

**Vereinbarung über die Rückgabe der Rhein-Main Air Base
sowie die Durchführung und Finanzierung von Baumaßnahmen
auf den Luftwaffenstützpunkten Spangdahlem und Ramstein**

A. Auftrag

Die Landtagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat den Wissenschaftlichen Dienst gebeten, ein Gutachten zur abgeschlossenen Vereinbarung über die Rückgabe der Rhein-Main Air Base sowie die Durchführung und Finanzierung von Baumaßnahmen auf den Luftwaffenstützpunkten Spangdahlem und Ramstein vom 27. Juli 1999 zu erstellen. Sie bittet um die Prüfung von vier unterschiedlichen Fragestellungen:

Erstens ist die Frage zu prüfen, ob es sich bei der oben genannten Vereinbarung um einen Staatsvertrag handelt bzw. ob die Vereinbarung aus anderen Gründen der Zustimmung des Landtags Rheinland-Pfalz bedurft hätte und welche Konsequenzen sich aus einer ggf. fehlenden Zustimmung ergeben. Zweitens bittet die Fraktion um Klärung, ob vom Fluglärm betroffene Eigentümer ihr Einspruchs- und ggf. Klagerecht durch abgeschlossene Entschädigungsverträge mit dem Bund verloren haben und welche Auswirkung dies auf die laufenden Genehmigungsverfahren hat. Drittens soll die Fragestellung geprüft werden, ob die Variante „Drehung der Landebahn des Luftwaffenstützpunkts Ramstein“ nicht die einzig verhältnismäßige Entscheidung darstellt. Schließlich (viertens) soll geprüft werden, ob ein Raumordnungsverfahren nach § 18 Landesplanungsgesetz tatsächlich – so die Ausführungen des Innenministeriums – entbehrlich ist.

Im Sinne einer möglichst kurzfristigen Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes wurde mit den Auftraggebern vereinbart, zunächst die Prüfungsergebnisse zu den Fragen 1 und 4 zu übermitteln, die zurückgestellten Teilfragen 2 und 3 werden sodann beantwortet.

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

B. Stellungnahme

I. Zum Sachverhalt

Seit Oktober 1993 führten die Flughafen Frankfurt Main AG (FAG) und die US Luftstreitkräfte Gespräche über einen Teilabzug der US Airforce von der Rhein-Main Air Base in Frankfurt. Als Ergebnis dieser Gespräche, an denen sich für den Bund das Bundesministerium der Finanzen bzw. das Bundesministerium der Verteidigung beteiligten, wurde 1994 eine Grundsatzvereinbarung erzielt, wonach die US Luftstreitkräfte ca. die Hälfte der Rhein-Main Air Base räumen sollten. Nachdem im Frühjahr 1998 die Amerikaner einen vollständigen Abzug von der Rhein-Main Air Base in ihre Überlegungen aufgenommen hatten, wurde– seit Mitte 1998 unter Einbeziehung der Landesregierung von Rheinland-Pfalz - eine Vereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland, der Regierung der Vereinigten Staaten, der Flughafen Frankfurt Main AG, dem Land Hessen sowie dem Land Rheinland-Pfalz über den vollständigen Abzug und die Rückgabe der Rhein-Main Air Base Frankfurt sowie über die Durchführung und Finanzierung von Baumaßnahmen auf den als internationale Drehscheibe auszubauenden Luftwaffenstützpunkten Spangdahlem und Ramstein abgeschlossen. Nachdem der Ministerrat am 27. April 1999 beschlossen hatte, eine finanzielle Beteiligung des Landes Rheinland-Pfalz in Höhe von bis zu 5,4 % der Umzugskosten anzubieten, wurde am 27. Juli 1999 zwischen den genannten fünf Vertragspartnern die Vereinbarung über die Rückgabe der Rhein-Main Air Base und die Durchführung und Finanzierung von Baumaßnahmen auf den Luftwaffenstützpunkten Spangdahlem und Ramstein unterzeichnet.

In diesem Vertrag (zit. Rückgabvereinbarung), der nicht als Landtagsdrucksache vorliegt,¹ sind insbesondere folgende Vereinbarungen getroffen:

§ 2 Ziffer 1 bemisst die Baukosten einer Verlagerung der Rhein-Main Air Base Frankfurt auf maximal 727,8 Millionen DM, worin maximal 100,4 Millionen DM Baunebenkosten enthalten sind. Die Kosten, einschließlich der Baunebenkosten, werden vom Bund, der Stadt Frankfurt, vom Land Hessen, vom Land Rheinland-Pfalz sowie von der FAG getragen. Das Land Rheinland-Pfalz hat sich dabei verpflichtet, durch Reduzierung der gemäß Kostenerstattungsvereinbarung zwischen dem Bund und dem Land Rheinland-Pfalz vom 20. April 1999 an das Land zu zahlenden Baunebenkosten diese bis zu einem Betrag von maximal 33,9 Millionen DM zu tragen.

Gemäß § 2 Ziffer 1 Buchstabe f erwarten die Vertragsparteien, dass die NATO sich in Höhe von mindestens 157,5 Millionen DM an der Finanzierung der wesentlichen Maßnahmen auf der Ramstein Air Base beteiligt. Für den Fall des Ausbleibens dieser Mittel verpflichten sich der Bund, die Länder Hessen und Rheinland-Pfalz und die Stadt Frankfurt dazu, eine gesonderte Vereinbarung zur Schließung der Finanzierungslücke zu treffen.

Gemäß § 10 der Vereinbarung steht diese unter dem Vorbehalt der Zustimmung verschiedener Gremien, insbesondere des hessischen Landtags und des Ministerrates des Landes Rheinland-Pfalz.

Am 23. Dezember 1999 wurde das Vorliegen der vorbehaltenen Zustimmungen zwischen den Vertragsparteien festgestellt und damit das vereinbarte Verlegungsprogramm in Kraft gesetzt.

Der Landtag Rheinland-Pfalz wurde durch die Beantwortung parlamentarischer Anfragen von Seiten der Landesregierung über das Fortschreiten und die wesentlichen Inhalte der Verhandlungen zwischen den Vertragsparteien im Nachgang unterrichtet. Darüber hinaus wurde der Haushalts- und Finanzausschuss durch das Ministerium der Finanzen in seiner 55. Sitzung am 15. Juni 1999 sowie mit Schreiben vom 8. September 1999 über die finanzielle Beteiligung des Landes an der Verlagerung der Rhein-Main Air Base auf die Flugplätze Ramstein und Spangdahlem informiert (Vorlage 13/3300). Hierbei teilte der Finanzminister mit, dass die auf das Land entfallenden Baunebenkosten in den Entwurf des Doppelhaushaltes 2000/2001 im Einzelplan 12 als Zuschuss an den Landesbetrieb LBB eingestellt würden.²

Das Gutachten basiert auf den öffentlich zugänglichen Informationen über die getroffene Vereinbarung und auf den von der Landesregierung gegenüber dem Parlament hierzu abgegebenen Erklärungen.³ Unterlagen über eventuelle vertragliche Nebenabsprachen, Protokollerklärungen oder Ratifizierungsvorbehalte liegen dem Wissenschaftlichen Dienst nicht vor.

¹ Die Vertragsbestimmungen sind nach der unter www.ig-oekoflughafen.de veröffentlichten Version zitiert.

² Vorlage 13/3300.

³ Vgl. hierzu insbesondere Vorlagen 13/3300, 14/1470 sowie die Stellungnahmen der Landesregierung im Haushalts- und Finanzausschuss am 15. Juni 1999 sowie im Innenausschuss am 5. September 2002.

II. Zum Bestehen eines parlamentarischen Zustimmungserfordernisses

Gefragt ist, ob die Zustimmung des Landtags zu dieser Vereinbarung erforderlich war. Ein solches Zustimmungserfordernis könnte sich aus Artikel 101 Satz 2 der Landesverfassung (LV) ergeben, wonach Staatsverträge der Zustimmung des Landtags durch Gesetz bedürfen.

1. Der Begriff des Staatsvertrags

a) Keine Legaldefinition

Eine Legaldefinition des Begriffs Staatsvertrag findet sich in der Landesverfassung nicht, nach früher vertretener Auffassung⁴ wurde „alles, was der Staat überhaupt wollen und tun kann“ als geeignet angesehen, Gegenstand eines Staatsvertrages zu werden. Da sich auf dieser Definitionsgrundlage die praktische Unterscheidung von Staatsvertrag und bloßem Verwaltungsabkommen nicht treffen ließ, wurde diese Begriffsbestimmung in der rheinland-pfälzischen Staatspraxis abgelehnt.⁵

Nach einer in der Rechtslehre vertretenen Auffassung sind Staatsverträge „Vereinbarungen öffentlich-rechtlichen Inhalts, die ein Land als solches mit einem anderen Bundesland, mit einem auswärtigen Staat oder (...) mit dem Gesamtstaat trifft. ... Immer dann, wenn ein Land als solches (d. h. als Gesamtverband) kraft der ihm durch das Grundgesetz (Art. 30) überlassenen Herrschaftsbefugnis Bindungen gegenüber einem anderen Lande eingeht, liegt ein Staatsvertrag vor.“⁶ Auch diese Definition nennt aber noch kein Kriterium, anhand dessen die für Artikel 101 Satz 2 LV wesentliche Abgrenzung von Staatsverträgen zu bloßen Verwaltungsabkommen, die auch ohne parlamentarische Zustimmung abgeschlossen werden können, möglich wird.

Eine überzeugende Bestimmung des Begriffes „Staatsvertrag“ lässt sich daher nur unter Rückgriff auf Sinn und Zweck der Verfassungsbestimmung des Artikel 101 LV treffen.

b) Sinn und Zweck des Artikel 101 Satz 2 LV

Die in Artikel 101 LV getroffene Regelung ist aus ihrer Gesamtheit heraus zu interpretieren: Artikel 101 LV regelt die Organkompetenz hinsichtlich der Außenvertretung

⁴ Süsterhenn/Schäfer, Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1950, Art. 101 Anmerkung 5.

⁵ Ebling, in: Grimm/Caesar Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2001, Artikel 101 Rz. 12.

⁶ Schneider, DÖV 1957, 644, 646.

des Landes.⁷ Satz 1 ordnet dem Ministerpräsidenten die rechtliche Vertretungsmacht für das Land Rheinland-Pfalz zu, gibt ihm also die Rechtsmacht, unabhängig von der in der Verfassung vorgenommenen innerstaatlichen Funktionenverteilung das Land im Rechtsverkehr „nach außen“ zu verpflichten. Diese im Verhältnis zur innerstaatlichen Funktionsverteilung überschießende Rechtsmacht⁸ wird durch Satz 2 dahingehend eingeschränkt, dass er für solche Verträge, deren Vertragsgegenstand in die innerstaatliche Organkompetenz des Parlaments fällt, zuvor die Zustimmung des Landtags durch Gesetz einholen muss. Ist zur innerstaatlichen Vollziehung eines Vertrages ein formelles Gesetz erforderlich, dann übernimmt der Ministerpräsident durch den Abschluss des Vertrages für das Land völkerrechtliche Verpflichtungen, deren Erfüllung nur die gesetzgebende Körperschaft gewährleisten kann. Um zu verhindern, dass die Exekutive völkerrechtliche Verpflichtungen eingeht, die später wegen Ablehnung des Vertragsinhalts durch das Landesparlament innerstaatlich nicht erfüllt werden können, ist eine präventive Kontrolle durch dieses Verfassungsorgan erforderlich.⁹ Dadurch wird zugleich eine Präjudizierung des Votums dieses Organs verhindert und seine gesetzgeberische Entschließungsfreiheit gewahrt.¹⁰

Damit ermöglicht Artikel 101 LV einerseits eine klar geregelte und dem zwischenstaatlichen Rechtsverkehr angemessene Vertretungsbefugnis des Ministerpräsidenten, bindet diesen jedoch an die Zustimmung des Landtags.¹¹ Artikel 101 dient daher zum einen der Klarheit im zwischenstaatlichen Rechtsverkehr, zum anderen aber auch der Sicherung des innerstaatlichen Vollzuges staatsvertraglicher Vereinbarungen.¹² Hat der Landtag vor Wirksamkeit des Staatsvertrages seine Zustimmung erklärt, so kann der Ministerpräsident gegenüber seinen Vertragspartnern die Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen garantieren und durch die Ratifikation des Staatsvertrages¹³ dessen Verbindlichkeit herstellen. Umgekehrt soll die Vorschrift des Artikels 101 Satz 2 LV den Ministerpräsidenten daran hindern, durch den unabgestimm-

⁷ Vgl. dazu Streinz, in: Sachs, GG, Kommentar, 3. Auflage 2002, Artikel 59 Rz. 4 unter Hinweis auf die Kommentierung in Artikel 32 Rz. 3.

⁸ Zur konkreten Bestimmung der Organkompetenz greift das Bundesverfassungsgericht auf das Kriterium der „funktionsgerechten Organstruktur“ zurück, wonach staatliche Entscheidungen „möglichst richtig, d.h. von Organen getroffen werden, die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen“, BVerfGE 68, 1 (86).

⁹ Streinz, in: Sachs, GG, Kommentar, Artikel 59 Rz. 21.

¹⁰ Rojahn, in: von Münch/Kunig II, 1983, Artikel 59 Rz. 32.

¹¹ Damit ist noch nichts über die Folgen einer fehlenden Zustimmung des Landtags zu Staatsverträgen für deren Wirksamkeit gesagt; dazu unten B III.

¹² BVerfGE 1, 372 (390).

¹³ Die Ratifikation besteht in der Erklärung gegenüber der anderen Partei, durch den Vertrag völkerrechtlich gebunden zu sein, vgl. Streinz, in: Sachs, GG, Kommentar, Artikel 59 Rz. 15.

ten Abschluss von Staatsverträgen das Parlament dahingehend zu präjudizieren,¹⁴ dass seine erforderliche Zustimmung nur um den Preis der Desavouierung des Ministerpräsidenten verweigert werden kann.

c) **Folgerung für den Begriff des Staatsvertrages in Art. 101 LV**

Durchgesetzt hat sich daher die Auffassung, die Abgrenzung von Staatsvertrag und Verwaltungsabkommen anhand des Vertragsgegenstandes vorzunehmen: Betreffen die den Vertragsinhalt darstellenden Verpflichtungen der Vertragspartner einen Gegenstand der Gesetzgebung, so handelt es sich um einen Staatsvertrag; demgegenüber beschränkt sich der Vertragsgegenstand von Verwaltungsabkommen auf Gegenstände, die auch ohne formelles Gesetz geregelt werden können.¹⁵

Ob ein Vertrag ohne Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaft durchgeführt werden kann, bestimmt sich nach der Tragweite des Gesetzesvorbehalts hinsichtlich des Inhalts des abgeschlossenen Vertrages.¹⁶

Betrachtet man nun die Gegenstände der Rückgabvereinbarung, die Bezug zum Land Rheinland-Pfalz aufweisen, so sind insbesondere die folgenden Regelungen hinsichtlich eines möglichen Gesetzesvorbehaltes relevant:

- die Kostentragungspflicht für das Land Rheinland-Pfalz in Form der Reduzierung der gemäß der Kostenerstattungsvereinbarung zwischen dem Bund und dem Land Rheinland-Pfalz vom 20.04.1999 an das Land zu zahlenden Baunebenkosten bis zu einem Betrag von maximal DM 33,9 Mio. (§ 2 Ziff. 1 S. 6 lit. d der Vereinbarung)
- die Zusage einer gesonderten Vereinbarung zur Schließung der Finanzlücke für den Fall, dass die Mittel der NATO ganz oder teilweise nicht zur Verfügung stehen (§ 2 Ziff. 1 S. 6 lit. f der Vereinbarung).

Zu prüfen ist nun, ob diese Vertragsgegenstände zugleich Gegenstände der Gesetzgebung sind.

2. **Gegenstände der Gesetzgebung**

¹⁴ Bernhardt, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VII, 1992, § 174 Rz. 14.

¹⁵ Hinkel, Verfassung des Landes Hessen, Wiesbaden 1998, Art. 103, S. 195. Weitergehend insofern Ebling, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Artikel 101 Rz. 12, der zu den Staatsverträgen bereits solche Abkommen rechnet, die zu ihrer Verwirklichung eines materiellen Gesetzes bedürfen.

¹⁶ Vgl. Rojahn, in: von Münch/Kunig II, Artikel 59 Rz. 51.

„Gegenstand der Gesetzgebung“ sind all die Vertragsbestimmungen, für deren innerstaatliche Durchführung ein Parlamentsgesetz wegen des Vorbehalts des Gesetzes¹⁷ erforderlich ist. Hierzu zählen nach der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Wesentlichkeitstheorie zum einen die grundrechtsrelevanten Bereiche,¹⁸ darüber hinaus jene Vertragsregelungen, zu deren Umsetzung die Verfassung ausdrücklich das Erfordernis eines formellen Gesetzes statuiert.¹⁹

Ein formelles Gesetz ist nach inzwischen wohl herrschender Meinung grundsätzlich dann erforderlich, wenn der Vertrag zur finanziellen Belastung des Landes führt.²⁰ Entscheidend ist auch in dieser Hinsicht die Wahrung der Entscheidungsfreiheit des Gesetzgebungsorgans: Das Haushaltsrecht gehört zu den wichtigsten Funktionen des Parlaments, weswegen Artikel 101 Satz 2 LV auch hinsichtlich des Budgetrechts des Parlaments Schutzfunktion hat.²¹

Die Vereinbarung bedarf zu ihrer Umsetzung der gesetzgeberischen Tätigkeit, sofern die übernommene Verpflichtung zur Kostentragung im Haushaltsgesetz umgesetzt werden muss. Dies gilt auch für die vom Land Rheinland-Pfalz übernommene Verpflichtung, sich an der Schließung eventuell auftretender Finanzierungslücken bei Baumaßnahmen auf der Ramstein Air Base zu beteiligen (§ 2 Ziff. 1 f der Vereinbarung).

So wie es bei der Entscheidung der Frage, ob eine Vereinbarung den Staatsverträgen oder den Verwaltungsabkommen zuzurechnen ist, auf die konkrete innerstaatliche Zuständigkeitsverteilung ankommt,²² ist für die Qualifikation einer Vereinbarung mit finanziellen Auswirkungen maßgebend, ob die Exekutive nach der innerstaatlichen Rechtslage befähigt ist, entsprechende Verpflichtungen einzugehen, *ohne* dass es hierfür eines weiteren Vollzugsaktes unter Mitwirkung des Parlaments bedarf. Vom Grundsatz her ist hierbei nach der Verfassungsordnung der Länder davon auszugehen, dass Entscheidungen mit finanziellen Auswirkungen in die Zuständigkeit des Gesetzgebers fallen, dem alleine die Disposition über die Haushaltsmittel des Landes zusteht: In den Haushaltsplan sind alle Einnahmen und Ausgaben eines

¹⁷ Vgl. dazu Sachs, in: Sachs, GG, Kommentar, Artikel 20 Rz. 113.

¹⁸ Soweit die Vertragsbestimmungen unmittelbar Rechte und Pflichten für den Staatsbürger begründen, abändern oder aufheben sollen (so genannte „self-executing“-Verträge), BVerfGE 29, 348 (360).

¹⁹ Für das staatliche Finanzwesen vgl. etwa Artikel 116 Abs. 2 Satz 1 LV; andere Verfassungsbestimmung, welche für Staatshandlungen die Form eines formellen Gesetzes gebieten, sind etwa Artikel 23 Abs. 1 Satz 2 oder Artikel 24 Abs. 1 des Grundgesetzes, der die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union bzw. auf zwischenstaatliche Einrichtungen regelt.

²⁰ Streinz in: Sachs, GG, Kommentar, Artikel 59 Rz. 34 m.w.N.

²¹ Streinz, in: Sachs, GG, Kommentar, Artikel 59 Rz. 34.

Landes für jedes Rechnungsjahr einzustellen, das Landesparlament stellt den Plan durch Gesetz fest (Artikel 116 Abs. 1 und 2 LV).

In einer Reihe von Fällen ist die Exekutive innerstaatlich allerdings befugt, auch ohne die Mitwirkung der Legislative Ausgaben zu leisten bzw. Verpflichtungen mit finanziellen Auswirkungen einzugehen. In diesen Fällen liegt es nahe, hierauf bezogene Verträge nicht als Staatsverträge einzuordnen und demzufolge ein Mitwirkungserfordernis der Legislative nicht zu postulieren.²³

Dies gilt etwa für den Fall, dass die Mittel zur Erfüllung der finanziellen Verpflichtung des Landes aus der Vereinbarung bereits im Haushaltsplan zur Verfügung gestellt sind.²⁴ Demgegenüber begegnet die Auffassung, wonach die parlamentarische Zustimmungsbefähigung dann entfällt, wenn es sich um „unerhebliche finanzielle Leistungen“ handelt,²⁵ Zweifeln, da die Exekutive ohne entsprechende Ermächtigung im Haushaltsplan auch nicht „unerhebliche finanzielle Leistungen“ erbringen darf.²⁶ Beruht die zwischenstaatliche Vereinbarung mit finanziellen Verpflichtungen des Landes für künftige Haushaltsjahre dagegen auf einer Verpflichtungsermächtigung im Haushaltsplan, so bedarf der Abschluss der Vereinbarung ebenfalls keiner parlamentarischen Zustimmung,²⁷ gleiches gilt für über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen.²⁸

Auch bei der von der Landesregierung gewählten vertraglichen Ausgestaltung (vgl. § 2 Ziffer 1 d Rückgabvereinbarung) ist gesetzgeberisches Handeln erforderlich, was auch die Landesregierung mit ihrer Ankündigung, die auf das Land entfallenden Baunebenkosten in den Entwurf des Doppelhaushaltes 2000/2001 im Einzelplan 12 als Zuschuss an den Landesbetrieb LBB einstellen zu wollen,²⁹ bestätigt. Insbesondere greifen nicht die Ausnahmetatbestände des § 37 LHO, wonach es bei über- und außerplanmäßigen Ausgaben eines Nachtragshaushaltsgesetzes dann nicht bedarf, wenn die Ausgaben im Einzelfall einen vom Landtag festzusetzenden Betrag inner-

²² Vgl. P.G. Schneider, Beteiligung der Landesparlamente beim Zustandekommen von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen der Bundesländer, 1978, S. 29 ff.

²³ P.G. Schneider, a.a.O., S. 72.

²⁴ P.G. Schneider, a.a.O., S. 73. Dies schließt jedoch nicht schon aus, dass ein Vertrag auf Grund seiner politischen Bedeutung einer Zustimmung durch den Landtag bedarf (vgl. unten B. II 4).

²⁵ Vgl. dazu die Nachweise bei P.G. Schneider, a.a.O., S. 74.

²⁶ So zutreffend P.G. Schneider, a.a.O., S. 74.

²⁷ P.G. Schneider, a.a.O., S. 81.

²⁸ P.G. Schneider, a.a.O., S. 82 f.; in eine vergleichbare Kategorie lässt sich die Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung gem. Artikel 89 b der LV über die Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung vom 23. November 2000, III. 3 mit seiner Erheblichkeitsschwelle von 1 Mio. Euro Mehr- oder Mindereinnahmen einordnen.

halb des aktuellen Haushaltsplanes nicht überschreiten (§ 37 Abs. 1 Satz 4 Nr. 3 LHO). Unabhängig davon, dass dieser Betrag im Landeshaushaltsgesetz 1998/1999 gem. § 4 Abs. 1 LHG auf 10 Millionen DM festgesetzt wurde, verpflichtete sich das Land Rheinland-Pfalz gegenüber dem Bund, Baunebenkosten bis zu einem Betrag von maximal 33,9 Millionen DM selbst zu tragen. Demgemäß findet sich im Haushaltsplan 2000/2001 im Einzelplan 12 Titel 891 01 eine Ausgabeposition³⁰ in Höhe von 3 Mio. / 6 Mio. DM für Baunebenkosten im Zusammenhang mit der Verlagerung der US Air Base Rhein-Main auf die US Flugplätze Ramstein und Spangdahlem. Weitere Ausgaben sind in zukünftige Haushaltspläne (2002 – 2005) einzustellen, so dass der Haushaltsgesetzgeber erneut tätig werden muss.

Keinen haushaltsgesetzlichen Niederschlag fand bislang die von der Landesregierung vertraglich übernommene Verpflichtung, für den Fall, dass die Mittel der NATO ganz oder teilweise nicht zur Verfügung stehen, die entstehende Finanzlücke schließen zu helfen (§ 2 Ziff. 1 S. 6 lit. f der Vereinbarung). Ob die Vertragsparteien Absprachen über die Art und Weise dieser Lückenschließung getroffen haben, ist hier nicht bekannt. Soweit die Landesregierung hiermit eine Garantie i.S.v. § 39 LHO abgegeben hat, bedarf sie auch hierfür „einer Ermächtigung durch Landesgesetz, die der Höhe nach bestimmt ist“ (§ 39 Abs. 1 LHO).

Damit ist nicht gesagt, dass die Landesregierung beim Abschluss der Vereinbarung gegen geltendes Haushaltsrecht³¹ verstoßen habe.³² Zu prüfen ist an dieser Stelle nur, in welchem Umfange die Landesregierung finanzwirksame Verpflichtungen, die sich inhaltlich und zeitlich über den Rahmen des bewilligten Haushaltes hinaus erstrecken, ohne die vorherige Zustimmung des Haushaltsgesetzgebers eingehen darf. Macht man sich die inzwischen wohl gefestigte Rechtsauffassung zu eigen, bereits eine Präjudizierung allein des künftigen Haushaltsgesetzgebers (das heißt ohne zusätzliche Auswirkung für weitere Normadressaten) löse die in Artikel 101 Satz 2 LV

²⁹ Vorlage 13/3300.

³⁰ Vgl. auch Einzelplan 12, Titel 682 72, Titel 231 72 in der Titelgruppe 72 - Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuung“. Wollte man demgegenüber die Verpflichtung des Landes in der Rückgabevereinbarung eher als Einnahmenreduzierung verstehen, so ergäbe sich die Verpflichtung zu einer haushaltsmäßigen Feststellung dieser Einnahmereduzierung aus § 11 Abs. 2, § 15, § 17 LHO.

³¹ Vorliegend waren die aufgeworfenen haushaltsrechtlichen Fragestellungen nur insofern von Bedeutung, als sich aus ihnen Folgerungen für die interessierende verfassungsrechtliche Fragestellung zu Artikel 101 Satz 2 LV ergeben können.

verankerte Schutzwirkung aus, dann sprechen gute Gründe dafür, es handele sich um einen Staatsvertrag – mit der Notwendigkeit eines vom späteren Haushaltsgesetz zu trennenden, vorgeschalteten Zustimmungsgesetzes.³³

Allerdings ist in diesem Zusammenhang eine rheinland-pfälzische Besonderheit in die Prüfung einzubeziehen. Anders als in anderen Bundesländern sollte durch einen Briefwechsel aus dem Jahre 1977 zwischen Landtagspräsident und Ministerpräsident dafür Sorge getragen werden, dass einer möglichen Präjudizierung des Parlaments bereits durch eine Vorabunterrichtung im Vorfeld begegnet wird. Danach hat der Ministerpräsident die grundsätzliche Bereitschaft der Landesregierung erklärt, in dem jeweils zuständigen Ausschuss des Landtages rechtzeitig vor dem Abschluss

- von Staatsverträgen und
- sonstigen Abkommen von erheblicher politischer einschließlich finanzieller Bedeutung

über deren Gegenstand und den wesentlichen Gang der Beratungen zu berichten. Die Formulierung „einschließlich finanzieller Bedeutung“ ist im Rahmen eines weiteren Briefwechsels aus dem Jahre 1980 und der späteren förmlichen Vereinbarung (III.3) als „Mehrausgaben oder Mindereinnahmen von jeweils über 1 Million Euro“ präzisiert worden.

Diese Besonderheit könnte zu der Auslegung führen, dass allein eine finanzielle Auswirkung (das heißt ohne zusätzliche Verpflichtung von Normadressaten) nicht eine ansonsten als Verwaltungsabkommen einzustufende Vereinbarung als Staatsvertrag zu qualifizieren vermag. Darüber hinaus könnte darauf hingewiesen werden, dass im Zuge der Vorabinformation die Einstellung in den nächsten Haushalt mitgeteilt wurde und später – jedenfalls was die ersten fälligen Teilbeträge der Gesamtlast von 33,9 Millionen DM angeht – auch tatsächlich erfolgt ist. Vor diesem Hintergrund

³² Insbesondere wird nicht verkannt, dass die LHO der Landesregierung beim Vollzug und innerhalb des ‚laufenden Haushalts‘ erhebliche Spielräume läßt (vgl. etwa die erwähnten §§ 37 f. und § 40 LHO).

³³ Darüber hinaus bleibt die Differenzierung zwischen Zustimmung zum Staatsvertrag und Aufnahme in den Haushalt auch deshalb von Bedeutung, weil bei fehlender Zustimmung des Landtags die Verbindlichkeit des Vertrages etwa gegenüber anderen Ländern in Frage gestellt sein kann; zu den Folgen einer fehlenden Zustimmung sogleich unter B III.

könnte immerhin argumentiert werden, dem in Artikel 101 Satz 2 LV zweifellos auch im Hinblick auf die Präjudizierung des Haushaltsgesetzgebers angelegten Schutzgedanken sei – unabhängig von einer Einordnung als Staatsvertrag oder als Verwaltungsabkommen - im Rahmen der Spezialregelung zwischen Landtag und Landesregierung jedenfalls mit der Folge Rechnung getragen worden, dass zwar in diesen Fällen nicht das nachfolgende Haushaltsgesetz, wohl aber ein zusätzlich vorgeschaltetes Zustimmungsgesetz verzichtbar sei; auch habe der Haushalts- und Finanzausschuss ein Zustimmungsgesetz nicht verlangt.

Demgegenüber ist festzuhalten, dass die Landesregierung alleine darüber entscheidet, ob ein ausgehandelter Vertragstext dem Parlament in Form eines Staatsvertrages oder als Verwaltungsabkommen zugeleitet werden soll.³⁴ Die Initiative zur Erteilung der nach Artikel 101 Satz 2 LV erforderlichen gesetzlichen Zustimmung durch den Landtag geht also immer von der Landesregierung aus. Der Landtag kann dieses Verfahren nicht selbst einleiten, denn der Abschluss von Staatsverträgen fällt in den Zuständigkeitsbereich der Regierung, in den der Landtag nicht eingreifen kann.³⁵ Daneben besteht allerdings auch eine Obliegenheit³⁶ des Landtags und seiner Ausschüsse, für den Fall, dass sie über den Abschluss von Vereinbarungen durch die Landesregierung unterrichtet werden, das Zustimmungserfordernis gemäß Artikel 101 Satz 2 LV gegenüber der Landesregierung zu reklamieren, sofern Uneinigkeit über die Qualifizierung des Vertrages als Staatsvertrag besteht.³⁷ Ob der Landtag über ausreichende Informationen verfügte, um die Staatsvertragsqualität der Vereinbarung erkennen zu können³⁸ - jedenfalls wurde dem Landtag zu keinem Zeitpunkt der Vertrag in seinem Wortlaut vorgelegt³⁹ -, kann offen bleiben. Selbst eine etwaige Verletzung dieser Obliegenheit würde nämlich nicht zu einer Verwirkung des verfas-

³⁴ Bernhardt, a.a.O., § 174 Rz. 9.

³⁵ Ebling, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Artikel 101 Rz. 26.

³⁶ Zu den Mitwirkungspflichten des Landtags im Zustimmungsverfahren nach Artikel 101 LV, vgl. Ebling, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Artikel 101 Rz. 32.

³⁷ So wurde der Haushalts- und Finanzausschuss nach der Paraphierung der Rückgabvereinbarung im Juli 1999 jedenfalls mit Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 8. September 1999 - und damit vor der Ratifizierung der Vereinbarung - über wesentliche Vertragsinhalte und den Willen der Landesregierung, diese Vereinbarung verbindlich zu machen, unterrichtet (vgl. Vorlage 13/3300).

³⁸ Dies kommt bei der Antwort des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau auf die Kleine Anfrage der Abg. Kiltz und Thomas (Drs. 14/1538) nur unzureichend zum Ausdruck, wenn es dort heißt: „Diese Vereinbarung wurde unter Vorbehalt der Zustimmung durch die zuständigen Entscheidungsgremien der Vertragsparteien ... geschlossen. Mit Unterzeichnung der Urkunde vom 23. Dezember 1999 ... wurde festgestellt, dass alle erforderlichen Zustimmungen vorliegen.“

³⁹ Vorlage 13/3300; keine Mitteilung findet sich über die Zusage einer gesonderten Vereinbarung zur Schließung der Finanzlücke (§ 2 Ziff. 1 S. 6 lit. f der Vereinbarung).

sungsrechtlichen Mitwirkungsrechts des Landtags führen, da die Exekutive nicht befugt ist, sich selbst von der parlamentarischen Kontrolle und Mitwirkung freizuzeichnen.⁴⁰

Ungeachtet möglicher rheinland-pfälzischen Besonderheiten ist daher festzuhalten, dass – zumal im Blick auf die künftige Staatspraxis – eine Berufung auf den zitierten Briefwechsel nicht dazu führen dürfte, hinter den von der Rechtslehre inzwischen allgemein vertretenen höheren Anforderungen an einen parlamentarischen Zustimmungsvorbehalt auch bei finanziellen Verpflichtungen zurückzubleiben.

Da eine Heilung der fehlenden Zustimmung gem. Artikel 101 Satz 2 LV auch nicht durch die Aufnahme entsprechender Ausgabepositionen in das Haushaltsgesetz erfolgen konnte sprechen insgesamt gute Gründe dafür, sowohl für die Kostentragungspflicht, als auch für die Eintrittspflicht des Landes bei Ausfall der NATO-Kostenbeteiligung eine notwendige Mitwirkung des Haushaltsgesetzgebers anzunehmen. Ist folglich die Rückgabvereinbarung als Staatsvertrag zu qualifizieren, so greift das Zustimmungserfordernis des Artikel 101 Satz 2 LV ein.⁴¹ Die Heilung eines ohne ggf. erforderliche Zustimmung abgeschlossenen Staatsvertrages durch eine nachträglich ausgesprochene Zustimmung wird allerdings allgemein für möglich gehalten.⁴²

3. Mögliche Einwände gegen die Qualifizierung als Staatsvertrag

Gegen die Qualifizierung des Abkommens als Staatsvertrag lässt sich nicht einwenden, dass Staatsverträge im Sinne von Artikel 101 Satz 2 der Landesverfassung

⁴⁰ Herzog, in: Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, Artikel 65 Rz. 99.

⁴¹ Ein vergleichbares Beispiel aus der Staatspraxis bietet etwa die Zusage der finanziellen Unterstützung durch den Bund im Zusammenhang mit dem Abzug der sowjetischen Truppen aus dem Gebiet der neuen Bundesländer, vgl. Bernhardt, a.a.O., § 174 Rz. 15.

⁴² Süsterhenn/Schäfer, Artikel 101 Rz. 5; Ebling, Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Artikel 101 Rz. 38 m.w.N.; Maunz, in: Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, Artikel 59 Rz. 33; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 4. Aufl. 1994, Artikel 59 Rz. 15 unter Hinweis auf Streinz; anderer Ansicht allerdings Zuleeg, Alternativ-Kommentar, 2. Aufl. 1989, Artikel 59 Rz. 25.

ausschließlich solche zwischen Völkerrechtssubjekten seien. Zwar trifft es regelmäßig zu, dass Staatsverträge zwischen Vertragspartnern mit Staatsqualität abgeschlossen werden, die Völkerrechtssubjektivität besitzen. Ebenfalls ist zutreffend, dass zu den Staatsverträgen im Sinne von Artikel 101 Satz 2 LV die völkerrechtlichen Verträge im Sinne der Wiener Vertragsrechtskonvention zu zählen sind. Das Argument, die Rückgabvereinbarung könne deswegen kein völkerrechtlicher Vertrag sein, weil an ihr mit der Flughafen Frankfurt Main AG eine juristische Person des Privatrechts beteiligt ist, die selbst keine Völkerrechtssubjektivität besitze, ist allerdings wenig überzeugend:

a) Völkerrechtliche Betrachtungsweise

Wenn es denn auf die völkerrechtliche Sichtweise ankäme, so ließe sich allenfalls feststellen, dass es sich bei der Vereinbarung um ein von den Vertragspartnern her gemischtes Vertragsverhältnis handelt, an dem sowohl Völkerrechtssubjekte (Bundesrepublik Deutschland, USA, Hessen, Rheinland-Pfalz) als auch ein Nicht-Völkerrechtssubjekt beteiligt sind. Gründe dafür, solche gemischten Vertragsverhältnisse von vornherein aus dem Bereich des Völkerrechts zu verbannen, sind nicht ersichtlich.⁴³ Bei solchen gemischten Verträgen würde sich zunächst einmal anbieten, die zwischen den Vertragsparteien bestehenden vertraglichen Rechte- und Pflichtenbeziehungen einzeln zu betrachten, wobei keineswegs ausgeschlossen ist, dass sich die rechtliche Qualifizierung der Rückgabvereinbarung aus Sicht der unterschiedlichen Vertragspartner unterschiedlich darstellt.⁴⁴ Dies ist etwa für den Bereich so genannter ‚Gemischter Abkommen‘ der Europäischen Gemeinschaft höchst richterlich geklärt.⁴⁵ So wie zwischen zwei Vertragspartnern je nach der innerstaatlichen Rechtslage derselbe Vertrag unterschiedlich eingeordnet werden kann,⁴⁶ so ist

⁴³ Sogar auf Grundlage von Artikel 32 Abs. 1 des Grundgesetzes, der ausdrücklich die „Beziehung zu auswärtigen Staaten“ zum Gegenstand hat, wird die Frage, ob die Völkerrechtssubjektivität der Gegenseite notwendige Bedingungen der Begründung eines Staatsvertrages ist, teilweise verneint, vgl. Streinz, in: Sachs, GG, Kommentar, Artikel 32 Rz. 19. Maßgeblich für die Einordnung eines Vertrages als Staatsvertrag sei nicht die Völkerrechtssubjektivität der Vertragspartner, sondern die Erfüllung öffentlicher Aufgaben im Namen des Staates. Bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben komme es insbesondere nicht darauf an, ob der Partner der Beziehung dem öffentlichen oder dem Privatrecht zuzuordnen sei.

⁴⁴ Dies zeigt sich auch bei den möglichen Fehlerfolgen, vgl. unten B III.

⁴⁵ Hierzu BVerfGE 68, 1 (82).

⁴⁶ Grabert, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, 1967, S. 44; P.G. Schneider, Beteiligung der Landesparlamente beim Zustandekommen von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen der Bundesländer, 1978, S. 70 ff. m.w.N.

dies auch im Verhältnis zwischen auswärtigen Staaten, dem Bund und den Ländern möglich.

Wollte man die Frage der notwendigen Völkerrechtssubjektivität ausnahmslos aller Vertragspartner in diesem Sinne beantworten, würde zudem einer Umgehung der Bestimmung in Artikel 101 Satz 2 LV Tür und Tor geöffnet.

Bei einer Betrachtung der jeweiligen Vertragsbeziehungen der jeweiligen Vereinbarungspartner untereinander ergibt sich das folgende Bild: Das Land Rheinland-Pfalz ging mit der Rückgabevereinbarung eine Kostentragungspflicht gegenüber allen Vertragspartnern ein, die jedoch in einer besonderen Art und Weise erfüllt werden sollte. So hat sich das Land Rheinland-Pfalz dazu verpflichtet, seinen Kostenbeitrag durch die Reduzierung zukünftiger Kostenforderungen gegenüber dem Bund zu begleichen. Diese bei Gesamtbetrachtung der vertraglichen Regelungen zentrale Verpflichtung für das Land Rheinland-Pfalz ist also gegenüber dem Bund umzusetzen, mit diesem können jedoch unbestreitbar verbindliche Staatsverträge abgeschlossen werden.

Bezogen auf die hier untersuchte Vereinbarung wäre der Hinweis auf die fehlende Völkerrechtssubjektqualität eines Vertragspartners - der Flughafen Frankfurt Main AG - auch aus einem anderen Grund wenig überzeugend: Das Aktienkapital dieser Aktiengesellschaft wird zu über 50 Prozent vom Land Hessen und der Bundesrepublik Deutschland gehalten, die AG wird also von zwei Staaten mehrheitlich beherrscht. Gerade unter dem Blickwinkel des Völkerrechts, das auf innerstaatliche Rechtsgestaltung keine Rücksicht nehmen kann, wäre es sehr zweifelhaft, einem Vertrag nur deswegen die völkerrechtliche Verbindlichkeit abzusprechen, weil einer der Vertragspartner zwar in privatrechtlicher Form agiert, dabei jedoch von zwei Rechtssubjekten dominiert wird, die zudem auch selbständige Partner derselben Vereinbarung sind.

b) Landesverfassungsrechtliche Sichtweise

Auch die landesverfassungsrechtliche Sichtweise spricht für die Qualifizierung der Vereinbarung als Staatsvertrag: Alleiniger Maßstab ist die Landesverfassung selbst

und ihr Verständnis von Staatsverträgen.⁴⁷ Unabhängig von der möglichen Einordnung der getroffenen Vereinbarung aus Sicht anderer Vertragspartner ist aus dem Blickwinkel der Landesverfassung allein ausschlaggebend, ob im Verhältnis von Landesregierung und Parlament die vorliegende Vereinbarung einen Staatsvertrag darstellt.

Der rheinland-pfälzischen Verfassung ist einer Beschränkung der Staatsverträge auf Völkerrechtsverträge nicht zu entnehmen, es besteht aber auch keinerlei Notwendigkeit oder Rechtfertigung dafür, die Rückgabevereinbarung stattdessen als verfassungsrechtlich nicht näher qualifizierbaren „öffentlich-rechtlichen Vertrag sui generis“ einzuordnen. Abgesehen davon, dass die Eigenart (sui generis) dieses öffentlichen Vertrages sich von der Rechtsfolgenseite her offenbar allein darauf beschränkt, das Zustimmungserfordernis des Artikels 101 Satz 2 der Landesverfassung auszuhebeln, lässt sich die getroffene Vereinbarung unproblematisch in eine der beiden aus der Verfassung selbst ableitbaren Vertragskategorien Staatsvertrag oder Verwaltungsabkommen einordnen, ohne dass es der Konstruktion eines weiteren, verfassungsfremden Vertragstypus bedürfte.

4. Vertragsgegenstand von herausgehobener politischer Bedeutung

Zur bundesverfassungsrechtlichen Parallelvorschrift des Art. 101 LV, Art. 59 Abs. 2 GG, gibt es seit geraumer Zeit eine Diskussion in der Rechtslehre, das parlamentarische Zustimmungserfordernis auf Verträge größerer politischer Relevanz⁴⁸ - die Parallelvorschrift des Artikel 59 Abs. 2 GG spricht von den „politischen Beziehungen des Bundes“ - auszudehnen.⁴⁹ Bei der Frage, welche Vertragsgegenstände von ihrer Bedeutung her der Zustimmung des Parlaments bedürfen, wird dabei nach einer Lösung gesucht, die einerseits den tatsächlichen Besonderheiten funktionsgerechter

⁴⁷ Zu Sinn und Zweck des Artikel 101 LV ausführlich oben B II. 1 b); zu dieser Fragestellung bereits das Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags Rheinland-Pfalz vom 15. November 1993 zur Zustimmungsbedürftigkeit des Änderungsabkommens zum Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut, Az.: II/52-976.

⁴⁸ Bernhardt, a.a.O., § 174 Rz. 13.

⁴⁹ Ein parlamentarisches Mitwirkungsrecht kann danach auch bei solchen Vertragsgegenständen angenommen werden, die „nach Umfang oder Intensität eine über die Regelung technischer Einzelfragen hinausgehende Bedeutung für das allgemeine Verhalten der Vertragsschließenden haben, und zwar dergestalt, dass diese bei der Regelung politischer Beziehungen (früher, später oder gleichzeitig) von Gewicht sein müssten.“, Maunz, in: Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, Artikel 59 Rz. 15.

Wahrnehmung auswärtiger Beziehungen,⁵⁰ andererseits dem – in seiner Reichweite umstrittenen - Gebot parlamentarischer Verantwortung für die wesentlichen Grundentscheidungen des Staates⁵¹ (sog. „Wesentlichkeitstheorie“⁵²) Rechnung trägt.⁵³ Hatte sich das Bundesverfassungsgericht in früheren Entscheidungen zur Reichweite des Gedankens, dass der Gesetzgeber alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen habe, nicht ausdrücklich festgelegt,⁵⁴ so hat es jedenfalls in seinem Somalia-Urteil⁵⁵ einen solchen Parlamentsvorbehalt ausdrücklich angeordnet und beim militärischen Einsatz von Streitkräften für jeden Einzelfall die Einholung einer konstitutiven Zustimmung des Parlaments verlangt.⁵⁶ Andererseits leitete das Bundesverfassungsgericht in der genannten Entscheidung den Parlamentsvorbehalt nicht aus der ‚Wesentlichkeitstheorie‘ ab, sondern bezog sich ausdrücklich nur auf die Bestimmungen der Wehrverfassung.⁵⁷ Ob in dieser Entscheidung daher eine Aktivierung der so genannten „Wesentlichkeitstheorie“⁵⁸ durch das Bundesverfassungsgericht zu sehen ist,⁵⁹ bleibt deshalb ebenso umstritten wie die Frage, ob sich ein allgemeiner Parlamentsvorbehalt überhaupt auf diese Theorie stützen lässt.⁶⁰ Jedenfalls wird das Überspielen konkreter Kompetenzzuordnungen⁶¹ unter Hinweis auf eine prinzipielle Vorrangstellung des Parlaments auch vom Bundesverfassungsgericht abgelehnt.⁶² Hierbei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass sich gerade im Bereich des über- und zwischenstaatlichen Rechts in der letzten Dekade zahlreiche Modifizierungen und Entwicklungen⁶³ ergeben haben, welche diese Rechtsmaterie nicht als abgeschlossene, sondern in der Entwicklung befindliche kennzeichnen.⁶⁴

⁵⁰ Zum Aspekt der Organadäquanz vgl. BVerfGE 68, 1, 86; E 90, 286, 357 ff.

⁵¹ vgl. BVerfGE 48, 89 (126 f.)

⁵² Hierzu grundlegend Kokott, Artikel 59 Abs. 2 Grundgesetz und einseitige völkerrechtliche Akte, Festschrift Doehring, 1989, S. 508 ff.

⁵³ Streinz, in: Sachs, GG, Kommentar, Artikel 59 Rz. 26.

⁵⁴ BVerfGE 77, 170 (230 f.).

⁵⁵ BVerfGE 90, 286 ff.

⁵⁶ BVerfGE 90, 286 (381).

⁵⁷ BVerfGE 90, 286 (381).

⁵⁸ Hierzu Kokott, Artikel 59 Abs. 2 Grundgesetz und einseitige völkerrechtliche Akte, Festschrift Doehring, 1989, S. 508 ff.

⁵⁹ So ausdrücklich Streinz, in: Sachs, GG Kommentar, Art. 59 Rz. 27.

⁶⁰ Deziert dagegen Papier, Das Grundgesetz in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, 1999, S. 27 ff. m.w.N.

⁶¹ wie sie etwa auch Artikel 101 Satz 1 LV vornimmt

⁶² BVerfGE 49, 89 (124 ff.); E 90, 286 (358).

⁶³ Dabei ist zu berücksichtigen, dass die zunehmende Ausweitung und Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit eher eine verstärkte Mitwirkung des Parlaments als unmittelbar demokratisch legitimiertem Staatsorgan angezeigt erscheinen lässt, vgl. Bernhardt, a.a.O., Rz. 5.

⁶⁴ Zur Entwicklung des Völkerrechts Bernhardt, a.a.O., § 174 Rz. 4.

Für die Länder stellt sich die weitere Frage, ob diese für den Verfassungsraum des Bundes geführte Diskussion sich auf das Verhältnis von Landesparlament und Landesregierung übertragen lässt. Auch diese Frage ist höchstrichterlich noch nicht geklärt.⁶⁵

Wenn daher auch von Seiten der Landesregierung mehrfach die besondere politische Dimension der Vereinbarung betont wurde⁶⁶, mit der Ramstein zur „globalen logistischen Drehscheibe“⁶⁷ ausgebaut werden soll, so ist die rechtswissenschaftliche Diskussion, ob sich hierauf die Staatsvertragsqualität eines Abkommens stützen lässt, noch nicht zu einem Abschluss gekommen.

Letztlich kann dies offenbleiben, da, wie bereits dargelegt (vgl. insbesondere B. II. 2) die notwendige Mitwirkung des (Haushalts-)Gesetzgebers dafür spricht, die Vereinbarung als Staatsvertrag zu qualifizieren. Dementsprechend hat der Hessische Landtag die Vereinbarung über die Rückgabe der Rhein-Main Air Base als Staatsvertrag behandelt (Drs. 15/0440) und diesem gem. Artikel 103 Abs. 2 der Verfassung des Landes Hessen zugestimmt.⁶⁸

III. Rechtsfolgen einer fehlenden innerstaatlichen Zustimmung

In der Völkerrechtslehre wird unterschiedlich beurteilt, welche Rechtsfolgen eintreten, wenn das zum Vertragsabschluss innerstaatlich befugte Organ die ihm nach der innerstaatlichen Verfassung auferlegten Schranken nicht einhält. Hier wird seit geraumer Zeit sowohl die Ansicht vertreten, dass der völkerrechtliche Vertrag ungeachtet

⁶⁵ Für eine Übertragbarkeit der angestellten Überlegungen auf die Landesebene etwa Ebling, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Artikel 101 Rz. 44.

⁶⁶ Vgl. etwa die Antwort des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Elke Kiltz und Ise Thomas (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Drucksache 14/1511; ferner weist die Landesregierung darauf hin, dass der Ausbau und die Sicherung der beiden Standorte Spangdahlem und Ramstein mit einem Einkommenseffekt von derzeit mehr als einer Milliarde Euro jährlich sowie einem Beschäftigungseffekt von mindestens 27.000 Vollzeit-Arbeitsplätzen für das Land Rheinland-Pfalz verbunden ist. Vorlage 14/1470, Seite 7. Siehe auch die vom Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau im Dezember 2001 herausgegebenen Information zum Ausbau der US-Militärflugplätze Spangdahlem und Ramstein. Vgl. auch die Präambel Ziffer 2 der Vereinbarung über die Rückgabe der Rhein-Main Air Base Frankfurt.

⁶⁷ Vorlage 14/1470, Seite 4.

⁶⁸ Auf die problematische Antwort des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau auf die Kleine Anfrage der Abg. Kiltz und Thomas (Drs. 14/1538) wurde bereits verwiesen.

innerstaatlicher Mängel verbindlich sei, als auch die Ansicht, dass er in Bezug auf den Vertragsmangel (teilweise) unwirksam sei.⁶⁹

Die Frage der Gültigkeit der getroffenen Vereinbarungen zwischen den Vertragspartnern ist ausschließlich nach Völkerrecht zu treffen.⁷⁰ Entwicklungsgeschichtlich war es hier zunächst herrschende Lehre, dass die völkerrechtliche Wirksamkeit eines Vertrages von der Zustimmung der Volksvertretung nicht abhängt.⁷¹ Nach Artikel 27 und 46 Wiener Vertragsrechtskonvention ist ein Verstoß gegen innerstaatliches Recht nur für den Fall völkerrechtlich beachtlich, dass er offenkundig ist und die verletzte Norm wesentliche Bedeutung hat. Zwar dürfte ein völliges Fehlen der Zustimmung nach Artikel 101 Satz 2 LV in demokratischen Verfassungsstaaten beide Voraussetzungen erfüllen⁷², das Bundesverfassungsgericht hat jedoch in bisher keinem Fall Zweifel an der völkerrechtlichen Verbindlichkeit von mit innerstaatlichem Rechtsmangel behafteten Staatsverträgen geäußert.⁷³ Ob im vorliegenden Falle die fehlende Zustimmung des Landtags Rheinland-Pfalz für die Vertragspartner bereits deswegen offenkundig war, weil in § 10 zwar ein Zustimmungsvorbehalt bezüglich des Hessischen Landtags, nicht jedoch bezüglich des Landtags in Rheinland-Pfalz vorgesehen war, kann von hieraus nicht entschieden werden.

Die aufgeworfene Fragestellung ist bei Staatsverträgen des Landes mit dem Bund oder mit anderen Bundesländern besonders umstritten⁷⁴:

Nach einer Meinung schlägt in diesen Konstellationen der Fehler ins Außenverhältnis durch, der Vertragspartner muss also verfassungsrechtliche Fehler des anderen Landes gegen sich gelten lassen.⁷⁵ Begründet wird dies damit, dass es ein allgemeiner Grundsatz des deutschen Staatsrechts sei, dass Staatsverträge der Zustimmung des Parlaments bedürfen.⁷⁶ Die Bedeutungslosigkeit verfassungsrechtlicher Mängel für den Vertragspartner sei nicht mit dem Gedanken der Bundestreue und Länder-

⁶⁹ Maunz, in: Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, Artikel 59 Rz. 12 ff.

⁷⁰ Maunz, in: Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, Artikel 59 Rz. 28.

⁷¹ Eine ausführliche rechtsgeschichtliche Darstellung zur Thematik findet sich bei Maunz, in: Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, Artikel 59 Rz. 28 ff.

⁷² In diesem Sinne Streinz, in: Sachs, GG, Kommentar, Artikel 59 Rz. 70.

⁷³ Vgl. BVerfGE 72, 200 (264 f.).

⁷⁴ Ebling, a.a.O., m.w.N., Rz. 37.

⁷⁵ Schneider, DÖV 1957, 644, 647/648.

⁷⁶ Schneider, DÖV 1957, 644, 647; zu diesem Satz gemeindeutschen Verfassungsrechts: BVerfGE 4, 276.

verbundenheit vereinbar.⁷⁷ Angeführt wird insoweit auch die Pflicht zur wechselseitigen Rücksichtnahme.⁷⁸

Die gegenläufige Meinung überträgt die Grundsätze des Völkerrechts auf diese Art von Vereinbarungen, was dazu führt, dass das Fehlen der nach den Länderverfassungen erforderlichen innerparlamentarischen Zustimmung „für die Gültigkeit solcher Vereinbarungen belanglos“⁷⁹ sei. Zur Begründung wird hier angeführt, dass diese Verträge auf einer „völkerrechtsähnlichen Ebene“ geschlossen werden, „insoweit, als hier keine übergeordnete Rechtsordnung vorhanden ist“⁸⁰.

Vorliegend handelt es sich um einen gemischten Vertrag, Vertragspartner sind sowohl Bundesländer, als auch die Bundesrepublik Deutschland, als auch die Regierung eines ausländischen Staates und eine juristische Person des Privatrechts. Es käme nun in Betracht, die Gültigkeit des Vertrages im Verhältnis zwischen den Bundesländern und dem Bund anders zu behandeln als die Gültigkeit im Verhältnis der US-Regierung zu den anderen Vertragspartnern. Das Ergebnis, dass der Vertrag gegenüber der US-Regierung gültig wäre und zwischen Bund und Ländern ungültig, würde im Vertragsvollzug jedoch zu erheblichen Problemen führen, was als weiteres Argument für die Rechtsauffassung zu werten ist, welche das Durchschlagen innerstaatlicher Fehler auf die Außenrechtsbeziehung verneint.

Somit spricht einiges dafür, immer dann, wenn eine Beteiligung eines anderen Staates gegeben ist, die Gültigkeit des Vertrages trotz eines Verstoßes der vorliegenden Art anzunehmen, und zwar gegenüber allen Vertragspartnern. Damit wäre die Vereinbarung als völkerrechtlich gültig zu behandeln.

Anders dürfte die Rechtslage innerhalb von Rheinland-Pfalz zu beurteilen sein. Die Zustimmung nach Artikel 101 Satz 2 LV ist verfassungsrechtliche Voraussetzung für die Geltung des Vertrages. Soweit es an der Zustimmung fehlt oder das Zustimmungsgesetz rechtswidrig ist, gilt der Vertrag innerstaatlich⁸¹ nicht.⁸² Unabhängig davon, dass diese Rechtsfrage völkerrechtlich nach wie vor als umstritten anzusehen

⁷⁷ Schneider, DÖV 1957, 644, 647.

⁷⁸ Schneider, DÖV 1957, 644, 648.

⁷⁹ Maunz in: Maunz/Dürig, GG, Art. 32, Rz. 66.

⁸⁰ Maunz in: Maunz/Dürig, GG, Art. 32, Rn. 66

⁸¹ BVerfGE 72, 200 (264 f., 271 f.).

⁸² Maunz, in: Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, Artikel 59 Rz. 28.

ist, kann die fehlende innerstaatliche Wirksamkeit des Vertrages aus rechtlicher Sicht als gesichert gelten.⁸³

Allerdings ist nicht ersichtlich, dass diese innerstaatliche Unwirksamkeit des Vertrages Auswirkungen auf weitere innerstaatliche Handlungen (wie etwa die Durchführung von Genehmigungsverfahren) hätte, welche auf den Vertragsgegenstand Bezug nehmen. Mag die Vereinbarung auch ‚politische Geschäftsgrundlage‘ der in Umsetzung der Rückgabvereinbarung durchzuführenden Genehmigungsverfahren sein, so sind diese Verfahren rechtlich betrachtet doch selbständig. Die (Änderungs-) Genehmigungsverfahren zu den Flugplätzen Ramstein und Spangdahlem wären daher von einer fehlenden Zustimmung des Landtags zum Staatsvertrag nicht berührt, die Wirksamkeit der abgeschlossenen Rückgabvereinbarung ist keine rechtliche Voraussetzung der luftverkehrsrechtlichen Genehmigungsverfahren.

IV. Zur Notwendigkeit eines Raumordnungsverfahrens

Zu prüfen ist ferner, ob für die geplanten Veränderungen der Flugplätze Ramstein und Spangdahlem ein Raumordnungsverfahren nach § 18 Landesplanungsgesetz durchgeführt werden muss.

Nach der Bundesrahmenvorschrift (Artikel 75 Abs. 1 Nr. 4 GG) des § 1 Abs. 1 Raumordnungsgesetz ist der Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland durch zusammenfassende, übergeordnete Raumordnungspläne und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. Gemäß §§ 6, 7 Raumordnungsgesetz erlassen die Länder hierzu rahmenausfüllende Vorschriften zur Landesplanung, dies ist mit dem Landesplanungsgesetz in der Fassung vom 8. Februar 1977 für Rheinland-Pfalz geschehen. § 18 Landesplanungsgesetz bestimmt, dass die Landesplanungsbehörden für die in der Raumordnungsverordnung genannten Planungen und Maßnahmen (Vorhaben) ein Raumordnungsverfahren durchführen, wenn sie im Einzelfall raumbedeutsam sind und überörtliche Bedeutung haben. In der auf § 17 Abs. 2 Raumordnungsgesetz beruhenden Raumordnungsverordnung vom 13. Dezember 1990 (BGBl. I, S. 2766) findet sich in § 1 Ziffer 12 die Bestimmung, dass für die Anlage und wesentliche Änderung eines Flugplatzes, die einer Planfeststellung nach § 8 des Luftverkehrsgesetzes bedürfen, ein Raumordnungsverfahren gemäß § 15 des Raumordnungsgesetzes durchgeführt

⁸³ Vgl. etwa Rojahn, in: von Münch/Kunig II, Artikel 59 Rz. 34 m.w.N.

werden soll, wenn sie im Einzelfall raumbedeutsam sind und überörtliche Bedeutung haben.

Damit ist zu prüfen, ob die beabsichtigten Änderungen an den Flughäfen nach dem Luftverkehrsgesetz einer Planfeststellung bedürfen. Gemäß § 8 des Luftverkehrsgesetzes dürfen jedenfalls Flughäfen sowie Landeplätze mit beschränktem Bauschutzbereich nach § 17 Luftverkehrsgesetz nur angelegt, bestehende Landeplätze nur geändert werden, wenn der Plan nach § 10 Luftverkehrsgesetz vorher festgestellt ist. Dieses in § 8 Luftverkehrsgesetz vorgesehene Planfeststellungsverfahren entfällt jedoch, wenn militärisch Flugplätze angelegt oder geändert werden sollen. (§ 30 Abs. 1 Satz 2 Luftverkehrsgesetz). Damit bedürfen die vorzunehmenden Änderungen an den militärischen Flughäfen keiner Planfeststellung nach dem Luftverkehrsgesetz, folglich greift auch § 1 Ziffer 12 Raumordnungsverordnung nicht.

Gemäß § 18 Abs. 1 Satz 2 Landesplanungsgesetz führt die Landesplanungsbehörde auch für weitere Vorhaben, deren Wirkungen sich über größere Gebiete erstrecken, von Amts wegen oder auf Antrag ein Raumordnungsverfahren durch. Ein Anspruch auf die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens besteht jedoch nicht (§ 18 Abs. 1 Satz 3 Landesplanungsgesetz). Anhaltspunkte dafür, dass sich die Wirkungen der Flughafenveränderungen „über größere Gebiete“ in einer Art und Weise erstrecken, die das Entschließungsermessen der Landesplanungsbehörde gem. § 18 Abs. 1 Satz 2 Landesplanungsgesetz auf Null reduzieren würden, liegen hier nicht vor.

Danach können die geplanten Änderungen - wie das Innenministerium bereits in Vorlage 13/3426 ausführte - im Rahmen eines luftverkehrsrechtlichen Genehmigungsverfahrens nach § 6 Luftverkehrsgesetz durchgeführt werden, gem. § 6 Abs. 2 Luftverkehrsgesetz ist hierbei besonders zu prüfen, ob die geplante Maßnahme den Erfordernissen der Raumordnung entspricht.

Nach wie vor liegen die Gründe der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zum Designer-Outlet-Center Zweibrücken hier nicht vor, deswegen kann zu der Frage, ob sich aus dieser Entscheidung Gesichtspunkte ergeben, die eine andere Sichtweise nahe liegen, nicht abschließend Stellung genommen werden.

C. Ergebnis

Es sprechen gute Gründe dafür, im Hinblick auf die notwendige Mitwirkung des (Haushalts-)Gesetzgebers die Rückgabevereinbarung als Staatsvertrag im Sinne von Art. 101 Satz 2 LV zu qualifizieren. Mangels Zustimmung des Landtags hätte die Vereinbarung dann jedenfalls innerstaatlich keine Bindungswirkung, was jedoch keinerlei Rechtswirkungen auf laufende Genehmigungsverfahren hat, die im Hinblick auf die Rückgabevereinbarung eingeleitet wurden. Die bislang fehlende parlamentarische Zustimmung kann nachträglich eingeholt werden, um so etwaige Zweifel an der zwischenstaatlichen Bindungswirkung der Vereinbarung zu beseitigen und die auch zukünftig erforderliche Mitwirkung des Parlaments an der Umsetzung der vertraglichen Verpflichtungen des Landes sicherzustellen.

Ein Raumordnungsverfahren nach § 18 Landesplanungsgesetz ist auf der Grundlage der hier vorliegenden Informationen entbehrlich.

W i s s e n s c h a f t l i c h e r D i e n s t