz kommt nur in den anderen Fällen zur Anwendung, in denen die Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) ein Patt erzeugt. Dann werden Mehrheit und Minderheit parallel geführt und die Methode zweimal angewendet.<sup>10</sup>

Unsere Formulierung spricht von *Koalitionsmehrheit*, weil die zu berücksichtigende Mehrheit sich vorher in verbindlichem Sinn sichtbar zusammengefunden haben sollte.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Dies sei mit der Geschäftsordnung des Bundestags grundsätzlich unvereinbar, könne aber in einem neu zusammengesetzten Parlament sinnvoll sein, um Erfahrungen zu sammeln (BVerfGE 2BvE3/02, Rn. 83, 85).

<sup>9</sup> Transferieren wir zum Beispiel zehn Sitze von der FDP zur CDU/CSU, so führt das Zwischenergebnis 6 : 7 : 1 : 1 (Divisor 39) zum Endergebnis 6 : 8 : 1 : 1, da die CDU/CSU als dann stärkste Fraktion den Bonussitz bekommt. Obwohl also Koalition und Opposition unverändert 304 : 294 Abgeordnete zählen, produziert die geltende Mehrheitsklausel eine Mehrheitsumkehr von 7 : 9 Sitzen.

<sup>10</sup> Nach dem Auseinandergehen in die Teile wird also dieselbe Methode wie vorher verwendet. Einen paradoxen Sitztransfer, ausgelöst durch den Methodenwechsel in der geltenden Mehrheitsklausel, beschreibt M. Fehndrich im Internet ([www.wahlrecht.de/systemfehler/zweiverfahren.html](http://www.wahlrecht.de/systemfehler/zweiverfahren.html)).

<sup>11</sup> Der Begriff "parlamentarische Mehrheit" aus der geltenden Mehrheitsklausel ist in der Geschäftsordnung des Bundestags nicht festgelegt. Das Bundesverfassungsgericht (2BvE3/02) bietet einen Strauß von Namen: die die Regierung tragende Mehrheit (Rn. 64), parlamentarische Mehrheit (Rn. 65), "Regierungsmehrheit" (Rn. 66), die politischen Mehrheitsverhältnisse des Bundestags (Rn. 76), Kanzlermehrheit (Rn. 77), sogenannte Regierungsmehrheit (Rn. 85). — Bloße Zählgemeinschaften, um der verbleibenden Minderheit einen Ausschusssitz wegzunehmen, sind verwaltungsrechtlich unzulässig (Urteile des BVerwG vom 29. November 1991, Az. 7C13.91, und vom 10. Dezember 2003, Az. 8C18.03) und somit wohl auch verfassungsrechtlich problematisch.

### 3. Transparenz, Berechenbarkeit und abstrakte Generalität

Das Bundesverfassungsgericht fordert vom Bundestag, Abweichungen vom Mehrheitsprinzip im Rahmen der Geschäftsordnung transparent, berechenbar und abstrakt-generell auszugestalten.<sup>12</sup> Was die Abweichungen vom Mehrheitsprinzip betrifft, bleibt beim Übergang von der geltenden zur schonenden Mehrheitsklausel alles beim Alten. Der Vorbehalt am Ende des ersten Absatzes im gemeinsamen Teil 1) gestattet es dem Bundestag, in Einzelfällen (Kinderkommission, Vermittlungsausschuss u.ä.) Abweichendes zu beschließen, so er denn will.

Stattdessen erscheint uns der Nachweis angezeigt, dass bei einem Übergang zur schonenden Mehrheitsklausel die Abweichungen von der Spiegelbildlichkeit ebenfalls dem Kriterienkatalog des Gerichts genügen. Teil 2) der schonenden Mehrheitsklausel ist transparent und explizit. Er macht deutlich, dass globale Spiegelbildlichkeit so lange wie möglich erhalten werden soll. Nur bei Notwendigkeit findet eine *itio in partes* statt, wobei innerhalb der beiden Teile der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit dann getrennt greift.

Die schonende Mehrheitsklausel ist auch berechenbar und abstrakt-generell. Ein neu zusammentretender Bundestag bräuchte sich zukünftig nur eine Tabelle von Sitzzuteilungen vorlegen zu lassen, nicht drei wie bisher.<sup>13</sup> Wir demonstrieren dies mit den derzeitigen Fraktionsstärken für die Gremiengrößen 1 bis 45. Bei jeder Gremiengröße wird die Koalitionsmehrheit abgebildet, in den fünfzehn mit einem Stern markierten Zeilen ist dazu eine *itio in partes* notwendig. Siehe Tabelle 1.

Bemerkenswert ist die Konsistenz in Tabelle 1: Es gibt keine Rücksprünge! Für sich selbst betrachtet ist sowohl die Abfolge der Sitzzuteilungen für die Mehrheit rücksprungfrei, als auch die Abfolge der Sitzzuteilungen für die Minderheit. Da Divisormethoden kohärent sind,<sup>14</sup> ergibt die Zusammenführung der beiden Abfolgen dasselbe Zuteilungsergebnis wie eine Einschrittrechnung ohne *itio in partes*, wann immer letztere mehrheitstreu abbildet.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> BVerfGE 2BvE3/02, Rn. 86.

<sup>13</sup> Bisher werden drei betrachtet, nämlich eine erste mit Sainte-Laguë/Schepers, eine zweite mit D'Hondt und eine dritte mit Hare/Niemeyer.

<sup>14</sup> Balinski (2004a, S. 196; 2004b). Balinski/Young (2001, S. 141) sprechen statt *Kohärenz* von *Uniformität*.

<sup>15</sup> Bezeichne  $M = 1, 2, 3, \dots, 45$  die Gremiengröße, so werden nach einer *itio in partes* der Mehrheit aufgerundet  $(M + 1)/2$  Sitze zugeteilt, der Minderheit abgerundet  $(M - 1)/2$  Sitze:

Gremiengröße:	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	...	45	$M$
Mehrheit:	1	2	2	3	3	4	4	5	5	6	6	7	7	8	8	...	23	$\lceil (M + 1)/2 \rceil$
Minderheit:	0	0	1	1	2	2	3	3	4	4	5	5	6	6	7	...	22	$\lfloor (M - 1)/2 \rfloor$

Der "nächste" Sitz alterniert also zwischen Mehrheit und Minderheit.

Tabelle 1: Zuteilung von Ausschusssitzen nach der schonenden Mehrheitsklausel<sup>1)</sup>

Sitz- zahl	SPD	CDU/ CSU	B90/Die Grünen	FDP	Divisor(en)
1	1	0	0	0	496
2*	2	0	0	0	165; 496
3	2	1	0	0	165
4*	2	1	1	0	100; 165
5	2	2	1	0	100
6	3	2	1	0	99
7	3	3	1	0	96
8*	4	3	1	0	71; 96
9	4	3	1	1	71
10*	5	3	1	1	55; 71
11	5	4	1	1	55
12*	6	4	1	1	45; 55
13	6	5	1	1	45
14*	7	5	1	1	38.2; 45
15	7	6	1	1	38.2
16*	7	6	2	1	35; 38.2
17	7	7	2	1	35
18	8	7	2	1	33
19	8	8	2	1	32
20*	9	8	2	1	29.2; 32
21	9	8	2	2	29.2
22*	10	8	2	2	26.1; 29.2
23	10	9	2	2	26.1
24*	11	9	2	2	23.6; 26.1
25	11	10	2	2	23.6
26*	11	10	3	2	21.8; 23.6
27	11	11	3	2	21.8
28	12	11	3	2	21.6
29	12	12	3	2	20
30	13	12	3	2	19.8
31	13	13	3	2	19
32*	14	13	3	2	18.4; 19
33	14	13	3	3	18.4
34*	15	13	3	3	17.1; 18.4
35	15	14	3	3	17.1
36*	16	14	3	3	16; 17.1
37	16	15	3	3	16
38*	16	15	4	3	15.4; 16
39	16	16	4	3	15.4
40	17	16	4	3	15
41	17	17	4	3	14.6
42	18	17	4	3	14.2
43	18	18	4	3	14
44	19	18	4	3	13.44
45	19	18	4	4	13.4

<sup>1)</sup> auf der Grundlage der Fraktionsstärken am 1. Februar 2005: SPD 249, CDU/CSU 247, Bündnis 90/Die Grünen 55, FDP 47. Alle Zuteilungen sind berechnet mit der Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers), in den markierten Zeilen getrennt nach Koalitionsmehrheit und Opposition.

#### 4. Erfolgswertgleichheit der Abgeordnetenstimmen

Bei der Beurteilung eines Wahlsystems sollten weniger exekutive Attribute wie Transparenz, Berechenbarkeit und abstrakte Generalität im Vordergrund stehen, sondern die Prüfung, ob das System dem Grundsatz der Wahlgleichheit genügt. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts streift dieses Thema nur im Vorübergehen.<sup>16</sup>

Bei Ausschussbesetzungen gibt es drei Gruppen von Akteuren, die einen verfassungsgarantierten Gleichheitsanspruch geltend machen können: die Abgeordneten, die Fraktionen und die Ausschussmitglieder.<sup>17</sup> Aus Sicht der Mathematik ähneln sich die strukturellen Übergänge

- von Abgeordneten über das durch die Geschäftsordnung festgelegte Wahlsystem zu den Ausschussmitgliedern und
- von Wählern über das durch das Bundeswahlgesetz festgelegte Wahlsystem zu den Abgeordneten.

Für letztere Problematik haben Bundesverfassungsgericht und Landesverfassungsgerichtshöfe den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit zur Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen präzisiert. Für die Ausschussproblematik rufen dieselben Überlegungen nach einer Erfolgswertgleichheit der Abgeordnetenstimmen. Wir haben andernorts ausgeführt,<sup>18</sup> dass die Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) mit dem Grundsatz der Erfolgswertgleichheit ausgezeichnet harmonisiert und den konkurrierenden Zuteilungsmethoden überlegen ist.

*Die schonende Mehrheitsklausel wird in unseren Augen zum bevorzugten Gestaltungsvorschlag weniger deshalb, weil sie die Idee einer itio in partes aufgreift, sondern weil sie einen Wechsel der Zuteilungsmethoden obsolet macht und ganz auf die erfolgswertorientierte Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) baut.*

---

<sup>16</sup> BVerfGE 2BvE3/02, Rn. 82. Abweichend: Rn. 107–129.

<sup>17</sup> Art. 28, 38 GG. Die verfassungsrechtliche Stellung der im Grundgesetz nicht erwähnten Fraktionen wird in Teil B.I.1 des Urteils BVerfGE 2BvE3/02 (Rn. 46–57) herausgearbeitet.

<sup>18</sup> Pukelsheim (2000a, b, c).

## II. Sonstige Regelungsmöglichkeiten

### 5. Mehrheitsabbildung mittels D'Hondt

Die sonstigen Regelungsalternativen kommen durch Einbeziehung anderer Zuteilungsmethoden zu Stande.<sup>19</sup> Für eine Bewertung dieser Alternativen muss man verstehen, wie und warum die geltende Mehrheitsklausel auf die Divisormethode mit Abrundung (D'Hondt) zurückgreift.<sup>20</sup> Bei dieser Methode kann bei vier Teilnehmern der größte einen Vorteil von +0.5 Sitzbruchteilen erwarten, dem zweitgrößten bleiben noch +0.1 Bruchteile. Zum Ausgleich bleibt der drittgrößte Teilnehmer im Durchschnitt um  $-0.2$  Sitzbruchteile hinter seinem Idealanspruch zurück und der kleinste um  $-0.4$  Bruchteile.<sup>21</sup>

Diese Sitzverzerrungen werden nicht in jedem Einzelfall sichtbar, wohl aber bei wiederholter Anwendung der Methode. Bei den aktuellen Fraktionsstärken  $249 : 247 : 55 : 47$  für Gremiengröße 16 findet kein Transfer statt und es bleibt beim altbekannten Patt von  $7 : 7 : 1 : 1$  (Divisor 33) Ausschusssitzen.<sup>22</sup>

Von den fünfzehn Pattsituationen in Tabelle 1 bleiben bei Anwendung der Divisormethode mit Abrundung (D'Hondt) zehn fortbestehen und fünf werden aufgelöst. So liefert für Gremiengröße 32 die Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Lague/Schepers) das Patt  $13 : 13 : 3 : 3$ . Nach einem Transfer vom kleinsten zum größten Teilnehmer macht D'Hondt daraus  $14 : 13 : 3 : 2$ , was dasselbe Ergebnis wie in Tabelle 1 ist, das mit der schonenden Mehrheitsklausel herauskommt.

<sup>19</sup> Zunächst könnte man an einen Abgleich mit dem Bundeswahlgesetz denken, das mit § 6(3) ebenfalls eine Mehrheitsklausel enthält. Diese liefert für einen sechzehnköpfigen Ausschuss dieselbe Sitzzuteilung  $7 : 6 : 2 : 1$  wie die hier favorisierte schonende Mehrheitsklausel. Das Bundeswahlgesetz rechnet (noch) mit der Quotenmethode mit Ausgleich nach größten Resten (Hare/Niemeyer); zur verfassungsmäßigen Beurteilung dieser Mehrheitsklausel siehe NdsStGHE 1 (1978, S. 335–372). — *Thomas Hare* (1806–1891) war Rechtsanwalt und *Inspector of Charities* in London. *Horst F. Niemeyer* (\*1931) ist emeritierter Professor für Mathematik an der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen. — Die Rechnung geht wie folgt. Die Fraktionsstärken  $249 : 247 : 55 : 47$  ergeben nach Teilung mit der Quote  $598/16$  die Idealansprüche  $6.66 : 6.61 : 1.47 : 1.26$ . Nach der Hauptzuteilung  $6 : 6 : 1 : 1$  verbleiben zwei Restsitze. Werden diese im Sinne von § 6(3) BWahlG zur Mehrheitsabbildung eingesetzt, kommt man zur Endzuteilung  $7 : 6 : 2 : 1$ . — Alternativ kann man auch hier eine *itio in partes* einbauen. Für Mehrheit und Minderheit führen  $304 : 294$  Abgeordnete über die Idealansprüche  $8.13 : 7.87$  zur Hauptzuteilung  $8 : 7$ . Der verbleibende Restsitz fiel gemäß § 6(3) BWahlG an die Mehrheit, so dass Mehrheit und Minderheit mit  $9 : 7$  Sitzen ausgehen. Die Unterteilungen der 9 Sitze innerhalb der Mehrheit und der 7 Sitze innerhalb der Minderheit liefert mit dem Endergebnis  $7 : 6 : 2 : 1$  dasselbe wie vorher. — Für acht- und zwölfköpfige Ausschüsse erhält man dieselben Sitzzuteilungen  $4 : 3 : 1 : 0$  und  $6 : 4 : 1 : 1$  wie in Tabelle 1.

<sup>20</sup> Im Datenhandbuch des Bundestags "Höchstzahlverfahren (nach D'Hondt)" genannt, siehe Schindler (1999, Band II, S. 2083). — *Victor D'Hondt* (1841–1901) war Professor für Zivil- und Steuerrecht an der Universität Gent. Er selbst und seine Zeitgenossen schrieben den Namen mit großer Initiale "D", bibliothekarisch wird er unter dem Buchstaben H eingereiht. — Zum Methodenwechsel bei Ausschussbesetzungen von D'Hondt über Hare/Niemeyer zu Sainte-Laguë/Schepers siehe Fromme (1970) und Schindler (1999, Band II, S. 2081–4).

<sup>21</sup> Schuster/Pukelsheim/Drton/Draper (2003).

<sup>22</sup> Rechenweg: Nach Teilung durch den Divisor werden die sich ergebenden Quotienten alle abgerundet, also  $249/33 = 7.5 \searrow 7$  und  $247/33 = 7.5 \searrow 7$  und  $55/33 = 1.7 \searrow 1$  und  $47/33 = 1.4 \searrow 1$ .

Das Wirken der Divisormethode mit Abrundung (D'Hondt) können wir so zusammenfassen: Entweder sie macht günstigstenfalls dasselbe wie die schonende Mehrheitsklausel. Oder sie bildet die Mehrheit ab, ohne dabei aber innerhalb der Mehrheit und innerhalb der Minderheit dieselbe Erfolgswertausgewogenheit zu sichern wie die schonende Mehrheitsklausel. Oder sie versagt und reproduziert das Ausgangspatt.<sup>23</sup>

## 6. Eine brutale Mehrheitsklausel

Rein technisch könnte man eine *itio in partes* auch mit der Divisormethode mit Abrundung (D'Hondt) kombinieren. Die derzeitige Koalitionsmehrheit würde bei Fraktionsstärken 149 : 55 ihre 9 Sitze im Verhältnis 8 : 1 aufteilen, die Oppositionsstärken 247 : 47 würden auf 6 : 1 abgebildet. Insgesamt käme das Ergebnis 8 : 6 : 1 : 1 heraus, das den Anlass zum aktuellen Streit gab. Aus mathematischer Sicht wäre diese Mehrheitsklausel brutal zu nennen und nicht zu vertreten. Sie verstärkt die Mehrheitserhaltung der *itio in partes* durch die Sitzverzerrungen der Divisormethode mit Abrundung (D'Hondt) und schießt über einen schonenden Minimaleingriff hinaus.<sup>24</sup>

## 7. Mehrheitsabbildung mittels Hill u.a.

Die Divisormethode mit Abrundung (D'Hondt) neigt dazu, gelegentlich größere Teilnehmer auf Kosten kleinerer zu bevorteilen. Wenn überhaupt wird also eine Pattauflösung dadurch erreicht, dass ein Sitz von einem kleinen Oppositionspartner zu einem großen Koalitionspartner transferiert wird. Es ist wenig verwunderlich, dass es auch Gegenstücke gibt, die kleineren Teilnehmern einen Vorteil zuschustern auf Kosten der größeren. Auch diese Methoden können pattauflösend wirken, indem sie nämlich einen Sitz von einer größeren Oppositionspartei zu einer kleineren Koalitionspartei transferieren.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Trotz ihrer Sitzverzerrungen genügt die Divisormethode mit Abrundung (D'Hondt) nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts dem Grundsatz der Wahlgleichheit in demselben Maße wie die Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers). Die Untiefen der höchstrichterlichen Vorgabe werden von der übrigen hohen Gerichtsbarkeit so umschifft, dass zwar im Allgemeinen die Divisormethode mit Abrundung (D'Hondt) als zulässig geduldet wird, aber im Speziellen ihre Zuteilungsergebnisse als unzulässig kassiert werden: wegen Anwendung in getrennten Wahldistrikten (BayVerfGHE 45, S. 12–23, 54–67, 85–89), wegen Überaufindung eines Idealanspruchs (Urteile des BayVerwGH vom 17. März 2004, Az. 4BV03.117 und Az. 4BV03.1159), wegen Missbrauch einer Listenverbindung (Urteil des BVerwG vom 10. Dezember 2003, Az. 8C18.03). Wir sehen diese Kasuistik als Indiz dafür, dass sich die allgemeine Rechtsüberzeugung so weiterentwickelt, wie der Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg es andeutet (Urteil vom 24. März 2003, Az. GR3/01, Abschnitt B.III.2.b).

<sup>24</sup> Aus verfassungsrechtlicher Sicht wäre die brutale Mehrheitsklausel (derzeit) nicht zu beanstanden, da nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts die Divisormethode mit Abrundung (D'Hondt) dem Grundsatz der Wahlgleichheit genauso gerecht wird wie die Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers).

<sup>25</sup> Marshall/Olkin/Pukelsheim (2002).

Ein solches erstes Verfahren ist die Divisormethode mit geometrischer Rundung (Hill), die seit 1941 in den USA benutzt wird, um die 435 Sitze des Repräsentantenhauses an die 50 Gliedstaaten im Verhältnis ihrer Bevölkerungszahlen zuzuteilen. Dieses Verfahren bildet die Fraktionsstärken  $249 : 247 : 55 : 47$  bei einem sechzehnköpfigen Ausschuss auf  $7 : 6 : 2 : 1$  Sitze ab (Divisor 38.3). Im Bereich 1 bis 45 ist die Gremiengröße 16 die einzige Pattsituation, die von dieser Methode aufgelöst wird.<sup>26</sup> Ein zweites Verfahren ist die Divisormethode mit 0.4-Rundung (Condorcet), auch sie produziert das Zuteilungsergebnis  $7 : 6 : 2 : 1$  (Divisor 38.8). Von den fünfzehn Pattsituationen in Tabelle 1 werden zwei aufgelöst.<sup>27</sup> Ein drittes Verfahren ist die Divisormethode mit Aufrundung (Adams). Dieses Verfahren wird in Frankreich verwendet, um die Sitzzuteilung an die Départements zu regeln.<sup>28</sup> Wie D'Hondt löst auch sie fünf der fünfzehn Pattsituationen auf, aber andere.

Das muss nicht so sein. Die Divisormethode mit Abrundung (D'Hondt) und die Divisormethode mit Aufrundung (Adams) können beide gleichzeitig pattaflösend wirken, dann aber notgedrungen in verschiedene Richtungen. Betrachten wir etwa im neuzusammengetretenen Bundestag 2002 die Gremiengröße 36. Mit der Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) führen die Fraktionsstärken  $251 : 248 : 55 : 47$  zum Patt  $15 : 15 : 3 : 3$  (Divisor 17). Die Divisormethode mit Abrundung (D'Hondt) ergibt  $16 : 15 : 3 : 2$  (Divisor 15.68), die Divisormethode mit Aufrundung (Adams) dagegen  $15 : 14 : 4 : 3$  (Divisor 17.8); in diesem Fall erhält man also zwiespältige Antworten.<sup>29</sup> Für andere Gremiengrößen taugt weder die eine noch die andere Methode zur Pattaflösung.

Eine Erweiterung der geltenden Mehrheitsklausel in Richtung Methodenzoo erscheint uns deshalb nicht zielführend. Denn fragt man nach Pattaflösungen, so erhält man nur günstigstenfalls genau eine Antwort und sonst entweder nach wie vor keine oder dann sogar viele. Obendrein entfernt man sich von der Idee der Erfolgswertgleichheit, für die das Bundesverfassungsgericht seit mehr als einem halben Jahrhundert zu Recht und mit den besten Argumenten wirbt.

<sup>26</sup> Balinski/Young (2001, S. 48). — *Joseph A. Hill* (1863?–1938) war Statistiker an der *Division of Revision and Results, US Bureau of the Census*. — Rechenweg: Der Quotient  $249/38.3 = 6.50$  wird wegen Trennpunkt  $\sqrt{6 \cdot 7} = 6.48$  schon zu 7 aufgerundet, dagegen wird  $247/38.3 = 6.45$  noch auf 6 abgerundet; der Quotient  $55/38.3 = 1.44$  wird wegen Trennpunkt  $\sqrt{1 \cdot 2} = 1.41$  auf 2 aufgerundet, dagegen wird  $47/38.2 = 1.23$  auf 1 abgerundet. Die Trennpunkte sind *geometrische Mittel*, wovon die Methode ihren Namen erhält.

<sup>27</sup> Balinski/Young (2001, S. 63). — *Marie Jean Antoine Nicolas Caritat, Marquis de Condorcet* (1743–1794) war einer der führenden Politiker während der Französischen Revolution. — Rechenweg: Bruchteile werden abgerundet, wenn sie kleiner als 0.4 sind, sonst aufgerundet. Man erhält  $249/38.8 = 6.42 \nearrow 7$  und  $247/38.8 = 6.37 \searrow 6$  und  $55/38.8 = 1.42 \nearrow 2$  und  $47/38.8 = 1.21 \searrow 1$ .

<sup>28</sup> Siehe Balinski (2004a, S. 190). — *John Quincy Adams* (1767–1848) war der sechste Präsident der USA.

<sup>29</sup> Mit der schonenden Mehrheitsklausel erhält man in diesem Fall  $16 : 14 : 3 : 3$  (Mehrheitsdivisor 16, Minderheitsdivisor 17.1).

## 8. Grundmandatsproblematik

Als letztes sei auf die Grundmandatsproblematik aufmerksam gemacht, die bei der geltenden Mehrheitsklausel angesichts der vorliegenden Fraktionsstärken nur bei Gremiengröße 10 auftritt. Dafür liefert die Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) das Patt  $4 : 4 : 1 : 1$ , woraus bei der Divisormethode mit Abrundung (D'Hondt)  $5 : 4 : 1 : 0$  wird. Der kleinste Teilnehmer bleibt ohne Sitz und landet vor der Tür.

Angesichts der Richtung, in die die Divisormethode mit Abrundung (D'Hondt) wirkt, kann bei Gremiengröße 16 das Patt  $7 : 7 : 1 : 1$  nur entweder fort dauern oder transformiert werden zu  $8 : 7 : 1 : 0$ . Somit hätte die geltende Mehrheitsklausel auch dann zum Streit geführt, wenn der erste Satz aus Teil 2) doch ge-griffen hätte.<sup>30</sup>

Es ist ein Leichtes, die schonende Mehrheitsklausel so abzuändern, dass jedem Teilnehmer mindestens ein Ausschusssitz garantiert wird. Dazu ist nur die (unbedingte) Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) zu ersetzen durch die *grundmandatsbedingte Divisormethode mit Standardrundung*.<sup>31</sup>

Wir schließen mit einem *ceterum censeo*. Denn zwar ist das aktuelle Thema der Ausschussbesetzungen wichtig, wichtiger aber ist unseres Erachtens die Wahl des Bundestags selbst. Das Zweistimmen-Wahlssystem des Bundeswahlgesetzes ist ein Spitzenprodukt, das auch international höchste Wertschätzung genießt und als Vorbild dient.<sup>32</sup> Aber auch Spitzenprodukte bedürfen der Weiterentwicklung. Negative Stimmgewichte, doppelte Stimmenerfolge und Überhangmandate gefährden derzeit das Image.<sup>33</sup> Verallgemeinert man die gerade erwähnte grundmandatsbedingte Divisormethode mit Standardrundung zur *direktmandatsbedingten Divisormethode mit Standardrundung*, die jeder Landesliste mindestens so viele Verhältnismandate zuteilt wie Direktmandate gewonnen wurden, so würden die erwähnten Mängel alle verschwinden.<sup>34</sup> Der gemeinsame Nenner ist hier wie vorher die Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers), die so mächtig ist, dass sie sich mit wenigen Zusatzbedingungen an unterschiedliche Gegebenheiten problemlos anpassen lässt.

<sup>30</sup> Wie das Bundesverfassungsgericht diese Problematik beurteilt hätte, bleibt Spekulation. Da es im Vermittlungsausschuss einen Ausschuss *sui generis* sieht, für den eine Mehrheitsabbildung nicht zwingend ist (2BvE3/02, Rn. 67), ist die Präsenz aller Fraktionen vielleicht auch nicht zwingend.

<sup>31</sup> Das funktioniert natürlich nur ab Gremiengröße 5, um jeden der vier Teilnehmer zu repräsentieren und mit dem fünften Sitz eine Mehrheit herzustellen. Für Gremiengröße 5 erhält man zunächst die Zuteilung  $2 : 1 : 1 : 1$ , für 6 als nächstes  $3 : 1 : 1 : 1$ , für 7 dann  $3 : 2 : 1 : 1$ , für 8 schließlich  $4 : 2 : 1 : 1$ ; danach geht es weiter wie in Tabelle 1.

<sup>32</sup> Shugart/Wattenberg (2001).

<sup>33</sup> Fehndrich (1999).

<sup>34</sup> Pukelsheim (2003, 2004a, b).

## Zitierte Literatur

[Arbeiten mit F.P. sind abrufbar unter [www.uni-augsburg.de/pukelsheim/publikationen.html](http://www.uni-augsburg.de/pukelsheim/publikationen.html).]

- Balinski, M.L. (2004a): *Le Suffrage universel inachevé*. Paris.
- Balinski, M.L. (2004b): “Die Mathematik der Gerechtigkeit.” *Spektrum der Wissenschaft*, März 2004, 90–97.
- Balinski, M.L./Young, H.P. (2001): *Fair Representation. Meeting the Ideal of One Man, One Vote. Second Edition*. Washington DC.
- Burkhardt, J. (1998): “Das größte Friedenswerk der Neuzeit. Der Westfälische Frieden in neuer Perspektive.” *Geschichte in Wissenschaft und Unterricht* 49, 592–612.
- Fehndrich, M. (1999): “Paradoxien des Bundestags-Wahlsystems.” *Spektrum der Wissenschaft*, Februar 1999, 70–73.
- Fromme, F.K. (1970): “Regierungsmehrheit heißt nicht Ausschlußmehrheit.” *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 238 vom 14. Oktober 1970, 3.
- Heckel, M. (1978): “Itio in partes.” *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte* 64, 180–308.
- Kämmerer, J.A. (2003): “Muss Mehrheit immer Mehrheit bleiben? Über die Kontroversen um die Besetzung des Vermittlungsausschusses.” *Neue Juristische Wochenschrift* 56, 1166–1168.
- Mangoldt, H. von/Klein, F./Starck, C. (2005): *Das Bonner Grundgesetz: Kommentar. Fünfte Auflage*. München. Erscheint demnächst.
- Marshall, A.W./Olkin I./Pukelsheim, F. (2002): “A majorization comparison of apportionment methods in proportional representation.” *Social Choice and Welfare* 19, 885–900.
- Pukelsheim, F. (2000a): “Mandatzuteilungen bei Verhältniswahlen: Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen.” *Allgemeines Statistisches Archiv* 84, 447–459.
- Pukelsheim, F. (2000b): “Mandatzuteilungen bei Verhältniswahlen: Vertretungsgewichte der Mandate.” *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* 83, 76–103.
- Pukelsheim, F. (2000c): “Mandatzuteilungen bei Verhältniswahlen: Idealansprüche der Parteien.” *Zeitschrift für Politik* 47, 239–273.
- Pukelsheim, F. (2002): “Die Väter der Mandatzuteilungsverfahren.” *Spektrum der Wissenschaft*, September 2002, 83.
- Pukelsheim, F. (2003): “Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen? Der schwierige Umgang mit einem hehren Ideal.” *Stadtforschung und Statistik*, Januar 2003, 56–61.
- Pukelsheim, F. (2004a): “Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen zwischen Anspruch und Wirklichkeit.” *Die Öffentliche Verwaltung* 57, 405–413.
- Pukelsheim, F. (2004b): “Das Kohärenzprinzip, angewandt auf den Deutschen Bundestag.” *Spektrum der Wissenschaft*, März 2004, 96.
- Riescher, G./Ruß, S./Haas, M.A. (2000): *Zweite Kammern*. München.
- Schindler, P. (1999): *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestags 1949 bis 1999*. Baden-Baden.
- Schuster, K./Pukelsheim, F./Drton, M./Draper, N.R. (2003): “Seat biases of apportionment methods for proportional representation.” *Electoral Studies* 22, 651–676.
- Shugart, M.S./Wattenberg, M.P. (2001): *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford.

Professor Dr. Friedrich Pukelsheim  
Dipl.-Stat. Sebastian Maier  
Institut für Mathematik  
Universität Augsburg

[Pukelsheim@Math.Uni-Augsburg.De](mailto:Pukelsheim@Math.Uni-Augsburg.De)  
[Maier@Math.Uni-Augsburg.De](mailto:Maier@Math.Uni-Augsburg.De)  
Universitätstraße 14  
D-86135 Augsburg

Professor Dr. Friedrich Pukelsheim  
Lehrstuhl für Stochastik und ihre Anwendungen

---

Institut für Mathematik der Universität Augsburg



Telefon: 0821-5982204  
Fax: 0821-5982280  
Universitätsstraße 14  
Postadresse:  
D-86135 Augsburg  
Germany

17. Dezember 2004 FP/fp

Herrn W. Thierse  
Präsident des Deutschen Bundestages  
Platz der Republik 1

11011 Berlin

## Transparent, berechenbar und abstrakt-generell

Sehr geehrter Herr Bundestagspräsident:

In der vergangenen Woche hat das Bundesverfassungsgericht sein Urteil zur Zusammensetzung der Bundestagsbank im Vermittlungsausschuss gesprochen und im Internet veröffentlicht ([www.bverfg.de/entscheidungen/es20041208\\_2bve000302.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20041208_2bve000302.html)). Da ich mich schon seit einiger Zeit aus Sicht der Mathematik mit den Problemen der proportionalen Repräsentation im parlamentarischen Leben auseinandersetze, möchte ich Ihnen die nachfolgenden Überlegungen unterbreiten, die vielleicht zur Meinungsbildung in Ihrem Hohen Hause beitragen können.

Das Bundesverfassungsgericht verpflichtet den Bundestag, einen dem Urteil entsprechenden Beschluss zu fassen und *transparent, berechenbar und abstrakt-generell* (Rn. 86) auszugestalten. Als Mathematiker kann ich mich mit den Attributen *transparent, berechenbar und abstrakt-generell* problemlos anfreunden und bin zur Verfolgung dieser hehren Ziele umso motivierter, je mehr das Bundesverfassungsgericht in der Formulierung seiner Urteile mit gutem Beispiel vorangeht.

Nach eifrigem Studium der Gründe der Entscheidung bin ich für meine Person zu dem Schluss gekommen, dass das Urteil eine Mehrheitsabbildung durchaus zulässt; unter dieser Prämisse enthält der folgende Abschnitt 1 einen Vorschlag für eine schonende Mehrheitsklausel. Abschnitt 2 bildet den Gegenpol, falls das Urteil doch eine unverletzte Spiegelbildlichkeit erfordert oder der Bundestag diese umsetzen will. Abschnitt 3 schaut über den nationalen Tellerrand und beschreibt ein Zählverfahren, das für die vorgegebenen Fraktionsstärken die Mehrheit abbildet, aber in der Diktion des Urteils nicht zu den *üblichen* Verfahren zählt. Abschnitt 4 schließt mit einem Ausblick auf weitere Optionen; so könnten zum Beispiel die Stimmen gewichtet werden.

## 1. Schonende Mehrheitsabbildung

Im Urteil heißt es, dass Funktion und Aufgaben des Vermittlungsausschusses keine *zwingende* Ausrichtung am Mehrheitsprinzip fordern (Rn. 67, Satz 1). Eine Aussage, dass die Verfassung eine Ausrichtung am Mehrheitsprinzip verbietet, kann ich im Urteil nicht entdecken. Ein Hinweis der eher transparenten Sorte, wo ein verfassungswidriger Tatbestand zu finden ist, steht nach meinem Verständnis in Teil III (Rn. 83, Satz 3), nämlich *den im Zählverfahren unberücksichtigt gelassenen Sitz auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses der stärksten Fraktion zuzuweisen*.

Um diese plumpe Regelung zu heilen, könnte Absatz 2) des Bundestagsbeschlusses vom 30. Oktober 2002 (Rn. 10) folgendermaßen gefasst werden:

2) Die Gremiengröße soll so eingerichtet werden, dass die parlamentarische Mehrheit des Bundestages wiedergegeben wird. Andernfalls wird die kleinstmögliche Gremienmehrheit den die parlamentarische Mehrheit tragenden Fraktionen zugeteilt, während die übrigen Gremiensitze den übrigen Fraktionen zugeteilt werden; beide Zuteilungen werden nach dem Verfahren der mathematischen Proportion (Sainte-Laguë/Schepers) berechnet.

Mit dieser Regelung ergibt sich für die Regierungsmehrheit SPD : Bündnis 90/Die Grünen bei Fraktionsstärken 251 : 55 eine Ausschussvertretung von 7 : 2 Sitzen, während auf die CDU/CSU : FDP bei Fraktionsstärken 248 : 47 dann 6 : 1 Sitze entfallen.

Die vorgeschlagene Version nimmt keinen Bezug mehr auf eine alternative Verteilungsrechnung nach D'Hondt. Soweit ich sehe hat der amtierende Bundestag seine Ausschussgrößen im Bereich von 9 bis 44 so gewählt, dass sich ein Rückgriff auf D'Hondt erübrigt.

Der ausschließliche Bezug auf das Verfahren der mathematischen Proportion (Sainte-Laguë/Schepers) im alten Absatz 1) und im neuen Absatz 2) sowie die schonende Mehrheitsklausel im obigen Absatz 2) können einen hohen Grad der Identifikation beanspruchen. Schließlich hat Hans Schepers als Mitarbeiter der Verwaltung des Deutschen Bundestages die Methode (wieder)entdeckt. Mehrheitsklauseln wie in Absatz 2) sind eine Variante der Regelung in §6(3) des Bundeswahlgesetzes, die auf Horst F. Niemeyer zurückgeht und weshalb wir das im Bundeswahlgesetz verankerte Verfahren in Deutschland mit den Namen Hare/Niemeyer verbinden. Mit Recht kann man daher für beide Bausteine eine gute deutsche Tradition in Anspruch nehmen.

## 2. Unverletzte Spiegelbildlichkeit

Die Lösung sieht anders aus, wenn eine Mehrheitsabbildung bei der Zusammensetzung der Bundestagsbank im Vermittlungsausschuss verfassungswidrig ist und man sich auf die Berechnungsmethoden beschränken muss, die das Bundesverfassungsgericht die *drei üblichen Zählverfahren* (Rn. 6, Satz 1; Rn. 83, Satz 4) nennt, oder der Bundestag das will. Dann wird das Zuteilungsergebnis in der Tat leicht berechenbar, denn die drei Verfahren liefern unisono 7 : 7 : 1 : 1 Ausschusssitze.

Ich möchte aber zu bedenken geben dürfen, dass eine solche Interpretation mich gehörig schockieren würde. Schon vor Jahren hat der Niedersächsische Staatsgerichtshof [Entscheidungssammlung 1 (1978) 335–372] seitenlang und im Detail ausgeführt, dass nach seinem Urteil der Grundsatz der Wahlgleichheit nicht verletzt wird, wenn das Hare-Verfahren modifiziert wird, *damit die absolute Stimmenmehrheit auch zur absoluten Sitzmehrheit führt*. Diese auf Horst F. Niemeyer zurückgehende Modifikation hatte danach nicht nur im niedersächsischen Kommunalwahlgesetz Bestand, sondern ist auch in das Bundeswahlgesetz [§6(3)] eingegangen. Nach dieser Bestimmung wird – wenn nötig – aus der Restzuteilung ein Sitz zur Mehrheitsherstellung abgezweigt.

In anderen Wahlsystemen kann es passieren, dass diese milde Mehrheitsklausel nicht ausreicht. Der Bayerische Landtag wird in sieben getrennten Wahlkreisen gewählt, weshalb ein Korrekturfaktor von nur einem Sitz unzureichend sein kann. In einem Brief an den Präsidenten des Bayerischen Landtages habe ich auf diesen Schwachpunkt hingewiesen, der dann bei der nächsten Novellierung des Bayerischen Landeswahlgesetzes repariert wurde. Diese Novellierung wurde in großer Eintracht mit den Stimmen aller Mitglieder des Bayerischen Landtages beschlossen, also mit allen Stimmen der Regierungsmehrheit und allen Stimmen der Oppositionsminderheit!

Das Nebeneinander der Verfassungskonformität einer Mehrheitsklausel in Bundes- und Landeswahlgesetzen und ihre Verfassungswidrigkeit bei Ausschussbesetzungen wäre aus meiner Sicht skandalös. Es würde bedeuten, dass die im Parlament vertretenen Parteien in großer Einmütigkeit und parteiübergreifend den Wählerinnen und Wählern als demokratischem Souverän zumuten, dass deren verfassungsmässiges Recht auf Wahlgleichheit durch eine Mehrheitsklausel zugunsten der Funktionsfähigkeit des Parlamentes beschnitten wird. Dagegen würden die Abgeordneten sich selbst flugs unter den Schutz der Verfassung stellen, sobald ein Gleiches von ihnen selbst verlangt wird.

Es ist für mich unverständlich, warum das Bundesverfassungsgericht es unterlässt, das Urteil des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes sowie die Praxis von Mehrheitsklauseln im Bundeswahlgesetz und in den Landeswahlgesetzen in seine Entscheidungsfindung mit einzubeziehen.

### 3. Unübliche Zählverfahren

Für mich ist auch nicht nachvollziehbar, wieso das Bundesverfassungsgericht und die Streitparteien sich so auf die *üblichen* Zählverfahren einschränken. In den Augen der Beteiligten sind die üblichen Zählverfahren die drei, die in der kurzen Geschichte der Bundesrepublik Deutschland bisher angewendet worden sind. Aber es geht doch nicht an, von Gesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft zu verlangen, sich den Anforderungen einer globalisierten Welt zu öffnen, wenn die Parlamentarier selber die Schotten dicht machen und von nichts anderem etwas wissen wollen, als was im letzten halben Jahrhundert immer schon passiert ist.

Die USA haben eine deutlich längere Erfahrung im Einsatz von Methoden der proportionalen Repräsentation, dort spricht man von fünf “traditionellen” Divisorverfahren. Hinzu kommt die Methode, die wir in Deutschland das Hare/Niemeyer-Verfahren nennen, so dass sich schon sechs übliche Zählverfahren einstellen.

Eines dieser Verfahren bildet die Fraktionsstärken 251 : 248 : 55 : 47 ab auf 7 : 6 : 2 : 1 Ausschusssitze; für die vorgegebene Problematik ist dieses Zuteilungsergebnis offensichtlich mehrheitserhaltend. Das Zählverfahren, das dies leistet, ist nicht irgendeines, sondern das, mit dem seit 1941 in den USA die 435 Sitze des Repräsentantenhauses im Verhältnis der Bevölkerungszahlen an die 50 Gliedstaaten zugeteilt werden (*method of equal proportions* von *Hill*). Wenn wir in Deutschland dieses Zählverfahren für verfassungswidrig erklären, nur weil es nicht zu den für uns *üblichen* Verfahren gehört, so wäre diese Haltung aus meiner Sicht mehr konkret-provinziell zu nennen als abstrakt-generell.

Über die *drei üblichen Zählverfahren* in Deutschland und die 5 + 1 traditionellen Zählverfahren in den USA hinaus kennt die Mathematik unendlich viele weitere Zählverfahren. Zur Lösung anstehender Probleme solche denkbaren Alternativen *von Verfassung wegen* auszuschließen, ohne sie sich vorher anzusehen, wäre aus meiner Sicht als Mathematiker vollständig unbegreiflich.

Um aber nicht den Eindruck von Taktiererei aufkommen zu lassen, ist es aus meiner Sicht *von Parlament wegen* angezeigt, sich auf ein Zählverfahren zu beschränken, solange dies möglich ist. In diese Richtung geht mein Formulierungsvorschlag für eine Neufassung von Absatz 2), den ich oben unterbreitet habe.

Das Verfahren der mathematischen Proportion (Sainte-Laguë/Schepers) bietet einen hohen nationalen Identifizierungsgrad, löst mit der oben formulierten schonenden Mehrheitsklausel das Problem und harmoniert auch sonst in geradezu vorbildlicher Weise mit dem Grundsatz der Erfolgswertgleichheit, den das Bundesverfassungsgericht und die Landesverfassungsgerichtshöfe in jahrzehntelanger und konsistenter Rechtsprechung aus dem allgemeinen Grundsatz der Wahlgleichheit herauslesen.

#### 4. Gewichtete Abstimmungssysteme

Da ich gerade auf die unendlich viele Zählverfahren hingewiesen habe, die die Mathematik bereitstellt, möchte ich betonen, dass selbst diese Unendlichkeit nicht erschöpfend ist. Man könnte auch an Varianten dessen denken, was derzeit §6(3) BWahlG vorschreibt.

Oder möchte man die Bundestagsbank noch gleicher besetzen, als dies mit einer Zuteilung von 7 : 7 : 1 : 1 Sitzen geschähe, so könnte man gewichtete Abstimmungssysteme einführen. Zum Beispiel könnte man die Vertreter aus je einer Fraktion zusammenfassen und ihnen zusammen dann Fraktionsgewichte 251 : 248 : 55 : 47 zuweisen. Letzteres hielte ich durchaus für transparent, berechenbar und abstrakt-generell, wenn auch etwas überdreht. Eine einfachere und bodenständigere Lösung wäre meines Erachtens vorzuziehen.

Hochachtungvoll!

Professor Dr. Friedrich Pukelsheim