ze des rechtlich Zulässigen mehrere Möglichkeiten für die Sitzverteilung auf der Bundestagsbank umspannt, so spricht insbesondere die politikwissenschaftliche Komponente der Sachfrage dafür, während des gesamten Gesetzgebungsprozesses die Regierungsmehrheit in allen Verfahrensschritten zu sichern, um eine effektive Gesetzgebungsarbeit im deutschen Regierungssystem zu gewährleisten. Für die Besetzung der Bundestagsbank bedeutet dies, dass nur die Abbildung der Mehrheit des Bundestages im Vermittlungsausschuss die Gefahr tatsächlich verringert, dass der Bundestag in konsensual vorgeprägte Sachentscheidungszwänge kommt.[72]

Christian Ernst und *Lars Johnsen*

72 Vgl. BVerfG, Urteil vom 8. Dezember 2004, Az: 2 BvE 3/02, Abs. 63.

Eine schonende Mehrheitsklausel für die Zuteilung von Ausschusssitzen*

Der hier vorzustellende Gestaltungsvorschlag einer schonenden Mehrheitsklausel für die Zuteilung von Ausschusssitzen 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 als Verfahrensparität die itio in partes.[1] 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 das Corpus Catholicorum und das Corpus Evangelicorum, in der heutigen demokratischen Zeit sind es Mehrheit und Minderheit.

Anlass für diese Überlegungen ist das im Dezember 2004 gefällte Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Organstreitverfahren zur Zusammensetzung der Bundestagsbank im Vermittlungsausschuss.[2] Zur Erhellung des Urteilsgehalts hat der Ausschuss für Wahlprü-

* Überarbeitung der schriftlichen Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags am 17. Februar 2005. Weitere Informationen finden sich unter http://www.bundestag.de/parlament/gremien15/a01/tagesordnung/to_32.pdf. Neben den Autoren, die Mathematiker sind, waren ausschließlich Verfassungsrechtler vertreten, und zwar *Peter Badura*, *Thomas von Danwitz*, *Matthias Jestaedt*, *Hans Meyer*, *Gerhard Robbers* und *Joachim Wieland*.

1 *Martin Heckel*, Itio in partes – Zur Religionsverfassung des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation, in: Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Kanonistische Abteilung, 64. Jg. (1978), S. 180 – 308. *Johannes Burkhardt*, Das größte Friedenswerk der Neuzeit. Der Westfälische Frieden in neuer Perspektive, in: Geschichte in Wissenschaft und Unterricht, 49. Jg. (1998), S. 592 – 612.

2 Urteil vom 8. Dezember 2004 (Az. 2 BvE 3/02), im Folgenden zitiert mit den Randnummern (Rn.) der Internetveröffentlichung 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 *Gisela Riescher/Sabine Ruß/Christoph Haas*, Zweite Kammern, München 2000, S. 39, oder im Internet www.house.gov/rules/98-382.pdf. Was den Vermittlungsausschuss betrifft, hält *Johannes Masing* ein proportionenverzerrendes Korrekturverfahren zur Abbildung

fung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags am 20. Januar 2005 einen Katalog von fünf Fragen formuliert. Frage 1 betrifft das verfassungsrechtliche Spannungsverhältnis zwischen Spiegelbildlichkeit und Mehrheitsabbildung, Fragen 3 bis 5 zielen auf geschäftsordnungsrechtliche und sonstige gesetzgeberische Auswirkungen. Zu diesen Problemkreisen kann die Mathematik nicht beitragen. Unsere Ausführungen beschränken sich daher auf Frage 2: „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"[3] für unglücklich, da er die strittige Problematik eher kaschiert als präzisiert, und sprechen stattdessen von Mehrheitsklauseln.

1. Eine schonende Mehrheitsklausel

Der 15. Deutsche Bundestag besetzte die Ausschüsse (gemäß seinem Beschluss vom 30. Oktober 2002) nach dem Verfahren der mathematischen Proportion (*Sainte-Laguë/Schepers*). 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. So führten die Fraktionsstärken 249 : 247 : 55 : 47 (Stand: 1. Februar 2005) für Gremien mit 16 Mitgliedern zur Sitzzuteilung 7 : 7 : 1 : 1 (Divisor 37). Somit sind Regierungsmehrheit und Oppositionsminderheit im Ausschuss mit 8 : 8 Sitzen gleichstark vertreten.[4]

der Regierungsmehrheit für unzulässig und die im Ergebnis anders lautende Entscheidung des BVerfG für inkonsistent und nebulös, siehe Abschnitt C.I.3 seines Kommentars zu Art. 77 GG, in: *Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck*, Das Bonner Grundgesetz: Kommentar, 5. Auflage, München 2005. Siehe auch *Jörn Axel Kämmerer*, Muss Mehrheit immer Mehrheit bleiben? Über die Kontroversen um die Besetzung des Vermittlungsausschusses, in: Neue Juristische Wochenschrift, 56. Jg. (2003), S. 1166 – 1168; *Joachim Lang*, Spiegelbildlichkeit versus Mehrheitsprinzip?, in: Neue Juristische Wochenschrift, 57. Jg. (2005), S. 189 ff.; *Sebastian Lovens*, Die Besetzung der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses, in: ZParl, 34. Jg. (2003), H. 1, S. 33 – 41; *Katrin Stein*, Die Besetzung der Sitze des Bundestages im Vermittlungsausschuss, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 22. Jg. (2003), S. 557 – 562.

3 BVerfGE 2 BvE 3/02, Rn. 64, 77, 84, 86. Abweichend: Rn. 112.

4 Im Bundestagshandbuch heißt die Methode „Proportionalverfahren (nach *Sainte-Laguë/Schepers*)", siehe *Peter Schindler*, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestags 1949 bis 1999, Baden-Baden 1999, Band II, S. 2085. *André Sainte-Laguë* (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, vgl. *Friedrich Pukelsheim*, Die Väter der Mandatszuteilungsverfahren, in: Spektrum der Wissenschaft, September 2002, S. 83. *Sainte-Laguë*

Zur Auflösung von Pattsituationen diente Teil 2 des Bundestagsbeschlusses vom Oktober 2002, den wir „geltende Mehrheitsklausel" nennen werden: „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."[5]

Bei einer Gremiengröße von 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.

Das BVerfG scheint in der geltenden Mehrheitsklausel eine kecke Vorteilsnahme der stärksten Fraktion zu sehen.[6] Aus Sicht der Mathematik mangelt es der geltenden Mehrheitsklausel an Allgemeingültigkeit.[7] Der folgende Gestaltungsvorschlag, den wir „schonende Mehrheitsklausel" nennen werden, heilt die erkannten Mängel; entsprechend würde Teil 2 lauten: Soll die Regierungsmehrheit wiedergegeben werden, so wird zuvorderst versucht, eine dazu geeignete Gremiengröße festzulegen. Andernfalls wird die kleinstmögliche Gremienmehrheit den die Regierungsmehrheit tragenden Fraktionen zugeteilt, während die übrigen Gremiensitze den übrigen Fraktionen zugeteilt werden; beide Unterzuteilungen werden nach der Divisormethode mit Standardrundung (*Sainte-Laguë/Schepers*) berechnet.

So erhält bei einer Gremiengröße von 16 die Regierungsmehrheit neun und die Oppositionsminderheit sieben Sitze. Die Unterzuteilungen bilden auf der Regierungsseite 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 der Bundestag schon jetzt als Normalverfahren praktiziert. Ohne Zweifel ist der beste Weg, falls möglich von Gremiengrößen abzusehen, die Pattsituationen produzieren. Der zweite Satz kommt nur in jenen 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.[8]

war kein Heiliger, weshalb sich Verkürzungen seines Namens zu „*St. Laguë*" oder „*Ste. Laguë*" verbieten. Rechenweg: Der Quotient 249/247 = 6.7 wird standardmäßig gerundet zu 7, ebenso 247/37 = 6.7 ↑ 7 und 55/37 = 1.49 ↓ 1 sowie 47/37 = 1.3 ↓ 1. Das bedeutet, dass 37 Abgeordnete durch (rund) einen Ausschusssitz repräsentiert werden.

5 Zitiert nach BVerfGE 2 BvE 3/02, Rn. 8-10.

6 Dies sei mit der Geschäftsordnung des Bundestags grundsätzlich unvereinbar, könne aber in einem neu zusammengesetzten Parlament sinnvoll sein, um Erfahrungen zu sammeln (BVerfGE 2 BvE 3/02, Rn. 83, 85).

7 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 Regierung und Opposition unverändert 304 : 294 Abgeordnete zählen, produziert die geltende Mehrheitsklausel eine Mehrheitsumkehr von 7 : 9 Sitzen.

8 Nach dem Auseinandergehen in die Teile wird also dieselbe Methode wie vorher verwendet. Einen paradoxen Sitztransfer, ausgelöst durch den Methodenwechsel in der geltenden Mehrheits-

2. Transparenz, Berechenbarkeit und abstrakte Generalität

Das BVerfG fordert vom Bundestag, Abweichungen vom Mehrheitsprinzip im Rahmen der Geschäftsordnung transparent, berechenbar und abstrakt-generell auszugestalten.[9] Beim Übergang von der geltenden zur schonenden Mehrheitsklausel bleibt hinsichtlich der Abweichungen alles beim Alten. Ein Vorbehalt im Beschluss vom Oktober 2002 gestattet es dem Bundestag, in Einzelfällen (Kinderkommission, Vermittlungsausschuss u.a.) Abweichendes zu beschließen, wenn er dies wünscht. 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 werden Mehrheit und Minderheit parallel geführt, wobei innerhalb der beiden Teile der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit getrennt greift.

Die schonende Mehrheitsklausel ist auch berechenbar und abstrakt-generell. Wie Tabelle 1 ausweist, wird bei jeder Gremiengröße die Regierungsmehrheit abgebildet; in den fünfzehn mit einem Stern markierten Zeilen ist dazu eine Parallelführung von Mehrheit und Minderheit notwendig. Ein neu zusammentretender Bundestag bräuchte sich also nur eine Tabelle von Sitzzuteilungen vorlegen zu lassen, nicht wie bisher drei.[10]

Bemerkenswert ist die Konsistenz in Tabelle 1: Es gibt keine Rücksprünge.[11] Sowohl die Abfolge der Sitzzuteilungen für die Mehrheit als auch für die Minderheit ist rücksprungfrei. Da Divisormethoden kohärent sind, ergibt die Zusammenführung der beiden Abfolgen dasselbe Zuteilungsergebnis wie eine Einschrittrechnung (ohne Trennung in Mehrheit und Minderheit), wann immer letztere eine mehrheitsgetreue Abbildung liefert.[12]

klausel, beschreibt *Martin Fehndrich* im Internet (www.wahlrecht.de/systemfehler/zweiverfahren.html). Unsere Formulierung spricht von Regierungsmehrheit, weil die zu berücksichtigende Mehrheit sich vorher in verbindlichem Sinn sichtbar zusammengefunden haben sollte. Der Begriff parlamentarische Mehrheit aus der geltenden Mehrheitsklausel ist in der Geschäftsordnung des Bundestags nicht festgelegt. Das BVerfG (2 BvE 3/02) 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), so genannte Regierungsmehrheit (Rn. 85). Bloße Zählgemeinschaften, um der verbleibenden Minderheit einen Ausschusssitz wegzunehmen, sind verwaltungsrechtlich unzulässig (Urteile des BVerwG vom 29. November 1991, Az. 7 C 13.91, und vom 10. Dezember 2003, Az. 8 C 18.03) und somit wohl auch verfassungsrechtlich problematisch.

9 BVerfGE 2 BvE 3/02, Rn. 86.

10 Nämlich gemäß *Sainte-Laguë/Schepers*, *D'Hondt* und *Hare/Niemeyer*.

11 Im Bundestagshandbuch „unlogische Sprünge" genannt, siehe *Peter Schindler*, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestags 1949 bis 1999, Baden-Baden 1999, Band II, S. 2084.

12 *Michel Louis Balinski*, Le Suffrage universel inachevé. Paris 2004, S. 196; *ders.*, Die Mathematik der Gerechtigkeit, in: Spektrum der Wissenschaft, März 2004, S. 90 – 97; *ders./Hobart Peyton Young*, Fair Representation. Meeting the Ideal of One Man, One Vote, 2. Auflage, Washington DC 2002, S. 141, sprechen statt Kohärenz von Uniformität. Bezeichne M = 1,2,3, ...,45 die Gremiengröße, so werden bei einer mehrheitsgetreuen Abbildung der Mehrheit aufgerundet (M+2)/2 Sitze zugeteilt und der Minderheit abgerundet (M–1)/2 Sitze:

3. Erfolgswertgleichheit der Abgeordnetenstimmen

Bei der Beurteilung eines Wahlsystems sollten weniger Attribute wie Transparenz, Berechenbarkeit und abstrakte Generalität im Vordergrund stehen als vielmehr die Prüfung, ob dem Grundsatz der Wahlgleichheit genügt wird. Das Urteil des BVerfG streift dieses Thema nur im Vorübergehen.[13]

Bei Ausschussbesetzungen gibt es drei Gruppen von Akteuren, die einen verfassungsgarantierten Gleichheitsanspruch geltend machen können: die Abgeordneten, die Fraktionen und die Ausschussmitglieder. Aus Sicht der Mathematik ähneln sich die strukturellen Übergänge von Abgeordneten über das durch die Geschäftsordnung festgelegte Verfahren (Benennung durch die Fraktionen, § 57 Abs. 2 GO-BT) zu den Ausschussmitgliedern und von Wählern über das durch das Bundeswahlgesetz festgelegte Wahlsystem zu den Abgeordneten.

Für letztere Problematik haben BVerfG und Landesverfassungsgerichtshöfe den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit zur Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen präzisiert. Vorrangig bezieht sich der Gleichheitsanspruch also auf jene, die repräsentiert werden, und nicht auf die, die repräsentieren.

Für die Ausschussproblematik rufen diese Überlegungen nach einer Erfolgswertgleichheit der Abgeordnetenstimmen. Mit diesem Grundsatz harmoniert die Divisormethode mit Standardrundung (*Sainte-Laguë/Schepers*) in ausgezeichneter Weise und ist von daher den konkurrierenden Zuteilungsmethoden deutlich überlegen.[14] Zudem ist die schonende Mehrheitsklausel weniger deshalb zu bevorzugen, weil sie die Idee einer Parallelführung von Mehrheit und Minderheit aufgreift, sondern weil sie einen Wechsel der Zuteilungsmethoden obsolet macht und ganz auf die erfolgswertorientierte Divisormethode mit Standardrundung (*Sainte-Laguë/Schepers*) baut.

4. Sonstige Regelungsmöglichkeiten

Die sonstigen Regelungsmöglichkeiten kommen durch Einbeziehung anderer Zuteilungsmethoden zu Stande.[15]

Fortsetzung Fußnote 12:

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.

13 BVerfGE 2 BvE 3/02, Rn. 82. Abweichend: Rn. 107-129.

14 Siehe *Friedrich Pukelsheim*, Mandatszuteilungen bei Verhältniswahlen: Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen, in: Allgemeines Statistisches Archiv, 84. Jg. (2000), S. 447 – 459; *ders.*, Mandatszuteilungen bei Verhältniswahlen: Vertretungsgewichte der Mandate, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, 83. Jg. (2000), S. 76 – 103; *ders.*, Mandatszuteilungen bei Verhältniswahlen: Idealansprüche der Parteien, in: Zeitschrift für Politik, 47. Jg. (2000), S. 239 – 273.

15 Denkbar ist ein Vorgehen wie im Bundeswahlgesetz, das (noch) mit der Quotenmethode mit Ausgleich nach größten Resten (*Hare/Niemeyer*) rechnet. *Thomas Hare* (1806 – 1891) war

Tabelle 1: Zuteilung von Ausschusssitzen mit schonender Mehrheitsklausel im Deutschen Bundestag[a]

Sitzzahl	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

[a] Auf der Grundlage der Fraktionsstärken am 1. Februar 2005: SPD 249, CDU/CSU: 247, Bündnis 90/Die Grünen 55, FDP 47. Alle Zuteilungen wurden mit der Divisormethode mit Standardrundung (*Sainte-Laguë/Schepers*) berechnet, in den mit * markierten Zeilen getrennt nach Regierungsmehrheit und Oppositionsminderheit.

Rechenbeispiel für Gremiengröße 16*: Der Mehrheitsdivisor 35 ergibt 249/35 = 7.1 ↓ 7 und 55/35 = 1.6 ↑ 2. Der Minderheitsdivisor 38.2 führt zu 247/38.2 = 6.47 ↓ 6 und 47/38.2 = 1.2 ↓ 1.

Rechenbeispiel für Gremiengröße 18: Der Divisor 33 ergibt 249/33 = 7.55 ↑ 8 und 247/33 = 7.48 ↓ 7 und 55/33 = 1.67 ↑ 2 und 47/33 = 1.4 ↓ 1.

4.1. Mehrheitsabbildung mittels *D'Hondt*

Für eine Bewertung der Alternativen ist hilfreich zu verstehen, dass die geltende Mehrheitsklausel auf die Divisormethode mit Abrundung (*D'Hondt*) deshalb zurückgreift, weil dieses Verfahren Sitztransfers erwarten lässt, die zu Gunsten größerer Teilnehmer und zu Lasten kleinerer ausfallen. Die Sitzverzerrungen werden nicht in jedem Einzelfall sichtbar, wohl aber bei wiederholter Anwendung der Methode. Bei den Fraktionsstärken im 15. Bundestag von 249 : 247 : 55 : 47 findet für Gremiengrößen von 16 kein Transfer statt, und es bleibt beim altbekannten Patt von 7 : 7 : 1 : 1 Ausschusssitzen (Divisor 33).[16]

Von den fünfzehn Pattsituationen in Tabelle 1 lässt die Divisormethode mit Abrundung (*D'Hondt*) zehn fortbestehen, fünf werden aufgelöst. So liefert für Gremien mit 32 Mitgliedern die Divisormethode mit Standardrundung (*Sainte-Laguë/Schepers*) das Patt 13 : 13 : 3 : 3 (Divisor 18.7). Nach einem Transfer vom kleinsten zum größten Teilnehmer macht die Divisormethode mit Abrundung (*D'Hondt*) daraus 14 : 13 : 3 : 2 (Divisor 17.8), was ebenfalls mit der schonenden Mehrheitsklausel in Tabelle 1 herauskommt.

Rechtsanwalt und Inspector of Charities in London. *Horst Friedrich Niemeyer* (*1931) ist emeritierter Professor für Mathematik an der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen. § 6(3) BWahlG ist eine Mehrheitsklausel; zu ihrer verfassungsmäßigen Beurteilung siehe NdsStGHE 1 (1978, S. 335 – 372). Bei einstufiger Anwendung für Gremiengröße 16 geht der Rechenweg wie folgt. Die Fraktionsstärken 249 : 247 : 55 : 47 werden durch die Quote 598/16 geteilt und ergeben 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. Oder man kann zweistufig rechnen. Für Mehrheit und Minderheit führen 304 : 294 Abgeordnete über die Idealansprüche 8.13 : 7.87 zur Hauptzuteilung 8 : 7. Der verbleibende Restsitz fällt nach § 6(3) BWahlG an die Mehrheit, so dass Mehrheit und Minderheit mit 9 : 7 Sitzen ausgehen. Die Unterzuteilungen 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 ein- oder zweistufig dieselben Sitzzuteilungen 4 : 3 : 1 : 0 und 6 : 4 : 1 : 1 wie in Tabelle 1.

16 Im Datenhandbuch des Bundestags heißt die Methode „Höchstzahlverfahren (nach *D'Hondt*)", siehe *Peter Schindler*, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestags 1949 bis 1999, Baden-Baden 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. In der Schweiz wird die Methode bevorzugt nach dem Basler Physikprofessor *Eduard Hagenbach-Bischoff* (1833–1910) benannt. Rechenweg: Nach Teilung durch den Divisor werden die sich ergebenden Quotienten alle abgerundet, also 249/33 = 7.5 ↓ 7 und 247/33 = 7.5 ↓ 7 und 55/33 = 1.7 ↓ 1 und 47/33 = 1.4 ↓ 1. Zum Methodenwechsel bei Ausschussbesetzungen von *D'Hondt* (ab ovo) über *Hare/Niemeyer* (ab 1970) zu *Sainte-Laguë/Schepers* (ab 1980) siehe *Friedrich Karl Fromme*, Regierungsmehrheit heißt nicht Ausschussmehrheit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. Oktober 1970, S. 3 und *Peter Schindler*, a.a.O., Band II, S. 2081 – 2084. Bei vier Teilnehmern kann der größte einen Vorteil von +0.5 Sitzbruchteilen erwarten, der zweitgrößte +0.1 Bruchteile. Zum Ausgleich bleibt der drittgrößte Teilnehmer im Durchschnitt um –0.2 Sitzbruchteile hinter seinem Idealanspruch zurück, der kleinste um –0.4 Bruchteile. Siehe *Karsten Schuster/Friedrich Pukelsheim/Mathias Drton/Norman Richard Draper*, Seat biases of apportionment methods for proportional representation, in: Electoral Studies, 22. Jg. (2003), S. 651 – 676, S. 663.

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 von Mehrheit und Minderheit dieselbe Erfolgswertausgewogenheit zu sichern wie die schonende Mehrheitsklausel. Oder sie versagt und reproduziert das Ausgangspatt.

4.2. Eine brutale Mehrheitsklausel

Rein technisch kann eine Parallelführung von Mehrheit und Minderheit auch mit der Divisormethode mit Abrundung (*D'Hondt*) kombiniert werden. Die Regierungsmehrheit würde bei Fraktionsstärken von 249 : 55 ihre neun Sitze im Verhältnis 8 : 1 aufteilen (Divisor 30), die Oppositionsstärken 247 : 47 würden auf 6 : 1 abgebildet (Divisor 40). Insgesamt käme das Ergebnis 8 : 6 : 1 : 1 heraus, das den Anlass zum aktuellen Streit gab. Aus mathematischer Sicht ist diese Mehrheitsklausel brutal zu nennen und nicht zu vertreten. Die Mehrheitstreue, die aus der Getrenntführung von Mehrheit und Minderheit resultiert, wird durch die Sitzverzerrungen der Divisormethode mit Abrundung (*D'Hondt*) zusätzlich verstärkt und schießt somit über einen schonenden Minimaleingriff hinaus.[17]

4.3. Mehrheitsabbildung mittels *Hill* und anderer

Wenn überhaupt wird also eine Pattauflösung durch die Divisormethode mit Abrundung (*D'Hondt*) dadurch erreicht, dass ein Sitz von einem kleinen Oppositionspartner zu einem großen Regierungspartner transferiert wird. Es gibt natürlich auch Gegenstücke, die kleineren Teilnehmern einen Vorteil auf Kosten der größeren geben. Auch diese Metho-

17 Aus verfassungsgerichtlicher Sicht ist die brutale Mehrheitsklausel (derzeit) nicht zu beanstanden, da das BVerfG die Divisormethode mit Abrundung (*D'Hondt*) trotz ihrer Sitzverzerrungen der erfolgswertoptimalen Divisormethode mit Standardrundung (*Sainte-Laguë/Schepers*) gleichstellt. Die Untiefen der höchstrichterlichen Sicht werden von der übrigen hohen Gerichtsbarkeit so umschifft, dass die Divisormethode mit Abrundung (*D'Hondt*) zwar zulässig sei, ihre Zuteilungsergebnisse aber als unzulässig kassiert werden: wegen Anwendung in getrennten Wahldistrikten (BayVerfGHE 45, S. 12 – 23, S. 54 – 67, S. 85 – 89), wegen Missbrauch einer Listenverbindung (BVerwG Az. 8 C 18.03 vom 10. Dezember 2003) und wegen Überaufrundung eines Idealanspruchs (BayVerwGH Az. 4 BV 03.117 und Az. 4 BV 03.1159 vom 17. März 2004). Wir sehen in dieser Kasuistik ein erstes Indiz, dass sich die allgemeine Rechtsüberzeugung so weiterentwickelt, wie der Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg es andeutet (Urteil vom 24. März 2003, Az. GR 3/01, Abschnitt B.III.2.b). Ein zweites Indiz ist, dass die unterlegenen Überaufrundungs-Streitparteien auf eine Nichtzulassungsbeschwerde und anschließende Revision zum Bundesverwaltungsgericht verzichteten, obwohl Überaufrundung nicht verfassungswidrig ist (explizit: S. 192 in BayVerfGH 47, 1994, S. 184 – 194; implizit: S. 283 in BVerfGE 96, 1998, S. 264 – 288). Ein Revisionsverfahren hatte die Gefahr einer Normenkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht heraufbeschworen. Sobald auch dieses Gericht zum Stand der Wissenschaft aufschließt, verliert der Revisionkläger nicht nur eine vereinzelte Dublone, sondern den ganzen Goldesel.

den können pattauflösend wirken, indem sie nämlich einen Sitz von einer größeren Oppositionspartei zu einer kleineren Regierungspartei transferieren.[18]

Ein erstes solches 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.[19]

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.[20]

Ein drittes Verfahren ist die Divisormethode mit Aufrundung (*Adams*), die fünf der fünfzehn Pattsituationen auflöst. Dieses Verfahren wird in Frankreich verwendet, um die Sitzzuteilung an die Départments zu regeln.[21]

Für gewisse Gremiengrößen liefern diese Methoden keine Pattauflösung. Zudem können zwei Methoden gleichzeitig pattauflösend wirken, aber in verschiedene Richtungen. Betrachten wir etwa im 15. Bundestag 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.[22]

Eine Erweiterung der geltenden Mehrheitsklausel in Richtung Methodenzoo erscheint uns deshalb nicht zielführend, denn für Pattauflösungen erhält man nur günstigstenfalls genau eine Antwort und sonst entweder nach wie vor keine oder sogar viele. Zudem entfernt man sich von der Idee der Erfolgswertgleichheit, für die das BVerfG seit einem halben Jahrhundert zu Recht und mit den besten Argumenten wirbt.

18 *Albert W. Marshall/Ingram Olkin/Friedrich Pukelsheim*, A majorization comparison of apportionment methods in proportional representation, in: Social Choice and Welfare, 19. Jg. (2002), S. 885 – 900.

19 *Michel Louis Balinski/Hobart Peyton Young*, a.a.O., S. 48. *Joseph Adna Hill* (1860 – 1938) war Statistiker an der Division of Revision and Results, US Bureau of the Census. Rechenweg: Der Quotient 249/38.3 = 6.5 wird wegen Trennpunkt $\sqrt{6\times 7} = 6.48$ 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 $\sqrt{1\times 2} = 1.41$ auf 2 aufgerundet, dagegen wird 47/38.2 = 1.2 auf 1 abgerundet. Die Trennpunkte sind geometrische Mittel, wovon die Methode ihren Namen erhält.

20 *Michel Louis Balinski/Hobart Peyton Young*, a.a.O., 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 ↑ 7 und 247/38.8 = 6.37 ↓ 6 und 55/38.8 = 1.42 ↑ 2 und 47/38.8 = 1.2 ↓ 1.

21 Siehe *Michel Louis Balinski*, Le Suffrage, a.a.O., S. 190. *John Quincy Adams* (1767 – 1848) war der sechste Präsident der USA.

22 Mit der schonenden Mehrheitsklausel erhält man in diesem Fall 16 : 14 : 3 : 3 (Mehrheitsdivisor 16, Minderheitsdivisor 17.1).

5. *Grundmandatsproblematik*

Als letztes sei auf die Grundmandatsproblematik aufmerksam gemacht, die bei der geltenden Mehrheitsklausel angesichts der vorliegenden Fraktionsstärken nur bei Gremien mit zehn Mitgliedern auftritt. Dafür liefert die Divisormethode mit Standardrundung (*Sainte-Laguë/Schepers*) das Patt 4 : 4 : 1 : 1 (Divisor 60), woraus bei der Divisormethode mit Abrundung (*D'Hondt*) 5 : 4 : 1 : 0 wird (Divisor 49.6); der kleinste Teilnehmer erhält also keinen Sitz. Angesichts der Wirkungsweise der Divisormethode mit Abrundung (*D'Hondt*) könnte bei 16 Mitgliedern nur entweder das Patt 7 : 7 : 1 : 1 fortdauern 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) des Bundestagsbeschlusses vom Oktober 2002 doch gegriffen hätte.[23]

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*) durch die grundmandatsbedingte Divisormethode mit Standardrundung zu ersetzen.[24]

6. *Eignung der Methode für das Bundestagswahlrecht*

Das Zweistimmen-Wahlsystem des Bundeswahlgesetzes genießt international höchste Wertschätzung und dient als Vorbild[25]. Aber auch Spitzenprodukte bedürfen der Weiterentwicklung. Negative Stimmgewichte, doppelte Stimmenerfolge und Überhangmandate kratzen am Image.[26] Diese Mängel verschwinden, wenn man die gerade erwähnte grundmandatsbedingte Divisormethode mit Standardrundung zur direktmandatsbedingten Divisormethode mit Standardrundung verallgemeinert, die jeder Landesliste mindestens so viele Verhältnismandate zuteilt wie Direktmandate gewonnen wurden.[27] 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.

Friedrich Pukelsheim und *Sebastian Maier*

23 Wie das BVerfG urteilen würde, ist ungewiss. Es sieht im Vermittlungsausschuss einen Ausschuss sui generis, in dem weder eine Mehrheitsabbildung (2 BvE 3/02, Rn. 67) noch die Berücksichtigung aller Parlamentsgruppen (BVerfGE 96, (1998), S. 264 – 288) zwingend ist.

24 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.

25 *Matthew Soberg Shugart/Martin Paul Wattenberg*, Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?, Oxford 2001.

26 *Martin Fehndrich*, Paradoxien des Bundestags-Wahlsystems, in: Spektrum der Wissenschaft, Februar 1999, S. 70 – 73.

27 *Friedrich Pukelsheim*, Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen? Der schwierige Umgang mit einem hehren Ideal, in: Stadtforschung und Statistik, Januar 2003, S. 56 – 61; *ders.*, Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: Die Öffentliche Verwaltung, 57. Jg. (2004), S. 405 – 413; *ders.*, Das Kohärenzprinzip, angewandt auf den Deutschen Bundestag, in: Spektrum der Wissenschaft, März 2004, S. 96.

