

Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht

Herausgegeben von
Professor Dr. Dr. h.c. Eberhard Schmidt-Aßmann
und Professor Dr. Friedrich Schoch

Band 59

HENNEKE (Hrsg.)

Kommunalrelevanz des Vertrages der Ampel-Koalition

www.Gesetzbuch24.de

Textsammlungen nach Maß –
für Sie über Nacht gedruckt

www.boorberg.de

ISBN 978-3-415-07342-5



9 783415 073425

HENNEKE (Hrsg.)

Kommunalrelevanz des Vertrages der Ampel-Koalition

Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht

Band 59

Herausgegeben von

Prof. Dr. Dr. h. c. Eberhard Schmidt-Aßmann
Ruprecht-Karls-Universität, Heidelberg

Prof. Dr. Friedrich Schoch
Albert-Ludwigs-Universität, Freiburg

in Verbindung mit dem
Deutschen Landkreistag



DEUTSCHER
LANDKREISTAG

Kommunalrelevanz des Vertrages der Ampel-Koalition

Professorengespräch 2022
des Deutschen Landkreistages
am 20./21.5.2022
in Berlin, Max Liebermann-Haus

Herausgegeben von

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke

Geschäftsführendes Präsidialmitglied
des Deutschen Landkreistages, Berlin

Honorarprofessor an der Universität Osnabrück

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek | Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über www.dnb.de abrufbar.

ISBN 978-3-415-07342-5
E-ISBN 978-3-415-07365-4

© 2022 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Satz: Thomas Schäfer, www.schaefer-buchsatz.de | Druck und Bindung: Beltz Grafische Betriebe GmbH, Am Fliegerhorst 8, 99947 Bad Langensalza

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden
www.boorberg.de

Vorwort

Die Corona-Pandemie hat es dem Deutschen Landkreistag nicht leicht gemacht, seine stets in Präsenz durchgeführten Professorenengespräche auch durch die Jahre 2020–2022 weiterzutragen. Im Ergebnis ist dies jedoch erfolgreich gelungen: Das der Thematik „Bauen und Wohnen auf dem Lande und in der Stadt“ gewidmete Professorengespräch (Band 57) konnte Mitte Juli 2020 ebenso ertragreich durchgeführt werden wie das zur „Funktionsfähigkeit des Bundesstaates und der Kreise auf dem Prüfstand“ (Band 58) u. a. unter Beteiligung des seinerzeitigen CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden *Ralph Brinkhaus* mit intensiven Debatten vor allem zu Corona und den rechtlichen Folgen Ende August 2021. Daran knüpfte das Mitte Mai durchgeführte DLT-Professorengespräch 2022 zur „Kommunalrelevanz des Vertrages der Ampel-Koalition“ thematisch mit 38 Gesprächsteilnehmern, unter ihnen die Fraktionsvorsitzende von Bündnis 90/DIE GRÜNEN, *Britta Haßelmann*, unmittelbar an.

Im insbesondere von Fragen des Klimaschutzes besonders geprägten Koalitionsvertrag vom 7.12.2021 heißt es an hervorgehobener Stelle in Tz. 251 ff.:

„Der Föderalismus ist eine Grundsäule der Bundesrepublik. Um die Leistungsfähigkeit zu erhöhen, braucht es Klarheit bei den Aufgaben und der Finanzierung. Wir streben eine engere, zielgenauere und verbindliche Kooperation zwischen Bund, Ländern und Kommunen an. Dazu werden wir gemeinsam mit Kommunen und Ländern einen Föderalismusdialog zur transparenteren und effizienteren Verteilung der Aufgaben, insbesondere zu den Themen Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, Bildung und Innere Sicherheit sowie zur Nutzung der Möglichkeiten der Digitalisierung, führen.“

Damit waren Gestaltung und Verlauf des DLT-Professorengesprächs 2022 früh vorgeprägt, während in Sachen Föderalismusdialog bis zum Ende der parlamentarischen Sommerpause 2022 schlicht nichts geschehen ist.

Wir danken der Berliner Sparkasse, namentlich dem Vorsitzenden des Vorstandes Dr. *Johannes Evers*, und *Kai-Uwe Peter*, Verbandsgeschäftsführer des Sparkassenverbandes Berlin, sehr herzlich dafür, dass sie es uns ermöglicht haben, das Professorengespräch 2022 in einer besonderen Stätte, dem Liebermann-Haus in Berlin am Pariser Platz direkt

neben dem Brandenburger Tor, also dem Sitz der Stiftung Brandenburger Tor, bei einer „Rundum-Betreuung“ durchzuführen.

Nachstehend sind die Referate und alle Diskussionsbeiträge, ergänzt um die Bewertung des Ampel-Koalitionsvertrages aus Sicht des Deutschen Landkreistages, systematisiert wiedergegeben.

Wir wünschen den Lesern bei der Lektüre interessante Einblicke und Erkenntnisse.

Berlin, den 13. August 2022

Hans-Günter Henneke

Inhaltsverzeichnis

Erster Abschnitt: Der Koalitionsvertrag	9
<i>Christian Waldhoff</i> Der Koalitionsvertrag – Relevanz und föderale Finanzierungsinhalte	11
<i>Hans-Günter Henneke</i> Bindungswirkung des Koalitionsvertrages und zentrale Vorhaben der Ampel-Koalition	27
Zweiter Abschnitt: Klimaschutz	65
<i>Martin Burgi</i> Klimaschutz und kommunale Selbstverwaltung nach BVerfG-Beschluss und Ampel-Koalitionsvertrag	67
<i>Hans-Günter Henneke</i> Kommunen im Klimaschutz – vom BVerfG nicht adressiert, vom Gesetzgeber in Pflicht genommen, an der Wertschöpfung zu beteiligen	85
Dritter Abschnitt: Katastrophenschutz	103
<i>Florian Becker</i> Zentralisierung im Katastrophenschutz?	105
<i>Kay Ruge</i> Der Bevölkerungsschutz im Koalitionsvertrag	128
<i>Hans-Günter Henneke</i> Muss der Bund wirklich mehr Verantwortung im Bevölkerungsschutz übernehmen?	144
Vierter Abschnitt: Digitalisierung	163
<i>Ariane Berger</i> Digitalisierung als Bewährungsprobe für den Föderalismus	165
<i>Hans-Günter Henneke</i> Standardisierung und die Frage, wer wen bei der Digitalisierung determiniert	178

Fünfter Abschnitt: Verbesserte kommunale Steuerausstattung statt Förderprogramme	189
Bewertung des Koalitionsvertrages von SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und Freien Demokraten durch das DLT-Präsidium vom 17.12.2021	191
Teilnehmer am Professorengespräch	237

Erster Abschnitt

Der Koalitionsvertrag

Christian Waldhoff

Der Koalitionsvertrag – Relevanz und föderale Finanzierungsinhalte¹

I. Koalitionsregierungen als bundesrepublikanische Normalität – Alleinregierung als Ausnahmefall

Koalitionsregierungen sind in der Bundesrepublik seit ihrem Bestehen Normalität – Alleinregierungen der Ausnahmefall.² Das ist Folge des im Kern Verhältniswahlrechts in Deutschland.³ Wahl-, Parteien- und parlamentarisches System hängen hier unmittelbar zusammen.⁴

Derartige Koalitionen basieren zumeist auf Absprachen, den Koalitionsvereinbarungen oder Koalitionsverträgen.⁵ Auf Bundesebene wurde selbst nach Erringen der absoluten Mehrheit durch *Adenauer* bei der Bundestagswahl 1957 zunächst eine Koalition mit der DP gebil-

¹ Die Vortragsform wurde weitgehend beibehalten.

² *Ingo von Münch*, Rechtliche und politische Probleme von Koalitionsregierungen, 1993, S. 6. Statistik und tatsächliches Material für die frühe und mittlere Bundesrepublik bei *Josef Anton Völk*, Regierungskoalitionen auf Bundesebene. Dokumentation und Analyse des Koalitionswesens von 1949 bis 1987, 1989; *Thomas Saalfeld*, Auswanderung der Politik aus der Verfassung?, in: Müller/Strøm (Hrsg.), Koalitionsregierungen in Westeuropa, 1997, S. 47 (57 ff.) zu entsprechenden Traditionen seit dem Kaiserreich: *Wolfgang Rudzio*, Koalitionen in Deutschland: Flexibilität informellen Regierens, in: Kropp/Schüttemeyer/Sturm (Hrsg.), Koalitionen in West- und Osteuropa, 2002, S. 43 ff.

³ Vgl. etwa *Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh*, Koalitionen, Kanzlerwahl und Kabinettsbildung, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 48 Rn. 2, 69; von Münch, Koalitionsregierungen (Fn. 2), S. 14.

⁴ Allgemein *Christian Waldhoff*, Parteien-, Wahl- und Parlamentsrecht, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 10 Rn. 71 und öfter.

⁵ Bemerkenswerte Ausnahme war die erste Große Koalition 1966 bis 1969, da keine Einigung über zentrale Fragen der Innen- und Rechtspolitik erzielt werden konnten; punktuelle Ad-hoc-Kompromisse sollten durch den als „Kressbronner Kreis“ titulierten Koalitionsausschuss gefunden werden, vgl. *Schneider/Zeh*, Koalitionen (Fn. 3), Rn. 71.

det, die sich erst im Lauf der Legislaturperiode auflöste, als mehr und mehr DP-Abgeordnete zur CDU übertraten. Auf Landesebene gibt es zwar gelegentlich noch Alleinregierungen (die Saarlandwahl im Frühjahr 2022 stellt das aktuellste Beispiel dar), die sich nur auf eine Parlamentsfraktion stützen; doch auch dort ist das inzwischen der Ausnahmefall, zumal seit in Bayern die CSU weit von absoluten Mehrheiten entfernt bleibt. Regierungskoalitionen sind in einem parlamentarischen Regierungssystem auch staatsrechtlich gedacht keine defizitären, nicht-optimalen Lösungen, gar „faule Kompromisse“, sondern entsprechen der Logik einer differenzierten Parteienlandschaft. Durch sie wird eine Kongruenz zwischen den parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen und der Regierungsverantwortung hergestellt. Solche Regierungskoalitionen funktionieren mal besser, mal schlechter. Das hängt oftmals vom Personal und dessen Harmonie auch auf persönlicher Ebene ab; schwierig wird es oft, wenn mehr als zwei Partner aufeinandertreffen (als Gegenbeispiel: Jamaika-Koalition in Schleswig-Holstein bis 2022). Die Funktionsfähigkeit hängt auch vom politischen Abstand bzw. der politischen Nähe der Beteiligten ab, wobei Nähe nicht zwingend ein Garant für Harmonie sein muss – eher im Gegenteil. Als Beispiel kann die letzte schwarz-gelbe Koalition im Bund genannt werden, die offensichtlich legendär schlecht harmonierte. Eine mögliche These lautet vor diesem Erfahrungshintergrund: Wenn die Koalitionäre politisch besonders nah beieinanderstehen, wird das Abgrenzungsbedürfnis umso heikler.

Koalitionen sind der Sache nach Absprachen zwischen den Beteiligten über die zukünftige politische Arbeit in einer Regierung.⁶ Diese Absprachen sind zumeist Ergebnis von Verhandlungen. Sowohl die Verhandlungen als auch die Absprachen haben sich in der bundesrepublikanischen Entwicklung dabei in Dauer und Umfang deutlich ausgeweitet. „Koalitionsvereinbarungen sind zeitlich befristete Absprachen zwischen zwei oder mehreren, im Parlament durch Fraktionen vertretenen politischen Parteien zu dem Zweck, eine Regierung zu bilden, die Regierungspolitik für die Dauer der Legislaturperiode zu bestimmen und mit der parlamentarischen Mehrheit zu unterstützen.“⁷ Der aktuelle Koalitionsvertrag „Mehr Fortschritt wagen“ umfasst stolze 177 Seiten! Die gescheiterten Jamaika-Verhandlungen nach der Bundestagswahl 2017 dauerten freilich deutlich länger, als diejenigen zur gegenwärtigen „Ampel“.

⁶ Vgl. von Münch, Koalitionsregierungen (Fn. 2), S. 15.

⁷ Helmuth Schulze-Fielitz, Koalitionsvereinbarungen als verfassungsrechtliches Problem. Zu den Grenzen einer Verrechtlichung des politischen Prozesses, JA 1992, S. 332.

Koalitionen sind zunächst ein politisches Phänomen. Rechtsfragen stellen sich, wenn überhaupt, eher am Rande. Gleichwohl gab es Anfang der 1960er Jahren und auch noch später eine vergleichsweise intensive staatsrechtliche Diskussion über Rechtsnatur und Bindungswirkung von Koalitionsverträgen.⁸ Anlass für die intensivierete juristische Befassung war das Bekanntwerden des geheim gehaltenen Abkommens zwischen CDU/CSU und FDP zur vierten Wahlperiode des Bundestages im Oktober 1961.⁹ Das mündete nach 40 Jahren Diskussion in gewisser Weise in den Handbuchartikel von *Katharina Gräfin Schlieffen* im Isensee-Kirchhofschen Staatsrechtshandbuch.¹⁰ *Juristisch* ist seitdem fast nichts mehr erschienen, weil es auch keine relevanten juristischen Probleme gab.¹¹ Dafür blüht die politikwissenschaftliche Debatte – hier freilich auf andere Fragen fokussiert und oft mit einem vergleichenden Ansatz.

Im Folgenden wird gleichwohl rekapitulierend auch auf die Rechtsfragen von Koalitionsvereinbarungen eingegangen, um die Beobachtungen – weniger rechtsdogmatisch als rechtsstrukturell – dann für eine kurze Analyse des aktuellen Vertrags zu nutzen.

II. Beteiligte an Koalitionsverhandlungen und Folgen für den Vertrag

Auf der „Titelseite“ des aktuellen Koalitionsvertrages lesen wir nach der Überschrift: „Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP)“. „Vertragspartner“ sind also politische Parteien.¹² Denkbar wären auch Parlamentsfraktionen, denn nach der Konstituierung eines Parlaments bilden sich diese *juristisch* zwar als eigenständige Teilorgane und damit staatliche Einheiten; *politisch*

⁸ Vgl. auch die Analyse von *von Münch*, Koalitionsregierungen (Fn. 2), S. 12 ff.

⁹ *Schulze-Fielitz*, Koalitionsvereinbarungen (Fn. 7), S. 333; hervorzuheben aus der seinerzeitigen Literatur *Christoph Sasse*, Koalitionsvereinbarung und Grundgesetz, JZ 1961, S. 719 ff.; *Wilhelm Kewenig*, Zur Rechtsproblematik der Koalitionsvereinbarungen, AöR 90 (1965), S. 182 ff.

¹⁰ *Katharina Gräfin von Schlieffen*, Koalitionsvereinbarungen und Koalitionsregimen, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 3, 3. Aufl. 2005, § 49.

¹¹ Ähnlich die Einschätzung bei *Schulze-Fielitz*, Koalitionsvereinbarungen (Fn. 7), S. 333.

¹² Allgemein *von Münch*, Koalitionsregierungen (Fn. 2), S. 15.

fungieren sie jedoch als verlängerte Arme der Parteien im Parlament.¹³ Juristisch wäre die Beteiligung von Fraktionen entgegen vereinzelt geäußerten Bedenken m. E. durchaus möglich; auch Parlamentsfraktionen dürfen, ja sollen sich absprechen und können das dann auch schriftlich fixieren. Sie konstituieren sich zudem zeitnah zur Parlamentskonstituierung, wären also schon existent.¹⁴ Das Problem besitzt jedoch kaum praktische Relevanz angesichts der großen Personenübereinstimmung zwischen dem Führungspersonal von Partei und Fraktion.¹⁵ Das fällt nur dann auseinander, wenn Parteivorsitzender ein Ministerpräsident ohne Bundestagsmandat ist und damit Partei- und Fraktionsvorsitz nicht einheitlich sind.

Die Initiative für Koalitionsverhandlungen¹⁶ geht üblicherweise von der aus der Wahl als stärkste Kraft hervorgegangenen Partei aus.¹⁷ Die Dauer solcher Verhandlungen hat in der Geschichte der Bundesrepublik stark geschwankt, hängt zumeist mit der Ausführlichkeit der Vereinbarung selbst zusammen.

III. Typische Inhalte; Veränderungen in Umfang und Stil in gut 70 Jahren Bundesrepublik Deutschland

Sieht man sich Koalitionsvereinbarungen näher an, so fällt auf, dass sie sich zumindest teilweise einer weitgehend rechtsförmigen Rhetorik bedienen; es scheint so, als dass Formalisierung und Förmlichkeit sowie insgesamt deren Öffentlichkeit eher zu- als abnehmen. Seit 1980 besteht die heute dann noch ausgeweitete Form mit inhaltlichen Aussagen und nicht nur Spiegelstrichen oder Stichworten. In den 1950er Jahren bestanden die Absprachen noch in Ad-hoc-Vereinbarungen, oftmals auch nur in Briefwechseln zwischen den Parteiführern.

13 Allgemein zur Rechtsnatur von Parlamentsfraktionen *Philipp Austermann/Christian Waldhoff*, Parlamentsrecht, 2020, Rn. 244 ff.

14 Anders zum Zeittableau wohl *Gräfin von Schlieffen*, Koalitionsvereinbarungen (Fn. 10), Rn. 4.

15 *von Münch*, Koalitionsregierungen (Fn. 2), S. 17.

16 Ausführlich am Beispiel von Koalitionen auf Landesebene *Sabine Kropp*, Regieren in Koalitionen. Handlungsmuster und Entscheidungsbildung in deutschen Länderregierungen, 2001, S. 108 ff.

17 Differenziert *Suzanne S. Schüttemeyer*, Koalitionsbildung im Bund: Sache der Parteien?, in: *Sturm/Kropp* (Hrsg.), Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen, 1999, S. 81 (83 ff.).

Noch die erste Große Koalition in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre begnügte sich mit institutionellen Vorkehrungen, statt mit der Festschreibung inhaltlicher Politiken. Die Verschiebung zu Inhalten sowie deren Detaillierungsgrad in den Vereinbarungen hat kontinuierlich zugenommen.¹⁸

Im aktuellen Koalitionsvertrag umfasst die Präambel vier Seiten zu Beginn, die institutionellen und personalen Absprachen viereinhalb Seiten am Schluss; der Rest, also weit über 90 % des Textumfangs, ist der Sach- und Fachpolitik gewidmet.

IV. Rechtsprobleme von Koalitionsverträgen

Es stellen sich im Wesentlichen drei Rechtsfragen im Zusammenhang mit Koalitionsverträgen, wobei die ersten beiden zwei Seiten einer Medaille darstellen: Welche Rechtsnatur haben sie und welche Bindungswirkung bzw. Einklagbarkeit folgt daraus? Und: Wie sind etwaige Spannungen zu vorhandenen verfassungsrechtlichen Organisationsstrukturen zu bewerten?

Das Bundesverfassungsgericht hat sich – soweit ersichtlich – noch nicht geäußert und auch nicht äußern müssen. Aus der obergerichtlichen Rechtsprechung liegt lediglich ein abseitiger älterer Sonderfall vor.¹⁹

1. Rechtsnatur

Die zentrale Frage geht dahin, ob es sich um einen rechtsverbindlichen Vertrag oder um einen politischen Pakt handelt. Hierzu wurde bisher schon mehr oder weniger alles vertreten. Vorab kann festgehalten werden, dass neue Wort- oder Kategorienschöpfungen wie eine Qualifizierung als „Verfassungsvertrag“²⁰ wenig weiterführen. Dass die Rede-weise vom „Vertrag“ wenig zielführend ist erhellt, schon daraus, dass sich durch Koalitionsabreden politische Parteien verpflichten für das

¹⁸ *Gräfin von Schlieffen*, Koalitionsvereinbarungen (Fn. 10), Rn. 6 mit Fn. 8.

¹⁹ BGHZ 29, 187; zu dieser sog. Tonbandaffäre, einen Sachverhalt aus dem Jahr 1955 betreffend, eingehend *von Münch*, Koalitionsregierungen (Fn. 2), S. 8 ff., der hinsichtlich einer Absprache im seinerzeitigen Koalitionsvertrag von deren „verwaltungsrechtlichen Natur“ ausging.

²⁰ *Sasse*, Koalitionsvereinbarung (Fn. 9), S. 719 ff.

Handeln von Verfassungsorganen, die mit ihnen weder institutionell noch personell identisch sind; es würden also Personen rechtlich verpflichtet zu Handlungen, die unmittelbar nicht in ihrer Macht stehen.²¹

Dass bei derartigen Absprachen ein *politischer* Bindungswille besteht, dürfte unbestreitbar sein.²² Dieser reicht regelmäßig auch weiter als ein potenzieller Rechtsbindungswille.²³ Teilweise wird darüber hinaus jedoch auch ein Rechtsbindungswille behauptet und zu konstruieren versucht. Dieser kann – wie stets – nur durch Auslegung ermittelt werden, er müsste sich objektiv äußern.

Als Indizien werden für eine Rechtsbindung angeführt der rechtliche Duktus der Absprachen, der Detaillierungsgrad bis hin zu Bürokratisierung, die Vereinbarung von Streitschlichtungsmechanismen und Praeteregremlen, d. h. in der Verfassung nicht vorgesehenen Gremien.²⁴ „Insgesamt ist zu beobachten, daß sich die Koalitionsvereinbarungen immer stärker einer rechtlichen Rhetorik bedienen. So wirken sie unpolitischer, unparteilicher und staatsnäher. Die Form verleiht ihnen öffentliche Glaubwürdigkeit, drängt sie aber auch in die Juridifizierung. Noch ist die Schwelle nicht überschritten“.²⁵ Das wird dann als „Bindungswillen, der in einem definierbaren Rahmen unbedingt ist“²⁶, gekennzeichnet.

M. E. ist kein einziges „Indiz“ als solches aussage- oder gar schlagkräftig. Auch das Faktum, dass es seit Jahrzehnten üblich ist, die entworfene Vereinbarung durch die zuständigen Parteigremien und (d. h. in der Regel: Parteitage) gebilligt werden, führt zu keinem anderen Ergebnis. Parteigremien sind durch das Parteienrecht selbstverständlich verpflichtet; sie beschließen im Regelfall freilich über politische und nicht über rechtliche Fragen. Besonders irritierend finde ich es, wenn Autoren die Vereinbarung als „auf dem Weg“ zur Verrechtlichung oder gar „an der Schwelle“ dazu charakterisieren.²⁷ Der Rechtsbindungswille / die Rechtsbedeutsamkeit ist binär kodiert – ein „bisschen“

21 *Ernst R. Zivier*, Der Koalitionsvertrag – rechtlich oder „nur“ politisch bindend?, RuP 1998, S. 204 (206).

22 *Schulze-Fielitz*, Koalitionsvereinbarungen (Fn. 7), S. 334 f.; *Gräfin von Schlieffen*, Koalitionsvereinbarungen (Fn. 10), Rn. 7.

23 *Zivier*, Koalitionsvertrag (Fn. 21), S. 204.

24 Vgl. etwa *Gräfin von Schlieffen*, Koalitionsvereinbarungen (Fn. 10), Rn. 8, 11 und öfter.

25 *Gräfin von Schlieffen*, Koalitionsvereinbarungen und Koalitionsorgane (Fn. 10), Rn. 12; ähnlich auch *von Münch*, Koalitionsregierungen (Fn. 2), S. 29, der eine Parallele zu den Ritualen von Tarifverhandlungen zieht.

26 *Gräfin von Schlieffen*, Koalitionsvereinbarungen (Fn. 10), Rn. 12.

27 *Gräfin von Schlieffen*, Koalitionsvereinbarungen (Fn. 10), Rn. 12 und öfter.

Rechtsbindung gibt es nicht. Dass die faktische, d. h. politische Bindungswirkung erheblich ist, widerspricht dem nicht. Diese wird gerade auch durch die öffentliche Beobachtung verstärkt: Ich erinnere mich, dass etwa die Süddeutsche Zeitung in der letzten Legislaturperiode in einer Art Monitoring konsequent in ihrem Politikteil eine Art „Ampel“ mit drei Kategorien publizierte, wie viele der „Projekte“ der seinerzeitigen Großen Koalition schon verwirklicht („grün“), wie viele in Arbeit („gelb“) und wie viele noch völlig unbearbeitet seien („rot“).

Die Relativität der auch politischen Bindung wurde jedoch selten so schnell, so deutlich und so offenbar wie hinsichtlich der Außen- und Sicherheitspolitischen Passagen des „Fortschritt-Vertrages“, die – um ein berühmtes Zitat abzuwandeln – mit dem Federstrich eines Feldherrn am 24. Februar zu Makulatur wurden. Der russische Einmarsch in die Ukraine erledigte nicht nur einen Gutteil politischer Lebenslügen in den Bereichen Außen- und Verteidigungspolitik, sondern ließ auch die entsprechenden Passagen des Vertrags hinfällig werden (übrigens angesichts der Dramatik und Bedeutsamkeit der Entwicklung auch für zentrale andere Politikfelder, insbesondere die Finanzen).

2. Bindungswirkung / „Einklagbarkeit“

Das an dieser Stelle etwas seltsame starke Bedürfnis nach Verrechtlichung mag entweder einer *deformation professionelle* von Juristen geschuldet sein oder es soll die juristische Befassung mit dem Thema überhaupt erst legitimieren. Ob hier ein Rechtsgeschäft vorliegt oder nicht, kann sinnvollerweise nur anhand der möglichen (Rechts-)Folgen beurteilt werden. Echte Rechtssanktionen werden zumindest regelmäßig nicht vereinbart. Der entscheidende Punkt ist die Bindungswirkung und d. h. juristisch die Einklagbarkeit. Die Absurdität der Frage wird aus unterschiedlichen Gründen unmittelbar deutlich: Wie in einer Ehe ist auch eine Koalition zu Ende, wenn man sich zum Konfliktaustrag vor Gericht trifft. Hinzu kommt das Nachdenken über das konkret zuständige Gericht für eine spezifisch juristische Durchsetzung.²⁸ Das hinge natürlich auch von der konkreten Rechtsnatur einer vertraglichen Vereinbarung ab. Die schon erwähnte Kategorie des „verfassungsrechtlichen Vertrages“ bringt schon deshalb nichts, weil es an einer entsprechenden Verfahrensart für Karlsruhe fehlte (selbst wenn man für einen Organstreit mit den beteiligten Regierungsfractionen mögliche Antragsberechtigte hätte, geht es doch kaum um einen Streit

²⁸ Vgl. *Schulze-Fielitz*, Koalitionsvereinbarungen (Fn. 7), S. 335.

um *grundgesetzliche* Pflichten). Noch skurriler würde es freilich bei einer einfachrechtlichen Qualifizierung der Abreden, denn das Verwaltungsgericht Berlin oder das Amtsgericht Tiergarten scheiden wohl offensichtlich als geeignete Entscheidungsinstanzen aus. Von diesen Überlegungen unberührt bleibt der wohl kaum praxisrelevante Sonderfall, dass ausnahmsweise am Rande zusätzlich wirklich zivilrechtliche Vereinbarungen getroffen werden.

Merkwürdigerweise wird von Niemandem die gerichtliche Einklagbarkeit von Koalitionsverträgen behauptet; warum dann nicht die Konsequenz auch einer fehlenden Rechtsbindung insgesamt gezogen wird, bleibt unklar.²⁹ Kurz und gut: Koalitionsverträge oder Koalitionsvereinbarungen sind nicht mehr und nicht weniger als politische Absprachen ohne wirkliche Rechtsbindung.³⁰

3. Spannungsverhältnisse in Bezug auf verfassungskräftig Institutionen

Die m. E. relevantere und spannendere Rechtsfrage ist diejenige, ob bzw. inwieweit bestehende verfassungsrechtliche Institutionen durch einen Koalitionsvertrag überlagert, womöglich entwertet oder verändert werden und was daraus verfassungsrechtlich folgt.³¹ In der Sache ist das dann eine Diskussion über Verrechtlichungsgrenzen in Bezug auf Politik. Es geht m. a. W. um die „diffuse Grenze zwischen Recht und Politik“.³² In diesem Zusammenhang wurde etwa der Vorwurf einer „unzulässigen Außensteuerung von Verfassungsorganen“ erhoben.³³

Das Grundgesetz und auch das Parteiengesetz enthalten keinerlei explizite Regelungen über die Zulässigkeit von Koalitionsverträgen.³⁴ Man wird hier von einem „billigend zur Kenntnis nehmen“³⁵ ausgehen

29 Besonders deutlich (Rechtsbindung aber keine Durchsetzbarkeit) von *Münch*, Koalitionsregierungen (Fn. 2), S. 30. Wie hier *Zivier*, Koalitionsvertrag (Fn. 21), S. 204.

30 *Konrad Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1999, Rn. 178; *Schulze-Fielitz*, Koalitionsvereinbarungen (Fn. 7), S. 334 f.

31 Allgemein zum „Regierungshandeln bei Koalitionsregierungen“ *Völk*, Regierungskoalitionen (Fn. 2), S. 151 ff.

32 *Schulze-Fielitz*, Koalitionsvereinbarungen (Fn. 7), S. 336.

33 *Adolf Schüle*, Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts, 1964, S. 124 ff.

34 Vgl. auch *Gräfin von Schlieffen*, Koalitionsvereinbarungen (Fn. 10), Rn. 16.

35 Ebd.

können: „Das im Grundgesetz festgelegte parlamentarische Regierungssystem geht von der Notwendigkeit der Regierbarkeit der Bundesrepublik aus.“³⁶ „Bedenken gegen die Zulässigkeit von Koalitionsvereinbarungen ergeben sich daraus, daß staatliche Kompetenzträger sich durch die verbindliche Vereinbarung ihrer gesetzlichen Rechte und Pflichten vertraglich begeben haben oder zu starken faktischen Zwängen ausgesetzt sein könnten.“³⁷ Der Befürchtung liegt das zentrale verfassungsrechtliche Postulat zugrunde, dass Verbands- oder Organkompetenzen für die Beteiligten nicht disponibel sind.

Die innere Willensbildung von Verfassungsorganen ist allenfalls in Ansätzen rechtlich normiert.³⁸ In der Gegenwart geht man zudem eher von einem responsiven Politikmodell aus: Auch zwischen den Wahlen ist es Aufgabe der politischen Parteien, Parlaments- und Regierungshandeln in das Legitimationssubjekt rückzukoppeln.³⁹ Nicht Einbahnstraßen der Willensbildung, sondern Wechselwirkungsmechanismen zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Ebenen kennzeichnet das politische Handeln in diesem Bereich. Letztlich ist es durch Art. 21 Abs. 1 GG vorausgesetzte Aufgabe der politischen Parteien, jegliches Staatshandeln auf Regierungs- und Parlamentebene zu unterfangen und zu begleiten.⁴⁰ Warum dann keine politische Koordination stattfinden können sollte, bleibt unerklärt. Treffend sind Koalitionsabsprachen und Koalitions handeln daher von politikwissenschaftlicher Seite als effizienzsteigernde Ergänzungen der formellen Regierungsstrukturen gekennzeichnet worden.⁴¹

Klar ist andererseits aber auch, dass Verfassungsrechte durch Koalitionsvereinbarungen nicht abbedungen werden können. Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers – Art. 65 Satz 1 GG – erfährt durch detaillierte Koalitionsvereinbarungen eine Art Kollektivierung und

36 von Münch, Koalitionsregierungen (Fn. 2), S. 14.

37 Schulze-Fielitz, Koalitionsvereinbarungen (Fn. 7), S. 333.

38 Rudzio, Koalitionen in Deutschland (Fn. 2), S. 64.

39 Vgl. etwa aus politikwissenschaftlicher Sicht Roland Pennock, Responsiveness, Responsibility and Majority Rule, *American Political Science Review* 1952, S. 790 ff.; Werner Patzelt, Abgeordnete und Repräsentation, 1993, S. 43 f. und öfter; aus staatsrechtlicher Sicht Hermann Pünder, Wahlrecht und Parlamentsrecht als Gelingensbedingungen repräsentativer Demokratie, *VVDStRL* 72 (2013), S. 191 (198 ff.); Waldhoff, Parteienrecht (Fn. 4), Rn. 2 und öfter.

40 M. E. zu skeptisch Michael Brenner, Das Prinzip Parlamentarismus, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 3, 3. Aufl. 2005, § 44 Rn. 61.

41 Rudzio, Koalitionen in Deutschland (Fn. 2), S. 65.

Prozeduralisierung.⁴² Entsprechendes gilt für die Personalhoheit des Bundeskanzlers bei der Zusammenstellung der Bundesregierung nach Art. 64 Abs. 1 GG.⁴³ Letztlich steht das Freie Mandat i. S. v. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG rechtsverbindlichen Absprachen jedoch entgegen.⁴⁴ Es bleibt beim politischen Programm – verbindliche Weisungen an die Verfassungsorgane sind weder vorgesehen, noch wären sie möglich.⁴⁵ Dass sich der Abgeordnetenstatus gleichwohl schleichend wandeln kann, gehört zur Entwicklung von Parlamentarismus.⁴⁶ Die Frage der Zulässigkeit von Koalitionsverträgen löst sich auf dieser Ebene mit der Unterscheidung zwischen dem verfassungsrechtlich vorgegebenen institutionellen Rahmen, der auch nicht zur Disposition der Beteiligten steht, einerseits und der innerhalb dieses Rahmens möglichen politischen Absprachen andererseits. Im Konfliktfall setzt sich letztlich immer der verfassungsrechtliche Rahmen durch – dann zumeist jedoch um den Preis einer Aufkündigung der politisch abgesprochenen Koalition.

In den institutionellen Absprachen im aktuellen Koalitionsvertrag versucht man insofern gegenzusteuern, als dass das Parlament „als Ort der Debatte und der Gesetzgebung“ gestärkt werden soll.⁴⁷ Die dazu erwähnten Maßnahmen wie eine Verlebendigung etwa des Instituts der Regierungsbefragung⁴⁸ stößt in der politischen Praxis jedoch an die Grenze der Kommunikationsfähigkeit und Kommunikationswilligkeit der Regierung. Die Befürchtung der Verlagerung von Politik auf Praetergremien wird jedoch auch dadurch relativiert, dass regelmäßig nicht parlamentarische Funktionsträger, sondern politische Parteien Abkommenspartner sind. Dass hier eine *politische* Bindung verspürt wird, ist dann unschädlich – solche gibt es in der parlamentarischen Demokratie ständig. Das entspricht etwa der nicht nur zulässigen, sondern parlamentarisch geradezu notwendigen Fraktionsdisziplin.⁴⁹ Die – politische, nicht rechtliche – Bindung erfolgt dann regelmäßig inner-

42 Vgl. *Hans Jörg Hennecke*, Regieren in Koalitionen seit 1949. Bilanz und Perspektiven, in: Gassert/Hennecke (Hrsg.), *Koalitionen in der Bundesrepublik. Bildung, Management und Krisen von Adenauer bis Merkel*, 2017, S. 315.

43 *Schulze-Fielitz*, *Koalitionsvereinbarungen* (Fn. 7), S. 333; *Gräfin von Schlieffen*, *Koalitionsvereinbarungen* (Fn. 10), Rn. 25.

44 *von Münch*, *Koalitionsregierungen* (Fn. 2), S. 27; *Gräfin von Schlieffen*, *Koalitionsvereinbarungen* (Fn. 10), Rn. 24.

45 Ähnlich auch *Gräfin von Schlieffen*, *Koalitionsvereinbarungen* (Fn. 10), Rn. 21.

46 *Mehrdad Payandeh*, Die Organisation politischer Willensbildung: Parlamente, *VVDStRL* 81 (2022), S. 171 (181 ff.).

47 S. 174.

48 Dazu allgemein etwa mit kritischem Fokus auf Reformprojekte *Jelena von Achenbach*, Reform der Regierungsbefragung im Bundestag, *Der Staat* 58 (2019), S. 325 ff.

49 Vgl. nur *Waldhoff*, *Parteienrecht* (Fn. 4), Rn. 112.

halb des jeweiligen Kompetenzrahmens. Mit beachtlichen Argumenten hat etwa *Schulze-Fielitz* vor diesem Hintergrund für eine Publikationspflicht von Koalitionsvereinbarungen plädiert.⁵⁰ Im Streit- oder Grenzfall müsste ohnehin das konkrete Verhalten des „gebundenen“ Organs verfassungsgerichtlich überprüft werden, nicht eine koalitionsvertragliche Absprache.

Zusammengefasst: Koalitionsvereinbarungen sind entgegen immer noch geäußerten anderen Ansichten nicht mehr und nicht weniger als politische Absprachen mit ausschließlich politischer Verbindlichkeit. Die (bloß) politische Verbindlichkeit von Koalitionsvereinbarungen oszilliert zwischen dem abzuarbeitenden politischen Programm für eine Legislaturperiode einerseits, dem Vorbehalt des Überholtwerdens binnen weniger Monate andererseits. Selten wurde dies so deutlich wie durch den Überfall Russlands auf die Ukraine am 24. Februar 2022.

V. Der aktuelle Koalitionsvertrag – insbesondere föderale Finanzierungsinhalte

Der aktuelle Koalitionsvertrag von 2021 „Mehr Fortschritt wagen“ reiht sich in die schon bisher skizzierte Entwicklung der letzten Jahrzehnte nahtlos ein. Die Koalitionsverhandlungen als solche erscheinen angesichts von Unprofessionalität und Chaos 2017 geradezu vorbildhaft und gaben zu Hoffnung Anlass. Die Realität hat sich – wie wir inzwischen wissen – doch deutlich anders entwickelt.

Sieht man sich die Aussagen des Koalitionsvertrags es zu föderalen, insbesondere zu Finanzierungsfragen näher an, so sind zwar zahlreiche Bekenntnisse zu den gleichwertigen Lebensverhältnissen im Bundesgebiet vorhanden und auch zu begrüßen. Bei den damit verbundenen Finanzierungsfragen bleiben die Formulierungen jedoch auffälligerweise – und nach dem bisher ausgeführten: konsequenterweise – reichlich vage. Für die zahlreichen und durchaus auch vielfältigen geplanten Maßnahmen werden regelmäßig keine Finanztableaus präsentiert. Ich mag das Adjektiv „ganzheitlich“ nicht und es kann auch gefährlich sein; vorliegend wird man jedoch konstatieren müssen, dass nur ein insofern „ganzheitlicher“ Politikansatz, der zugleich mitbedenkt und ggf. mitvereinbart, wie die Projekte zu finanzieren sind, Realitätsanspruch haben kann. Nur die finanzwirtschaftlich quasi „kostenlosen“

50 Koalitionsvereinbarungen (Fn. 7), S. 334.

gesellschaftspolitischen Projekte sind davon ausgenommen. Das Fehlen klarer Finanzierungskonzepte dürfte freilich zum Standardreertoire von Koalitionsverträgen gehören.

Doch zurück zur Finanzwirtschaft: Die 2020er Jahre werden einerseits als Jahrzehnt für Zukunftsinvestitionen apostrophiert und die Aufgaben Klimaschutz, Digitalisierung, Bildung und Forschung sowie Infrastruktur hervorgehoben.⁵¹ Gleichzeitig soll die Schuldenbremse eingehalten werden – freilich mit reichlich unklaren Modifizierungen in Form von Aufweichungen, wie einer „Reform“ des Konjunkturmechanismus, der Streckung von Tilgungszeiträumen sowie erhöhten Kreditaufnahmeermächtigungen für Sondervermögen und KfW.⁵² Dass dann auch auf europäischer Ebene Verschuldungsmöglichkeiten ausgelotet werden sollen, erscheint fast schon konsequent. Innerbundesstaatlich soll ein gewisser Spielraum durch die verfassungsrechtlich höchst problematische Umschichtung nichtgenutzter Corona-Mittel für die koalitionären Top-Ziele von Klimaschutz und Digitalisierung geschaffen werden.⁵³ Dass Mittel, die sich eindeutig und klar auf einen Ausnahmetatbestand der Schuldenbremse stützen konnten, nun per Federstrich eines Nachtragshaushalts für Zwecke umfunktioniert werden sollen, die – wie besonders deutlich bei der Digitalisierung – nichts mit den Überraschungsmomenten einer Naturkatastrophe gemein haben, erschüttert schon in gewisser Weise.⁵⁴ Die hoffentlich letztmalige Verlängerung der Corona-Ausnahme für 2022 mag man dagegen milder beurteilen, wenn man richtigerweise die Katastrophenklausel nicht nur auf die *unmittelbare* Pandemiebekämpfung bezieht. Während diese mehr oder weniger problematischen Finanzierungsprojekte vergleichsweise konkret benannt sind, bleiben die Refinanzierungsaussagen denkbar unbestimmt. Als zentrale Nichtaussage darf ich in diesem Kontext zitieren:

„Es muss auf eine ausgewogene Lastenverteilung zwischen den Ebenen der öffentlichen Haushalte geachtet werden. Insbesondere bei neuen Aufgaben, die der Bund auf die anderen Ebenen übertragen will, wird auf eine Ausgewogenheit der Finanzierung stärker geachtet.“⁵⁵

51 S. 5 f., 158.

52 S. 158, 159, 161.

53 S. 160 f.

54 Zu dem Trend zu Sondervermögen vgl. im Überblick *Henning Tappe/Rainer Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 2. Aufl. 2019, Rn. 543 ff.; grundlegend *Thomas Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996; aktuell *Christian Waldhoff*, Was ist eigentlich... ein Sondervermögen?, JuS 2022, S. 319 f.

55 S. 164.

Das hat eine ähnlich schwache direktive Wirkung wie das verfassungsrechtliche Kriterium der „Angemessenheit“ des Ausgleichs im Finanzausgleich des Grundgesetzes.

Von vergleichbarer Qualität und Konkretheit ist die Ankündigung, dass es erforderlich sei, für die gesamte Legislaturperiode alle Ausgaben auf den Prüfstand zu stellen und eine strikte Neupriorisierung am Maßstab der Zielsetzungen des Koalitionsvertrags vorzunehmen.⁵⁶ So sollen Umschichtungspotenziale für die politischen Ziele der Koalition gewonnen werden. Konkret ist so etwas nicht. Ausgabenkürzungen seien unvermeidbar – der geneigte Leser würde nur gerne erfahren: welche? Die allgemein zunehmende Flucht in Nebenhaushalte (im Koalitionsvertrag ist die Umwidmung des Corona-Sondervermögens enthalten; das 100-Mrd.-Programm noch nicht) entkernt eine zentrale Haushaltsfunktion: Die Idee des parlamentarischen Budgetrechts, mittels des Haushaltsgesetzes den Haushaltsplan als rechtlich verbindlich zu erklären und damit Staatsausgaben demokratisch zu legitimieren, liegt darin, dass der Deutsche Bundestag über die Haushaltsbewilligung neben den (Sach-)Gesetzen über die Zuweisung von Geldmitteln eine zusätzliche Steuerungsmöglichkeit gegenüber der Exekutive erhält.⁵⁷ Der Idee nach sollen alle voraussichtlichen Einnahmen und alle geplanten Ausgaben eines Gemeinwesens – Bund, Land oder Kommunen – periodisch jeweils in einem einzigen Haushaltsplan vermerkt sein. Die parlamentarische Zustimmung ist dann eine Art politischer Gesamtscheidung über die Staatsfinanzierung und damit, wie gerade gezeigt, auch über die Politik insgesamt.⁵⁸ Da die Einnahmen stets begrenzt sein werden, geht es um das politische Aushandeln, welche Sachpolitik mit wie viel Geld ausgestattet wird. Letztlich müssen bei der Haushaltsaufstellung immer politische Kompromisse geschlossen werden. Das „Geben“ an der einen Stelle führt notwendigerweise zu einem „Nehmen“ an einer anderen.⁵⁹ Anschaulich hat das Bundesverfassungsgericht daher den Haushaltsplan als „staatsleitenden Hoheitsakt in Gesetzesform“, als Regierungsprogramm in Zahlen charakterisiert.⁶⁰ Durch einen vollständigen und einzigen periodischen

56 S. 161, 162.

57 Vgl. etwa *Christian Waldhoff*, Budgethoheit und Haushaltskontrolle – vom „Königsrecht“ zum leeren Ritual?, in: Bitburger Gespräche. Jahrbuch 2018, 2019, S. 113 (115 ff.).

58 *Paul Kirchhof*, Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, NVwZ 1983, S. 505.

59 *Christian Waldhoff*, Überforderung nationaler Parlamente durch die Globalisierung? Grenzen am Beispiel der Budgetverantwortung, in: Franzius/Mayer/Neyer (Hrsg.), Modelle des Parlamentarismus im 21. Jahrhundert, 2015, S. 109 (115).

60 BVerfGE 79, 311 (329).