



Koalitionsvereinbarungen

In der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland sind dem Vorschlag eines Kanzlerkandidaten durch den Bundespräsidenten bislang stets Koalitionsvereinbarungen vorangegangen. Es handelt sich hierbei um Übereinkünfte zwischen Parteien, in denen die zukünftige politische Arbeit der Regierung festgelegt wird. Von den Koalitionspartnern werden darin personelle und sachliche Bedingungen festgehalten, unter denen sie bereit sind, eine Regierung zu bilden und parlamentarisch zu stützen. Die Vereinbarung besteht in der Regel aus einer Präambel, einem Teil zu Vorhaben in verschiedenen Politikfeldern und einem Kooperationsteil, der neben der Festlegung der Geltungsdauer auch Aussagen über das gemeinsame Vorgehen in Parlament und Kabinett, die Wahl des als Bundeskanzler vorgesehenen Kandidaten (siehe hierzu DER AKTUELLE BEGRIFF Nr. 71/05) und ggf. die Ressortverteilung zwischen den Parteien enthält.

Die verfassungsrechtliche **Zulässigkeit** solcher Koalitionsvereinbarungen ist allgemein anerkannt. Sie ist zwar im Grundgesetz (GG) nicht ausdrücklich geregelt, wird aber aus Art. 63 Abs. 1 GG und Art. 21 GG hergeleitet. Gemäß Art. 63 Abs. 1 GG wird der Bundeskanzler auf Vorschlag des Bundespräsidenten vom Bundestag ohne Aussprache gewählt. Dieses Ausspracheverbot ist aber nur dann sinnvoll, wenn bereits im Vorfeld der Kanzlerwahl Abreden zwischen den Parteien getroffen werden dürfen. Darüber hinaus wird die Zulässigkeit von Koalitionsvereinbarungen auf das in Art. 21 GG verankerte Bekenntnis des Grundgesetzes zur Parteiendemokratie gestützt.

Die **Rechtsnatur** von Koalitionsvereinbarungen als verfassungsrechtliche Verträge ist umstritten. Überwiegend werden sie zwar als Verträge angesehen, zum Teil jedoch auch lediglich als politisch – nicht aber rechtlich – bindende Absprachen qualifiziert. Soweit eine Vertragsnatur angenommen wird, ist streitig, wie diese im Einzelnen zu konkretisieren ist. In der Weimarer Republik wurde von einer Ähnlichkeit zu völkerrechtlichen Verträgen ausgegangen. Diese Ansicht wird heute nicht mehr vertreten. Da Parteien als Vereine im Sinne des bürgerlichen Rechts angesehen werden, wurde vereinzelt angenommen, es handele sich bei Koalitionsvereinbarungen um privatrechtliche Verträge. Dem wird entgegnet, dass die Parteien durch das Bundesverfassungsgericht als verfassungsrechtliche Institutionen definiert worden sind und sich damit eine privatrechtliche Einordnung verbiete. Zudem seien Koalitionsvereinbarungen auf die Umsetzung politischer Ziele durch die Staatsorgane gerichtet. Folglich könnten sie schon ihrem Gegenstand nach nicht als privatrechtliche Abreden angesehen werden. Der Bundesgerichtshof qualifizierte in einer Entscheidung aus dem Jahr 1959 Koalitionsvereinbarungen als verwaltungsrechtliche Verträge. Gegen diese Zuordnung wird vorgebracht, dass es bei ihnen weder um den Vollzug öffentlich-rechtlicher Normen noch um die Verpflichtung zum Erlass eines Verwaltungsaktes oder um öffentlich-rechtliche Berechtigungen bzw. Verpflichtungen von Bürgern gehe. Es handele sich vielmehr um Gegenstände, die dem Bereich des formellen, aber auch des materiellen Verfassungsrechts angehören. Deshalb sieht die heute herrschende Lehre Koalitionsvereinbarungen als verfassungsrechtliche Verträge an. Einigkeit besteht allerdings darin, dass sie **nicht gerichtlich einklagbar** und vollstreckbar sind, sondern lediglich politisch durchgesetzt werden können. Ihre faktische Wirkungskraft wird aber nicht in Frage gestellt, weil sich keiner der Koalitionspartner ohne Not von den getroffenen Absprachen lösen und so dem Verdacht der politischen Unzuverlässigkeit aussetzen würde. Hinzu kommt, dass der Bezeichnung von Koalitionsvereinbarungen als Rechtsnorm ein höheres Maß an Verbindlichkeit zugemessen wird, als wenn von bloßen poli-

tischen Absichtserklärungen die Rede wäre. Das Verhalten eines Koalitionspartners entgegen der geschlossenen Vereinbarungen kann vom anderen Koalitionspartner insbesondere vor der Öffentlichkeit als Bruch eines verfassungsrechtlichen Vertrages dargestellt werden.

Unterschiedliche Auffassungen gibt es darüber, wer als **Partner** von Koalitionsvereinbarungen anzusehen ist. Die herrschende Lehre sieht die politischen Parteien und nicht die Fraktionen als Partner einer solchen Abrede. Unstreitig ist jedenfalls, dass durch Koalitionsvereinbarungen die zukünftige Bundesregierung, insbesondere der Bundeskanzler, rechtlich nicht gebunden wird. Dies soll auch dann gelten, wenn der zukünftige Bundeskanzler beispielsweise als Parteivorsitzender entscheidenden Einfluss auf die Verhandlungen genommen hat. Würde man hier eine rechtliche Bindung des Bundeskanzlers bejahen, hätte dies einen unlösbaren Konflikt zu der vor allem in Art. 65 GG verankerten verfassungsrechtlichen Stellung des Bundeskanzlers zur Folge, die etwa in seiner Richtlinienkompetenz zum Ausdruck kommt. Wegen des in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG niedergelegten Verbots des imperativen Mandats scheidet die Annahme der Bindung eines Bundestagsabgeordneten ebenfalls aus.

Für den **Inhalt** der Koalitionsvereinbarung bestehen verfassungsrechtliche Grenzen. Gerade wegen ihrer politisch-faktischen Bindungswirkung können die Koalitionsvereinbarungen Auswirkungen auf das Kompetenzgefüge des Grundgesetzes haben. Sie sind als verfassungswidrig anzusehen, wenn sie zu einer Beschneidung der Kompetenzen von Verfassungsorganen bzw. deren Teilen führen. Bedenklich wäre es etwa vor dem Hintergrund des in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG statuierten Verbots des imperativen Mandats sowie des Initiativrechts der Bundesregierung gemäß Art. 76 Abs. 1 GG, wenn die Einbringung von Gesetzentwürfen an die Genehmigung durch ein in den Koalitionsvereinbarungen vorgesehenes Gremium gekoppelt wäre. In der Praxis sind jedoch die Festlegungen in Koalitionsvereinbarungen regelmäßig so auszulegen, dass die Beteiligten lediglich ihre Absicht erklären, im Rahmen der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung ihren Einfluss in eine bestimmte Richtung geltend zu machen.

Für Koalitionsvereinbarungen ist keine bestimmte **Form** vorgesehen. Sie können daher sowohl mündlich als auch schriftlich getroffen werden. Wiederholt wurde geäußert, Koalitionsvereinbarungen seien aus demokratischen und rechtsstaatlichen Erwägungen heraus publikationspflichtig. In der jüngeren Vergangenheit wurden in der politischen Praxis etliche Koalitionsvereinbarungen auf Bundes- und Landesebene veröffentlicht. Es besteht auch ganz offensichtlich ein legitimes Interesse der Öffentlichkeit an der Kenntnis des Inhalts von Koalitionsvereinbarungen. Aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip dürfte sich eine Veröffentlichungspflicht wohl nicht herleiten lassen.

Quellen:

- Meyn, Karl-Ulrich, in: von Münch, Ingo / Kunig, Philip (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 2 (Art. 20 bis Art. 69), 5. Auflage, München 2001, Art. 65, Rn. 6 f.
- von Münch, Ingo, Rechtliche und politische Probleme von Koalitionsregierungen, Berlin u.a. 1993.
- Schenke, Wolf-Rüdiger, Die Bildung der Bundesregierung, in: Juristische Ausbildung 1982, S. 57 ff.
- Schenke, Wolf-Rüdiger, in: Dolzer, Rudolf / Vogel, Klaus (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 63, Rn. 20 ff., Stand der Bearbeitung: 1977.
- Schröder, Meinhard, in: v. Mangoldt, Hermann / Klein, Friedrich (Hrsg.), Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, Band 2, 4. Auflage, München 2000, Art. 63, Rn. 16 ff.

Verfasser: ORR'n Daniela Rosenthal, RR Olaf Rieß, Fachbereich III – Verfassung und Verwaltung