

16.10.1970

F. L. A 90

NIE/hh

PD  
J. Kerst

Deutscher Bundestag  
Direktor

An das  
Präsidium des  
Deutschen Bundestag  
An den  
Geschäftsordnungsausschuß  
des Deutschen Bundestags

53 B o n n  
Bundeshaus

1970 NOV 2

2/11.70  
76-43

Betr: Besetzung der Ausschüsse nach dem sogenannten d'Hondtschen  
Höchstzahlenverfahren.

Angeregt durch einen Artikel in der FAZ vom 14. Oktober ("Regierungsmehrheit heißt nicht Ausschlußmehrheit") habe ich mich etwas eingehender mit dem d'Hondtschen Höchstzahlenverfahren beschäftigt. Eine mathematische Analyse dieses Verfahrens - auf die ich hier nicht eingehen will - zeigt bald, daß das d'Hondtsche Verfahren keine völlig gerechte Verteilung von Ausschußsitzten o.dgl. ermöglicht. Vielmehr begünstigt das d'Hondtsche Verfahren eindeutig die großen Fraktionen und benachteiligt die kleinen. Ich will das an einigen Beispielen erläutern:

1) (Diesem Beispiel liegen die Zahlen des FAZ - Artikels zugrunde)

CDU 253 Abgeordnete

SPD 237 Abgeordnete

FDP 28 Abgeordnete

Ausschußstärke 17 Mitglieder

a) Nach dem d'Hondtschen Verfahren entfallen auf:

die CDU 9 Mitglieder

die SPD 8 Mitglieder

die FDP 0 Mitglieder

(letzte Höchstzahl 26,11 von der CDU)

b) Rechnet man die genauen Proportionalzahlen für die Sitze in einem Ausschuß von insgesamt 17 Mitgliedern aus, so ergeben sich folgende Zahlen:

$$\text{CDU} \cdot \frac{253}{518} \cdot 17 = 8,303 \text{ Sitze}$$

$$\text{SPD} \cdot \frac{237}{518} \cdot 17 = 7,778 \text{ Sitze}$$

$$\text{FDP} \cdot \frac{28}{518} \cdot 17 = 0,919 \text{ Sitze}$$

$$\text{zusammen} = 17 \text{ Sitze}$$

Es ist offensichtlich, daß der FDP nur der Bruchteil 0,081 zu einem vollen Sitz, der SPD der Bruchteil 0,222 zu einem vollen (weiteren) Sitz und der CDU der Bruchteil 0,697 zu einem vollen (weiteren) Sitz fehlt. Daher ist es (mathematisch) gerecht, der FDP und der SPD je einen weiteren Abgeordneten im Ausschuß zuzubilligen, so daß die Verteilung (im Gegensatz zum d'Hondtschen System) so aussehen würde:

CDU 3 Mitglieder

SPD 8 Mitglieder

FDP 1 Mitglied.

2.) Die Abgeordnetenzahlen seien unverändert (CDU 253, SPD 237, FDP 28 Abgeordnete), die Ausschußstärke sei 33 Mitglieder.

a) Nach dem d'Hondtschen Verfahren ergibt sich folgende Zusammensetzung des Ausschußes:

CDU 17 Mitglieder (letzte Höchstzahl 14,88)

SPD 15 Mitglieder

FDP 1 Mitglied

b) Die genauen Proportionalzahlen lauten in diesem Fall:

$$\text{CDU} \cdot \frac{253}{518} \cdot 33 = 16,118 \text{ Sitze}$$

$$\text{SPD} \cdot \frac{237}{518} \cdot 33 = 15,098 \text{ Sitze}$$

$$\text{FDP} \cdot \frac{28}{518} \cdot 33 = 1,784 \text{ Sitze}$$

Offensichtlich hat die FDP den größten Bruchteil "hinter dem Komma", so daß eine gerechte Verteilung so aussehen würde:

CDU 16 Sitze

SPD 15 Sitze

FDP 2 Sitze

Die Zahl dieser Beispiele läßt sich beliebig vermehren. Im allgemeinen zeigt sich, daß das d'Hondtsche System zu keiner (mathematisch) gerechten Lösung führt, da es die großen Fraktionen bevorzugt, die kleinen benachteiligt. Dies läßt sich auch theoretisch begründen.

Ein mathematisch gerechtes Verfahren ist nach den obigen Beispielen leicht anzugeben:

Es seien  $k$  Fraktionen gegeben mit jeweils  $P_v$  ( $v = 1, 2, \dots, k$ ) Abgeordneten.  $N = P_1 + \dots + P_k$  sei die Gesamtzahl der Abgeordneten. Man bilde für einen Ausschuß der Gesamtstärke  $A$  die genauen Proportionalzahlen.

$$r_1 = \frac{P_1}{N} A, \quad r_2 = \frac{P_2}{N} A, \quad \dots, \quad r_k = \frac{P_k}{N} A$$

#### 1. Schritt:

Jeder Fraktion gebe man den ganzzahligen Anteil dieser Proportionalzahlen, d.h.

$$[r_1] \text{ bzw. } [r_2], \dots \text{ bzw. } [r_k]$$

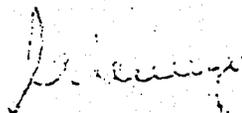
Sitze im Ausschuß. ( $r$  bedeutet die größte ganze Zahl, die kleiner oder gleich  $r$  ist)

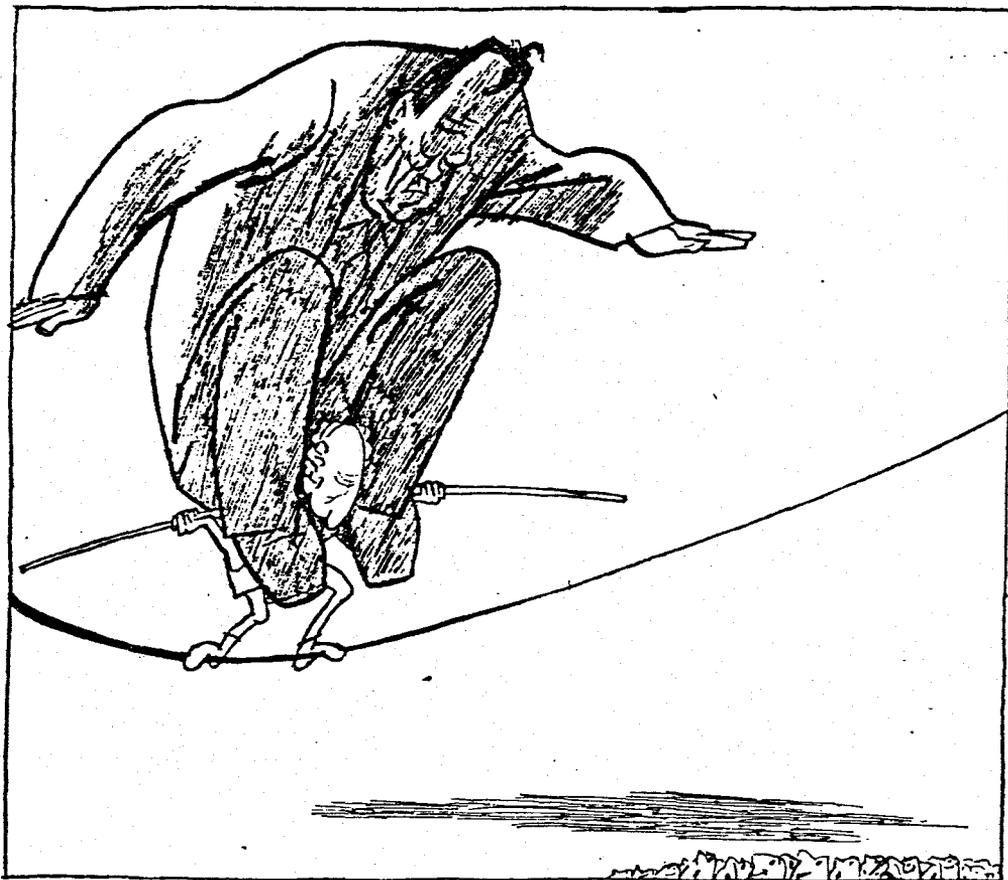
#### 2. Schritt:

Die übrigbleibenden "Rest" (im letzten Beispiel also die Zahlen 0,784; 0,188; 0,096) ordne man der Größe nach und vergebe nach dieser Ordnung die noch fehlenden Ausschußsitze,

Auf Wunsch bin ich gerne bereit, weitere Einzelheiten der erwähnten Analyse des d'Hondtschen Verfahrens mitzuteilen.

Hochachtungsvoll





Drei Jahre noch?

## Regierungsmehrheit heißt nicht Ausschlußmehrheit

Das d'Hondtsche System / Lösungsmöglichkeiten / Vergrößerung? / Die Frage des Vorsitzenden Kienbaum

Fromme

fr. BONN, 13. Oktober. In der Frage, wie den zehn Bundestagsausschüssen, in denen nach dem Ausscheiden der drei Abgeordneten Mende, Starke und Zoglmann aus der FDP-Fraktion der Koalition die Mehrheit verlorengegangen ist, diese wiederhergestellt werden kann, gibt es eine prinzipielle Kooperationsbereitschaft der CDU/CSU. Es wird von ihr nicht bestritten, daß das parlamentarische System nur funktionieren kann, wenn die Gewichte zwischen Koalition und Opposition sich auch in den Ausschlußmehrheiten widerspiegeln, das das System nicht funktionieren kann, wenn die regierende Koalition etwa im Haushaltsausschuß keine Mehrheit hat.

Für die Besetzung der Bundestagsausschüsse schreibt die Geschäftsordnung des Bundestages vor, daß sie „im Verhältnis der Stärke der einzelnen Fraktionen... zu geschehen habe. Hierfür wird seit Bestehen der Bundesrepublik das sogenannte d'Hondtsche Höchstzahlenverfahren angewandt. Es ist das verbreitetste System zur Herstellung proportional verkleinerter Abbilder von Vertretungskörperschaften. Das System funktioniert so, daß die jeweiligen Gesamtzahlen der Reihe nach durch eins, zwei, drei und so fort geteilt werden. Die dabei herauskommenden Zahlen werden der Größe nach geordnet, und der Reihenfolge dieser „Höchstzahlen“ folgt dann die Verteilung der Positionen. Bei jetzt 253 CDU-Abgeordneten (die Berliner Abgeordneten zählen bei der Ausschußbesetzung mit) sind die ersten Höchstzahlen 253; 126,5; 84,3; 63,25; 50,6; 42,16; 36,24; 31,62; 28,1. Die ersten Höchstzahlen der SPD (237 Mandate) sind: 237; 118,5; 79; 59,25; 47,4; 39,3; 33,85; 29,63. Die nächste höchste Höchstzahl ist die erste der FDP mit ihren jetzt 28 Mandaten: die

Höchstzahl 28. Das bedeutet, daß die FDP erst den 18. Ausschuß erhält, da neun auf die CDU und acht auf die SPD entfallen. Die FDP ist also erst in Ausschüssen von 18 Mitgliedern vertreten. Erst in Ausschüssen von 19 Mitgliedern hat die SPD/FDP-Koalition eine Mehrheit, da der 19. Sitz der SPD zufällt (Höchstzahl 26,3 vor der nächsten der CDU/CSU 25,3). Außerdem haben die Ausschüsse aus traditionellen und praktischen Gründen eine ungerade Mitgliedszahl.

Entsprechendes gilt für die sechs Ausschüsse mit 33 Mitgliedern (Auswärtiges, Finanzen, Haushalt, Wirtschaft, Ernährung, Arbeit). In ihnen hat die FDP jetzt nur einen Sitz zu beanspruchen statt bisher zwei. Die CDU hat künftig zwei Sitze mehr als die SPD, so daß sie gegenüber der Koalition um einen Punkt in der Mehrheit ist. Erst Ausschüsse von 37 Mitgliedern haben — da hier wieder zwei FDP-Mitglieder einen Platz haben und der Unterschied zwischen CDU/CSU und SPD auf einen Sitz schrumpft — eine Mehrheit der Koalition.

Für eine Lösung des Problems bieten sich verschiedene Wege an. Die Koalition könnte mit ihrer Mehrheit im Bundestag den Paragraphen 12 der Geschäftsordnung über die den Stärkeverhältnissen entsprechende Sitzverteilung in den Ausschüssen außer Kraft setzen und ein anderes Prinzip beschließen. Diese Lösung hätte den Anschein der Gewalttätigkeit gegen sich. Eine zweite Lösung wäre, das d'Hondtsche Verfahren durch ein anderes zu ersetzen, das aber schwer zu finden sein dürfte. Die dritte Lösung hieße: Aufstockung der 18 Ausschüsse auf solche mit 19 Mitgliedern und Aufstockung der 33er-Ausschüsse zu solchen mit 37 Mitgliedern. Das ließe sich im Wege der Verständigung unauf-

fällig machen, hätte aber für die FDP den Nachteil, daß sie, die schon mit ihren bisherigen 31 Abgeordneten, von denen sechs Minister oder parlamentarische Staatssekretäre sind, Schwierigkeiten hatte, die Ausschüsse zu besetzen, personell noch mehr beansprucht würde.

Wenn auch die Koalition die Zusammensetzung der Ausschüsse durch Beschluß in ihrem Sinne regeln könnte, muß ihr doch an einer stillen Regelung gelegen sein. Es fragt sich, was die Koalition der CDU hierfür anbieten könnte. Zumal noch das Problem des Ausschußvorsitzes, den die FDP innehat (Abgeordneter Kienbaum, Ausschuß für Wirtschaft) zu lösen ist. Bisher stand der FDP ein Vorsitz bei 16 Ausschüssen zu; jetzt nur noch ein Vorsitz bei 18 Ausschüssen. Es gibt aber nur deren 17. Die Sonderausschüsse (derzeit zwei) zählen traditionsgemäß nicht mit; hier beginnt die Rechnung neu. Eine Vermehrung der Ausschüsse — so daß die FDP in den Genuß eines Vorsitzenden-Platzes käme — kommt kaum in Betracht, weil der Bundestag nach den letzten Wahlen zum erstenmal eine sinnvolle Bemessung der Ausschußzahlen vorgenommen hat: ein Ausschuß pro Ministerium, dazu die drei parlamentstypischen Ausschüsse für Petitionen, Geschäftsordnung und Haushalt. Hier könnte sich ein weiteres Feld für politische Geschäfte anbieten: dergestalt, daß die CDU/CSU stillschweigend duldet, daß Kienbaum seinen Vorsitzendenplatz behält. Als Gegenleistung der Koalition käme etwa in Betracht, daß der CDU das Amt des Vorsitzenden in der Enquete-Kommission für die Verfassungsreform zugebilligt würde. Hier ist bisher eine Entscheidung nicht gefallen; der SPD-Abgeordnete Friedrich Schäfer hegt Ambitionen auf das Amt.