

Beiträge zum Parlamentsrecht

Band 40

Die Pairing-Vereinbarung

Von

Marcus Schuldei



Duncker & Humblot · Berlin

MARCUS SCHULDEI

Die Pairing-Vereinbarung

Beiträge zum Parlamentsrecht

Herausgegeben von

Werner Kaltefleiter, Ulrich Karpen, Wolfgang Zeh

in Verbindung mit

Peter Badura, Wolfgang Heyde, Joachim Linck

Georg-Berndt Oschatz, Hans-Peter Schneider

Uwe Thaysen

Band 40

Die Pairing-Vereinbarung

Von

Marcus Schuldei



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Schuldei, Marcus:

Die Pairing-Vereinbarung / von Marcus Schuldei. – Berlin : Duncker und Humblot, 1997

(Beiträge zum Parlamentsrecht ; Bd. 40)

Zugl.: Berlin, Freie Univ., Diss., 1996

ISBN 3-428-08969-3 brosch.

Alle Rechte vorbehalten

© 1997 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0720-6674

ISBN 3-428-08969-3

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ∞

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 1996 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin als Dissertation angenommen.

Herzlich danken möchte ich an dieser Stelle vor allem Herrn Prof. Dr. Franz-Joseph Peine, der die Arbeit betreut hat. Ihm verdanke ich wertvolle Hinweise. Herrn Prof. Dr. Philip Kunig danke ich für die Erstellung des Zweitgutachtens. Für die ständige Diskussionsbereitschaft und konstruktive Kritik habe ich Herrn Christian Lampe zu danken. Schließlich gebührt mein Dank den Herausgebern der „Beiträge zum Parlamentsrecht“ für die Aufnahme der Arbeit in diese Reihe.

Berlin, im September 1996

Marcus Schuldei

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	19
------------------	----

1. Teil

Herkunft und Entwicklung

A. Britischer Ursprung	22
I. Anfänge im House of Commons	22
II. Beispiele aus der Abstimmungspraxis	25
III. Abwesenheitsgründe	27
IV. Verfahren	28
1. Natur des Verfahrens	28
2. Ablauf im einzelnen	30
V. Sonstige Organe	32
1. Ausschüsse des Unterhauses	32
2. House of Lords	33
VI. Bewertung	34
B. Etablierung in anderen Parlamenten	35
I. Vereinigte Staaten	35
1. Beginn im Repräsentantenhaus	36
2. Ausdehnung auf den Senat	37
3. Verfahren	39
a) Quellen und Natur des Verfahrens	39
b) Ablauf im einzelnen	41
aa) Live-Pairing	41
bb) General- und Specific Pairing	43
4. Bewertung	45
II. Kanada	47
III. Weitere Staaten	49
IV. Frankreich	51
V. Vergleichende Betrachtung	51
C. Auftreten in deutschen Parlamenten	53
I. Frankfurter Nationalversammlung	53
II. Deutscher Bundestag	55

1. Entwicklung vor dem Hintergrund der bisherigen Mehrheitsverhältnisse	55
a) Erste Präzedenzen	55
b) Insbesondere: Die 8. Wahlperiode	56
c) Fortgang bis heute	59
d) Ablauf des Verfahrens	60
aa) Zustandekommen	60
bb) Inhalt, Wirkung und Beendigung	62
2. Charakterisierung und Einordnung des Verfahrens	64
a) Absprache der Parlamentarischen Geschäftsführer	64
aa) Abstrakt-generelle Vereinbarungen als verfassungsrechtliche Verträge?	65
bb) Konkret-individuelle Vereinbarungen als verfassungsrechtliche Verträge?	67
cc) Interfraktionelle Vereinbarungen als informelle Normen	69
dd) Abgrenzung zum parlamentarischen Gewohnheitsrecht und Parlamentsbrauch	71
b) Absprachen einzelner Abgeordneter	73
III. Landesparlamente	74
IV. Würdigung der Literatur	75
1. Stimmen der ersten Gruppe und erste Kritik	75
2. Stimmen der zweiten Gruppe und erste Kritik	78
3. Zum Problemumfeld	79

2. Teil

Bedürfnis nach Pairing

A. Tatsächliche Relevanz	84
I. Bundesebene	84
1. Plenarsitzungen des Deutschen Bundestages	84
a) Einzelne Abwesenheitsgründe	84
aa) Krankheiten	84
bb) Doppelmandate sowie Mitgliedschaften in Organisationen und Gremien	85
cc) Sonstiges zum Zeitbudget des Abgeordneten	87
b) Bisherige Mehrheitsverhältnisse	89
c) Erforderliche Abstimmungsmehrheiten	90
2. Ausschüsse	90
II. Landesebene	91

III. Kommunalebene	93
B. Beurteilung der vorübergehenden Veränderung von Mehrheitsverhältnissen aufgrund erzwungener Abstimmungsabstinenz	93
I. Bundesebene	93
1. Das demokratische Prinzip des Grundgesetzes	93
a) Der anzuwendende Maßstab	93
b) Die formal-prozedurale Komponente	94
aa) Auswirkungen der mittelbaren Demokratie	94
bb) Die Wahl und ihre grundgesetzlich garantierte Funktion	97
cc) Entfallen der Wahlfunktion durch Abstimmungsabstinenz	100
c) Der demokratisch-egalitäre Wahlrechtsgrundsatz der Erfolgswert- gleichheit	103
aa) Herleitung und Anforderungen	103
bb) Ausnahme aus zwingenden Gründen	104
d) Der demokratisch-egalitäre Wahlrechtsgrundsatz und die Mandats- ausübungsgleichheit	106
aa) Das allgemeine und gleiche Stimmrecht des Abgeordneten	106
bb) Ausnahme aus zwingenden Gründen	107
e) Das freie Stimmrecht des Abgeordneten	109
2. Prinzip der Verfassungsorgantreue	111
a) Herleitung und Anwendung auf das Verhältnis Parlamentsmehrheit und Opposition	112
b) Wirkungsweise und spezifischer Nutzen	116
c) Oppositionsverhalten	117
d) Verhalten der Regierungsfractionen	120
II. Landesebene	120
III. Kommunalebene	121
IV. Auswirkungen eines Pairings	124
C. Die Alternativen	125
I. Bundes-, Landes- und Kommunalebene	125
1. Einsetzen eines Nachrückers	125
a) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit	126
aa) Prinzip der Unvertretbarkeit	126
bb) Unmittelbarkeit der Wahl	127
cc) Gleichheit der Wahl	129
dd) Freies Mandat	130
b) Erste Gegenüberstellung	130
2. Delegation des Stimmrechts auf andere Abgeordnete	131
a) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit	132

aa) Unmittelbarkeit der Wahl	132
bb) Gleichheit der Wahl	133
b) Erste Gegenüberstellung	133
3. Briefwahl und Briefabstimmung	134
4. Sonstige Möglichkeiten	136
II. Kommunalebene	137
1. Verfassungskonforme Auslegung der Befangenheitstatbestände	137
2. Ersatzvornahme der Rechtsaufsichtsbehörde	138

3. Teil

Rechtmäßigkeit und Praktikabilität des Pairings

A. Bisherige Praxis des freiwilligen Pairings auf Bundes- und Landesebene	140
I. Absprache der Parlamentarischen Geschäftsführer im Ältestenrat	140
1. Freies Mandat	140
a) Ausübung unzulässigen Fraktionszwangs	141
b) Ausdruck zulässiger Fraktionsdisziplin	145
2. Pflicht zur Wahrnehmung des Mandats	147
3. Pflicht zur Publikation	153
a) Parlamentarische Praxis	153
b) Verfassungsrechtliche Begründung	154
c) Grenzen der Verhandlungsöffentlichkeit	157
4. Drohende Beschlußunfähigkeit	159
II. Absprache der einzelnen Abgeordneten	161
1. Zustimmungspflichtigkeit und freies Mandat	162
2. Loyalitätspflicht	163
III. Effektivität des freiwilligen Pairings	164
B. Rechtspflicht zum Pairing	165
I. Freies Mandat	165
1. Entziehbarkeit der Abstimmungsbefugnis	165
2. Einschränkung des Stimmrechts durch die Gewissensgebundenheit des Abgeordneten	167
3. Verfassungsimmanente Schranken	168
a) Das demokratische Prinzip des Grundgesetzes	168
aa) Vorliegen einer Kollision	168
bb) Ausgleichsverfahren der praktischen Konkordanz	169
cc) Das Erforderlichkeitsprinzip	170
(1) Mildere Mittel zum Ausgleich erzwungener Abstimmungsabstinenz	170

Inhaltsverzeichnis	13
(2) Gleiche Geeignetheit der Mittel	171
dd) Das Optimierungsgebot	173
b) Prinzip der Verfassungsorgantreue	177
II. Formalisierte Statusgleichheit	178
III. Rechtspolitische Argumente	178
C. Kommunalebene	181
I. Pflichtverletzung	181
II. Freies Mandat	184
Zusammenfassung	186
Literaturverzeichnis	191
Stichwortverzeichnis	214

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
AbgG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz)
Abs.	Absatz
a. E.	am Ende
ÄR	Kurzprotokoll der Sitzungen des Ältestenrates des Deutschen Bundestages (zit. nach Wahlperiode/Nr. der Sitzung/Datum/Seite)
AK-GG	Alternativ-Kommentar zum Grundgesetz
Anh.	Anhang
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaften
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
Art.,	
Artt.	Artikel
Aufl.	Auflage
BauR	Baurecht
Bay.	Bayern
BayGO	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BbgAbgG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtages Brandenburg (Abgeordnetengesetz)
BbgGO	Gemeindeordnung für das Land Brandenburg
BbgLWahlG	Brandenburgisches Landeswahlgesetz
Bd.	Band
Begr.	Begründer
BesVerwR	Besonderes Verwaltungsrecht
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Brem.	Bremen
BremVerf	Landesverfassung der Freien und Hansestadt Bremen
BT-Drucks.	Drucksache des Deutschen Bundestages (zit. nach Wahlperiode/Nummer)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW.	Baden Württemberg
BWahlG,	
BWG	Bundeswahlgesetz

BWGO	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg
BWO	Bundewahlordnung
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich-Demokratische Union
cl.	clause
CSU	Christlich-Soziale Union
DiätG	Gesetz über die Entschädigung der Mitglieder des Bundestages (Diäten-gesetz)
DJT	Deutscher Juristentag
DÖD	Der Öffentliche Dienst
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg mit Entscheidungen der Staatsgerichtshöfe beider Länder
EvStL	Evangelisches Staatslexikon
f.	folgende
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	folgende
Fg.	Festgabe
Fn.	Fußnote
Fs.	Festschrift
GG	Grundgesetz
GGK	Grundgesetz-Kommentar
GO	Gemeindeordnung/Geschäftsordnung
GOAbgh	Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses von Berlin
GOBRat	Geschäftsordnung des Bundesrates
GOBTag	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GOLTBbg	Geschäftsordnung des Landtages Brandenburg
GOLTNds	Vorläufige Geschäftsordnung für den Niedersächsischen Landtag in der 13. Wahlperiode
GOV	Government
Grem.	Gremien
H	House of Representatives
H. C. Deb.	House of Commons Debates (zit. nach Serie/Band/Datum/Spalte)
HdbdtParl	Handbuch des deutschen Parlamentarismus
HdbDStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts
HdbPP	Handbuch für die Parlamentarische Praxis
HdbStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
HdbVerfBbg	Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg
HdbVerfR	Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland
Hess.	Hessen
HessStVwR	Staats- und Verwaltungsrecht für Hessen
HGO	Hessische Gemeindeordnung
HkWp	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis

h. L.	herrschende Lehre
h. M.	herrschende Meinung
hon.	honourable
Hrsg., hrsg.	Herausgeber, herausgegeben
Hs.	Halbsatz
i. d. F.	in der Fassung
Inc.	Incorporated
insbes.	insbesondere
IPA	Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft
IPU	Interparlamentarische Union
i. S. d.	im Sinne des
i. V. m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JöR (N. F.)	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (Neue Folge)
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
KWGNW	Kommunalwahlgesetz für Nordrhein-Westfalen
lit.	litera
MdB	Mitglied des Bundestages
Mitarb.	Mitarbeiter
MitbestErgG	Mitbestimmungsergänzungsgesetz
Montan-MitG	Montan-Mitbestimmungsgesetz
MP	Member of Parliament
MVKV	Kommunalverfassung für Mecklenburg-Vorpommern
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NATO	North Atlantic Treaty Organization
Nds.	Niedersachsen
NGO	Niedersächsische Gemeindeordnung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NW.	Nordrhein-Westfalen
NWGO	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
NWVB	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht - Rechtsprechungsreport Verwaltungsrecht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte Münster und Lüneburg
ParlRP	Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland
PVS	Politische Vierteljahresschrift
Rdnr.	Randnummer
RIA	Das Recht im Amt
RhPfGO	Gemeindeordnung für Rheinland-Pfalz

ROP	Recht und Organisation der Parlamente
Rspr.	Rechtsprechung
RuP	Recht und Politik
s.	siehe
S.	Satz/Seite/Senate
SaarlKSVG	Kommunalselbstverwaltungsgesetz (Saarland)
SAGO	Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt
Sect.	Section
SGO	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen
SHGO	Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein
SJZ	Süddeutsche-Juristenzeitung
sog.	sogenannte(r)/(s)
Sp.	Spalte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
St.	Ständige
StenBerBT	Stenographische Berichte des Deutschen Bundestages (zit. nach Wahlperiode/Nr. der Sitzung/Datum/Seite)
StGH	Staatsgerichtshof
StL	Staatslexikon
StT	Der Städtetag
ThürKO	Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung
u. a.	und andere
u. ä.	und ähnliches
US/USA	Vereinigte Staaten von Amerika
v.	von, vom
v. d.	von der
VerhA	Angaben zu den Verhaltensregeln
Verf.	Verfassung
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VGH	Verwaltungsgerichtshof
Vgl.	Vergleiche
Vorb.	Vorbemerkung
VR	Verwaltungsgrundschau
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WahlprüfG	Wahlprüfungsgesetz
WEU	Westeuropäische Union
WP	Wahlperiode
WRV	Weimarer Reichsverfassung
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft

Einleitung

Gegenstand der Untersuchung ist die Frage, ob die Pairing-Vereinbarung ein geeignetes, rechtmäßiges sowie notwendiges Mittel ist, um die Folgen von Abstimmungsabstinenz von Volksvertretern auszugleichen.

Unter einem Pairing versteht man sowohl die Absprache einzelner Abgeordneter der Regierungs- und Oppositionsfraktion(en) als auch die generelle Absprache von sich gegenüberstehenden Fraktionen, die Abwesenheit eines Abgeordneten durch die Nichtteilnahme an Abstimmungen zugunsten der Wahrung der vorgegebenen Kräfteverhältnisse innerhalb der Volksvertretung auszugleichen.¹ Auch im folgenden wird stets der aus dem Englischen stammende Ausdruck Pairing² verwendet. Die bis zur letzten Jahrhundertwende gängige Übersetzung „Abpaaren“³ vermochte sich im zwanzigsten Jahrhundert nicht durchzusetzen.⁴ Pairing ist keine typisch deutsche Erscheinung, sondern eine Erscheinung der parlamentarischen Demokratien der Welt. Die Suche nach der Herkunft dieser Absprachen führt bezeichnenderweise in das sog. Mutter- und Musterland des Parlamentarismus, nach Großbritannien. Dort traten die Probleme der modernen parlamentarischen Demokratie in der Regel zuerst auf. Die Vergegenwärtigung der über zweieinhalb Jahrhunderte alten Erfahrung mit dem Pairing wird möglicherweise dazu beitragen, den bisherigen Sinn des deutschen

¹ Vgl. die Definitionen von Röttger, JuS 1977, 7 (7); Dickersbach, in: Geller/Kleinrahm, VerfNW, Art. 30 Anm. 4 b) bb); Abmeier, Befugnisse, S. 101; Troßmann, Parlamentsrecht, Anh. B zu § 54 Vorb.; Achterberg, Parlamentarische Verhandlung, S. 115; ders., Parlamentsrecht, S. 646; H. Franke, Ältestenrat, S. 111; Schulze-Fielitz, Informale Verfassungsstaat, S. 56; ders., in: H.-P. Schneider/Zeh, ParlRPr, § 11 Rdnr. 50, S. 378; C. Arndt, ebenda, § 21 Rdnr. 51, S. 671, Fn. 68; Kese, VR 39/1993, 266 (272); Schmidt-Bleibtreu, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 121 Rdnr. 3; Hofheinz, Glossar, S. 237; Schreiber, BWahlG, § 46 Rdnr. 3, Fn. 43; Waechter, Kommunalrecht, S. 198, Rdnr. 360.

² In der anglo-amerikanischen Literatur tauchen vereinzelt die Begriffe pairing-off und pair auf, vgl. etwa May/Cocks, Treatise, S. 394; MacNeil, Democracy, S. 356; Chase, American Law, S. 104.

³ Siehe Haym, Nationalversammlung, Bd. 3, S. 101; May, Parlament, S. 306, in der Übersetzung von Oppenheim, Fischel, Verfassung Englands, S. 424; Redlich, Englischer Parlamentarismus, S. 368; Hallbauer, in: Bergsträsser, Frankfurter Parlament, S. 188; Stahl, Historisch-Politisches Archiv 1/1930, 1 (50).

⁴ Diese findet sich später noch bei Kramer, Fraktionsbindungen, S. 183, dessen Ausführungen sich jedoch ausschließlich auf das neunzehnte Jahrhundert beziehen.

Pairing-Verfahrens zu verdeutlichen. Die anschließende Betrachtung ausgewählter parlamentarischer Demokratien soll für die spätere Beurteilung des deutschen Pairings Anstöße geben und Argumente liefern.

Da das Pairing hierzulande keine positiv normierte parlamentarische Praxis ist, stellt sich die Frage nach der Herkunft um so mehr. Parlamentarische Präzenzen müssen vorgestellt werden, weil darin Lösungen über Verfahrensfragen liegen, zu denen die Geschäftsordnung schweigt. Nach einer genaueren Charakterisierung des Pairing-Verfahrens wird danach gefragt, ob sich die praktische Bedeutung in der Diätensicherung der Abgeordneten erschöpft⁵ oder ob dadurch tatsächlich Mehrheitsverhältnisse aufrechterhalten werden können, indem Abwesenheiten „neutralisiert“ werden. Krankheiten, Dienstreisen oder sonstige Abwesenheitsgründe waren möglicherweise bereits kausal für Abstimmungsniederlagen.

Dies führt zum ersten der beiden Kernprobleme der Arbeit, und zwar ob sich Mehrheits- oder schlichte Stärkeverhältnisse im Parlament zwischen den einzelnen Fraktionen ohne Verstoß gegen das Grundgesetz aufgrund von zwischenzeitlichen Abwesenheitsfällen einzelner Volksvertreter überhaupt verändern dürfen, wobei das demokratische Prinzip des Grundgesetzes im Vordergrund stehen wird. Die Klärung dessen dient der Beurteilung der Notwendigkeit einer Pairing-Vereinbarung. Dieser Gesichtspunkt scheint in der deutschsprachigen Literatur kaum Beachtung gefunden zu haben.

Das zweite Kernproblem befaßt sich mit der Rechtmäßigkeit der denkbaren Pairing-Varianten. Zunächst muß zwar die heutige, dem Pairing gegenüber eher zurückhaltende Parlamentspraxis gewürdigt werden. Ein Pairing hat vor dem Grundgesetz womöglich aber nicht nur Bestand, es könnte sogar von der Verfassung gefordert werden. Ziel der Arbeit könnte es dann sein, dem Pairing eine neue und bislang unerkannte Bedeutung beizumessen. Hierbei ist das freie Mandat des Abgeordneten besonders zu würdigen. Erst danach dürfen rechtspolitische Erwägungen eine Rolle spielen. Ferner stellen sich praktische Probleme. Dabei wird noch zu klären sein, ob die Folgen der Abwesenheit nicht durch andere, besser geeignete Mittel ausgeglichen werden können, wobei eventuell auch hier ein Blick in das Ausland hilft. Das Pairing verdient jedoch im Vergleich zu möglichen Alternativen eine herausragende Beachtung, da es in der deutschen Parlamentspraxis das einzige Regulativ für Abstimmungsabstinenz im Plenum ist.

⁵ So *Schulze-Fielitz*, in: H.-P. Schneider/Zeh, ParlRPr, § 11 Rdnr. 50, S. 378, Fn. 127.

Es wurde von der Abwesenheit von Volksvertretern gesprochen. Anders als auf Bundes- und größtenteils auf Landesebene rücken auf kommunaler Ebene Befangenheitstatbestände ins Blickfeld, die zusätzlich zu anderen Gründen die Teilnahme an Abstimmungen in kommunalen Volksvertretungen verhindern. Dies reizt zu untersuchen, ob auch hier ein Pairing eine geeignete, rechtmäßige sowie notwendige Einrichtung zur Vermeidung der Veränderung von Mehrheitsverhältnissen darstellt.