



Aktueller Begriff

Koalitionsverhandlungen - Koalitionsvertrag

Für die **Wahl zur Bundeskanzlerin** oder zum Bundeskanzler muss ein Kandidat die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages auf sich vereinigen. Abgesehen von der dritten Wahlperiode hat in der Bundesrepublik Deutschland bislang keine Fraktion die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages gestellt. Für die Kanzlerwahl mussten sich Partner finden. Ihre Bedingungen für die Wahl des Bundeskanzlers schrieben die Partner in Koalitionsverträgen fest. **Koalitionspartner** waren jeweils die **politischen Parteien**, die die Regierungen trugen. Diese entsandten ihre Vertreter in die Verhandlungen. Abgeschlossen wurden die Koalitionsverträge durch die Parteiführungen; teilweise wurden die Verträge durch Parteitage bestätigt.

Ein Bedürfnis für Koalitionsverträge ergibt sich aus der starken Stellung des Bundeskanzlers im deutschen Regierungssystem. Auf dessen Vorschlag werden Bundesminister ernannt und entlassen. Mit der Vertrauensfrage ist ihm ein starkes Instrument zur Disziplinierung der Koalitionsfraktionen in die Hand gegeben. Innerhalb der Bundesregierung gilt das Mehrheitsprinzip, und der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik. So hat vor allem der kleinere Koalitionspartner das Bedürfnis, im Kabinett nicht überstimmt zu werden.

Koalitionsverträge bestehen in der Regel aus einer Präambel, den Zielen und Inhalten gemeinsamer Politik, Personal- und Ressortentscheidungen sowie prozeduralen Absprachen. In dem Teil über **Ziele und Inhalte** der Regierungspolitik werden die Leitlinien oder Eckpunkte, teilweise aber auch einzelne Sachentscheidungen bis hin zur detailgenauen Beschreibung eines Gesetzgebungsvorhabens festgelegt. Mit den **Personal- und Ressortentscheidungen** wird u. a. bestimmt, welche Person welches Bundesministerium leitet bzw. welche Partei für die Leitung eines Ressorts das Benennungsrecht erhält. Im Verfahrensteil verpflichten sich die Partner zur **Kooperation im Kabinett und im Parlament** und vereinbaren Verfahren für den Konfliktfall. Zentral sind die Vereinbarungen, im Bundestag stets einheitlich abzustimmen und wechselnde Mehrheiten auszuschließen, sowie die Festlegung, dass im Kabinett in Fragen von grundsätzlicher Bedeutung kein Koalitionspartner überstimmt werden darf. Die Partner treffen sich regelmäßig im **Koalitionsausschuss**, der Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung berät und in **Konfliktfällen** Konsens herbeiführt. Koalitionsverträge werden in der Regel für die Dauer einer Wahlperiode geschlossen. Im Konsens können sie jederzeit abgeändert werden.

Eine bestimmte **Form** ist für Koalitionsverträge nicht vorgegeben. Sie können sowohl mündlich als auch schriftlich geschlossen werden. Wegen ihrer Bedeutung besteht ein legitimes Interesse der Öffentlichkeit an der Kenntnis des Inhalts von Koalitionsverträgen. Aus demokratischen und rechtsstaatlichen Erwägungen heraus wird eine Publikationspflicht gefordert. Aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip dürfte sich eine Veröffentlichungspflicht wohl nicht herleiten lassen, da es sich hierbei lediglich um den politischen Willensbildungsprozess handelt, der erst zu staatlichem Handeln führen soll. In der jüngeren Vergangenheit sind etliche Koalitionsverträge auf Bundes- und Landesebene veröffentlicht worden.

Rechtsnatur und **Verbindlichkeit** von Koalitionsverträgen sind umstritten. Teils werden sie als Verfassungsverträge angesehen, teils als politisch – nicht aber rechtlich – bindende Absprachen qualifiziert, als

Nr. 87/09 (26. Oktober 2009)

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Beides bedarf der Zustimmung der Leitung der Abteilung W, Platz der Republik 1, 11011 Berlin.

„politische Geschäftsgrundlage“ für die Bildung und Arbeit der Regierung. Weil Koalitionsverträge auf die Umsetzung politischer Ziele durch die Staatsorgane gerichtet sind, können sie nicht als privatrechtliche Abreden angesehen werden. Gegen ihre Einordnung als verwaltungsrechtliche Verträge wird vorgebracht, bei ihnen gehe es weder um den Vollzug öffentlich-rechtlicher Normen noch um die Verpflichtung zum Erlass eines Verwaltungsaktes. Es handele sich vielmehr um Gegenstände des Verfassungsrechts. Einigkeit besteht, dass Koalitionsverträge **gerichtlich nicht einklagbar** und vollstreckbar sind. Ihre faktische Wirkungskraft entfalten sie aus politischen Erwägungen. Kein Koalitionspartner wird sich ohne Not von den getroffenen Absprachen lösen und dem Verdacht der politischen Unzuverlässigkeit aussetzen. Dem Koalitionsvertrag widersprechendes Verhalten eines Koalitionspartners könnte von dem anderen Partner in aller Öffentlichkeit als Bruch eines verfassungsrechtlichen Vertrages dargestellt werden. Sanktioniert wird die Vereinbarung durch die Hoffnung, dass sich die wechselseitige Verknüpfung von Ansprüchen und Pflichten für die eigene Partei vorteilhaft auswirkt. Abredewidriges Verhalten kann zu Ansehensverlust oder gar zu dem Entzug der Regierungsmacht führen.

Das Grundgesetz (GG) enthält keine Norm, die Koalitionsverträge ausdrücklich vorsieht oder ausschließt. Ihre verfassungsrechtliche **Zulässigkeit** ist allgemein **anerkannt**. Sie wird aus den Artikeln 63 Abs. 1 und 21 GG hergeleitet. Gemäß Artikel 63 Abs. 1 GG wird der Bundeskanzler auf Vorschlag des Bundespräsidenten vom Bundestag ohne Aussprache gewählt. Dieses Ausspracheverbot sei nur sinnvoll, wenn bereits im Vorfeld der Kanzlerwahl Abreden zwischen den Parteien getroffen werden dürften. Für die Zulässigkeit von Koalitionsverträgen spreche weiter das Bekenntnis des Grundgesetzes zur Parteiendemokratie. Nach Artikel 21 GG wirken die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mit. Das gilt außerhalb der Verfassungsorgane und im Vorfeld staatlichen Handelns uneingeschränkt.

Adressaten der Koalitionsverträge sind jedoch neben den Vertragsparteien die jeweiligen Regierungsmitglieder und Fraktionen. Innerhalb der Verfassungsorgane ist den Parteien vom Grundgesetz keine bestimmende Rolle zugewiesen. Ihr Einfluss und damit auch die rechtliche Bindungswirkung eines Koalitionsvertrages enden an den **vom Grundgesetz vorgegebenen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten**. Nach Artikel 38 Abs. 1 GG sind Abgeordnete des Deutschen Bundestages an Aufträge und Weisungen nicht gebunden. Ein imperatives Mandat ist ausgeschlossen. Wegen ihres Abstimmungsverhaltens können Abgeordnete nicht zur Verantwortung gezogen werden (Artikel 46 Abs. 1 GG). Ebenso wenig sind Koalitionsverträge geeignet, die Richtlinienkompetenz und die Organisationsgewalt des Bundeskanzlers sowie sein Vorschlagsrecht bei der Regierungsbildung (Artikel 64, 65 GG) rechtswirksam einzuschränken. Weder durch einen Koalitionsvertrag noch durch einen Koalitionsausschuss kann die Bundesregierung wirksam gehindert werden, nach Artikel 76 Abs. 1 GG beim Bundestag Gesetzesvorlagen einzubringen.

In den Verhandlungen der Parteien sind mitunter **Ministerialbeamte** zugegen. Deren Fachwissen soll schon bei der Erstellung des Koalitionsvertrages berücksichtigt werden. So errechnet z. B. das Bundesfinanzministerium die finanziellen Auswirkungen der einzelnen Vorschläge. Jüngst ist diese Mitwirkung von Beamten an Koalitionsgesprächen kritisiert worden. Die Unterstützung von Aktivitäten politischer Parteien verstoße gegen die Amtspflicht eines Beamten. Der Zugriff der politisch Verantwortlichen auf Angehörige des öffentlichen Dienstes verwische die Grenzen zwischen Staat und Parteien.

Quellen:

- *Meyn, Karl-Ulrich*, in: *Münch/Kunig*, Grundgesetz-Kommentar, Band 2, 5. Auflage, München 2001, Art. 65, Rn. 6 f.
- *Münch, Ingo von*, 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/Vogel*, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 63, Rn. 20 ff., Bearbeitung 1977.
- *Schlieffen, Katharina Gräfin von*, in: *Isensee/Kirchhoff*, Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, § 49, 3. Auflage, Heidelberg 2005.
- *Schröder, Meinhard*, in: *Mangoldt/Klein*, Das Bonner Grundgesetz, Bd. 2, 4. Auflage, München 2000, Art. 63, Rn. 16 ff.