

Die Pairing-Vereinbarung

Von

Marcus Schuldei



Duncker & Humblot · Berlin

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 Nachrücker	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 Beschlußfähigkeit	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

(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