

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 Präzedenzien .....	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 bzw.	Bundeswahlordnung beziehungsweise
CDU	Christlich-Demokratische Union
cl.	clause
CSU	Christlich-Soziale Union
DiätG	Gesetz über die Entschädigung der Mitglieder des Bundestages (Diätengesetz)
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
NWVB1	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht - Rechtsprechungsreport Verwaltungsrecht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte Münster und Lüneburg
ParlRPr	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
SaarIKSVG	Kommunaleselbstverwaltungsgesetz (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	Verwaltungsrundschau
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.<sup>1</sup> Auch im folgenden wird stets der aus dem Englischen stammende Ausdruck Pairing<sup>2</sup> verwendet. Die bis zur letzten Jahrhundertwende gängige Übersetzung „Abpaaren“<sup>3</sup> vermochte sich im zwanzigsten Jahrhundert nicht durchzusetzen.<sup>4</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> 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 erschöpft<sup>5</sup> 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.

---

<sup>5</sup> 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.