

**Zulässigkeit und Auswirkungen eines Volksbegehrens  
gegen einen Staatsvertrag bzw. gegen die Verlegungsvereinbarung  
,Rhein-Main AirBase nach Ramstein/Spangdahlem‘**

**A. Auftrag**

Mit Schreiben vom 1. April 2003 hat die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN den Wissenschaftlichen Dienst gebeten, gutachtlich zu den folgenden Fragen Stellung zu nehmen:

- „Ist ein Volksbegehren grundsätzlich gegen einen Staatsvertrag zulässig?
- Kann die Einleitung eines Volksbegehrens die Ratifizierung eines Staatsvertrages grundsätzlich verzögern?
- Ist ein Volksbegehren gegen den o. g. Staatsvertrag zulässig, u. a. unter dem Gesichtspunkt der völkerrechtlichen Wirksamkeit der Ratifizierung am 23. Dezember 1999 (§ 61 Abs. 2 Landeswahlgesetz)?
- Müßte die Landesregierung bei Vorlage des Staatsvertrages ausdrücklich erläutern, warum die Ratifizierung völkerrechtlich wirksam zustande gekommen ist, insbesondere unter dem Gesichtspunkt des § 10 der Verlegungsvereinbarung?
- Wenn ein Volksbegehren zulässig wäre, welche Konsequenzen hätte ein Volksentscheid, der, anstelle der Zustimmung des Landtags zum Staatsvertrag, eine Ablehnung der Zustimmung entscheiden würde, auf die Genehmigungsverfahren Spangdahlem und Ramstein? Bei der Prüfung sollte berücksichtigt werden, dass im Genehmigungsbescheid zu Spangdahlem folgendes ausgeführt wurde: ‚Mit Schreiben vom 30. Oktober 2001 beantragte die Oberfinanzdirektion Koblenz in

**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.**

Verfahrensstandschaft nach dem Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut für die US-Luftstreitkräfte beim Bundesministerium der Verteidigung die luftrechtliche Genehmigung gemäß § 6 LuftVG zur Erweiterung des Militärflugplatzes Spangdahlem. Der Antrag wurde damit begründet, dass angesichts des weiteren Ausbaus des Flughafens Frankfurt/Main für den zivilen Flugverkehr und der vereinbarten Rückgabe der dort bisher militärisch genutzten Teilflächen eine Verlagerung der Flugplatzstandorte der US-Luftstreitkräfte erforderlich sei. Hierzu stünde neben dem Militärflugplatz Ramstein der Militärflugplatz Spangdahlem zur Verfügung. (Wehrbereichsverwaltung West Militärische Luftfahrtbehörde (III 5 – Az 56-50-10), Luftrechtliche Genehmigung für die Erweiterung des Militärflugplatzes Spangdahlem, vom 30. September 2002, Seite 14).‘

- Wenn aufgrund der völkerrechtlichen Wirkung der Ratifizierung vom 23. Dezember 1999 der Volksentscheid, unabhängig vom Ausgang, keine Wirkung hätte, wie ist das verfassungswidrige Handeln der Landesregierung zu heilen und/oder welche Konsequenzen hat dieses verfassungswidrige Handeln?“

## **B. Stellungnahme**

1. „Ist ein Volksbegehren grundsätzlich gegen einen Staatsvertrag zulässig?“

Gemäß Artikel 109 Abs. 1 der Landesverfassung können Volksbegehren darauf gerichtet werden, Gesetze zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben bzw. den Landtag aufzulösen. Bei einem Staatsvertrag im Sinne von Artikel 101 Satz 2 LV handelt es sich mangels Gesetzesform um keinen verfassungsrechtlich zulässigen Gegenstand von Volksbegehren.

Denkbar wäre allerdings, ein Volksbegehren darauf zu richten, das Zustimmungsgesetz zum Staatsvertrag gemäß Artikel 101 Satz 2 LV aufzuheben (sog. kassierendes Volksbegehren<sup>1</sup>). Dies setzt zunächst voraus, dass überhaupt die Aufhebung eines parlamentarischen Zustimmungsgesetzes zu einem Staatsvertrag möglich ist (dazu unter a) und sodann, dass diese sowohl im Gesetzge-

bungsverfahren nach Art. 107 Nr. 1 als auch nach Art. 107 Nr. 2 LV erfolgen kann (unter b).

a) Eine Aufhebung des parlamentarischen Zustimmungsgesetzes *vor* der Ratifikation des Staatsvertrages erscheint gänzlich unproblematisch, da die Regierung von ihrer gesetzlich erteilten Ermächtigung zum völkerrechtlich verbindlichen Vertragsschluss im Außenverhältnis noch keinen Gebrauch gemacht hat, insbesondere noch keine völkerrechtlichen Pflichten begründet wurden.

*Nach* Herstellung der völkerrechtlichen Verbindlichkeit des Vertrages durch den Ministerpräsidenten gemäß Artikel 101 Satz 1 LV ist die Zulässigkeit einer Aufhebung des Zustimmungsgesetzes dagegen näher zu prüfen:

aa) Zwar handelt es sich hinsichtlich der im Staatsvertrag eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen und dem innerstaatlichen Gesetzesraum um zunächst voneinander getrennte und grundsätzlich voneinander unabhängige Rechtsräume (sog. gemäßigt dualistische Theorie<sup>2</sup>).<sup>3</sup> Sofern ein Staatsvertrag jedoch die Verpflichtung umfasst, vertragliche Vereinbarungen im Wege der innerstaatlichen Gesetzgebung umzusetzen (sog. Transformation<sup>4</sup>), so kann die nachträgliche Aufhebung eines Zustimmungsgesetzes als Verstoß gegen die eingegangene völkerrechtliche Verpflichtung angesehen werden. Hierbei wäre also hinsichtlich solcher Staatsverträge zu differenzieren, die nach ihrem Inhalt der Transformation in innerstaatliches Recht bedürfen und solcher, die eine solche Transformation nicht erforderlich machen.<sup>5</sup>

bb) Gegen die Aufhebbarkeit des Zustimmungsgesetzes zu einem Staatsvertrag könnte weiterhin geltend gemacht werden, dass sich das Zustimmungsgesetz nach der Ratifikation des Staatsvertrages ‚erledigt‘ hat, und es jedenfalls hinsichtlich solcher Staatsverträge, die nicht der Transformation in innerstaatliches Recht

---

<sup>1</sup> Vgl. Süsterhenn/Schäfer, Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1950, Art. 109 S. 394.

<sup>2</sup> Geller-Kleinrahm, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 3. Auflage 1994, Art. 66 Anm. 10 d.

<sup>3</sup> Dazu etwa Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984, Art. 50 Rz. 27 f.

<sup>4</sup> Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Art. 50 Rz. 27

<sup>5</sup> Vgl. dazu BVerfGE 1, 396, 410.

bedürfen, nur noch eine ‚leere Hülle‘ darstelle. Dem ist entgegen zu halten, dass eine (parlamentarische) Zustimmung gemäß Artikel 101 Satz 2 LV auch *nach* der Ratifikation des Staatsvertrages verbreitet als zulässig angesehen wird;<sup>6</sup> dies müsste dann ebenso für auf die Aufhebung des Zustimmungsgesetzes nach Ratifikation gerichtete Gesetze gelten. Jedenfalls kommt der Aufhebung des Zustimmungsgesetzes durchaus eine Bedeutung zu, nämlich die Landesregierung zur Beseitigung der völkerrechtlichen Bindungen aus dem Staatsvertrag – sei es durch konsensualen Aufhebungsvertrag, sei es durch einseitige Kündigung des Vertrags – aufzufordern.<sup>7</sup>

cc) Beide rechtlichen Aspekte (vgl. aa und bb) lassen sich durch einen Blick auf die Entstehungsgeschichte des Artikel 101 Satz 2 LV weiter klären: Durch das 30. Landesgesetz zur Änderung der Verfassung von Rheinland-Pfalz vom 15. März 1991 (GVBl, Seite 73) wurden in Artikel 101 Satz 2 die Worte „durch Gesetz“ eingefügt. Ursprünglich hatte der Artikel 101 LV die Zustimmungsbedürftigkeit von Staatsverträgen festgelegt und – wohl aus pragmatischen Gründen – die Zustimmung des Landtags (und nicht des Volkes, etwa im Wege des Volksentscheides, vgl. Art. 68 Abs. 3 LV-NRW) vorgesehen. Um die häufig rechtlich schwierig zu klärende Frage, ob Staatsverträge der innerstaatlichen Transformation bedürfen oder nicht, zu entschärfen, beabsichtigte die 1991 vorgenommene Verfassungsänderung, für sämtliche Staatsverträge unabhängig von ihrem Inhalt (und der damit einhergehenden Notwendigkeit einer Transformation in innerstaatliches Recht) das Gesetzesform-Erfordernis festzuschreiben.<sup>8</sup> Damit hat die Landesverfassung jedoch prinzipiell das gemäß Artikel 107 Nr. 1 und 2 LV ausschließlich an die Gesetzesform anknüpfende Verfahren, im Wege von Volksbe-

---

<sup>6</sup> Unter Bezugnahme auf die Verfassungstradition der Weimarer Republik Süsterhenn/Schäfer, Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1950, Art. 101 S. 375.

<sup>7</sup> Dieser Aspekt wurde bereits im Kurzgutachten vom 28. Mai 2003, Az.: WD 4 – 52/1488, Seite 4 ff. unter dem Blickwinkel ‚Heilung einer versäumten Zustimmung‘ erörtert.

<sup>8</sup> Hierbei knüpfte die Kommission zur Bereinigung der Verfassung für Rheinland-Pfalz, Schlussbericht, 1988, S. 136 (vgl. Vorlage 11/454), an die bestehende Verfassungspraxis in unserem Land an. Damit verlor die frühere Auffassung, die Zustimmung des Landtags sei kein Akt der Gesetzgebung, sondern eine parlamentarische Willenserklärung eigener Art, ihre Grundlage; vgl. dazu Süsterhenn/Schäfer, Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1950, Art. 101 S. 375.

gehen und Volksentscheid<sup>9</sup> bzw. mittels parlamentarischer Entscheidung gesetzgeberisch kassierend tätig zu werden, eröffnet.<sup>10</sup>

dd) Problematisch könnte die Aufhebung des Zustimmungsgesetzes nach Ratifikation nicht nur hinsichtlich der Transformationsfunktion des Zustimmungsgesetzes, sondern auch hinsichtlich der Ermächtigungsfunktion<sup>11</sup> bezüglich der Außenvertretung des Ministerpräsidenten sein.<sup>12</sup> Durch die nachträgliche Aufhebung des Zustimmungsgesetzes entfällt die Ermächtigung der Landesregierung zum Abschluss des Staatsvertrages. Dieser nachträgliche Wegfall der Ermächtigung stellt aber weder die völkerrechtliche Geltung des Staatsvertrages in Frage,<sup>13</sup> noch kann – mangels Rechtsverstoßes der Landesregierung - die nunmehr fehlende Ermächtigung im Wege des Organstreitverfahrens als Verfassungsverstoß der Landesregierung geltend gemacht werden (Art. 130 Abs. 1 LV). Vielmehr wäre auch hier in der Aufhebung des Zustimmungsgesetzes nicht mehr zu sehen als eine Aufforderung an die Adresse der Landesregierung, sich um die Aufhebung der völkerrechtlichen Bindungen aus dem Staatsvertrag zu bemühen, also den Abschluss eines Aufhebungsvertrages zu betreiben bzw. bestehende Kündigungsrechte zu nutzen.<sup>14</sup>

Folglich kann auch ein Zustimmungsgesetz zu einem Staatsvertrag im Wege des Aufhebungsgesetzes beseitigt werden.

b) Fraglich ist, ob dieses Aufhebungsgesetz auch im Verfahren nach Art. 107 Nr. 1 i.V.m Art. 109 Abs. 1 Nr. 1 LV erlassen werden kann, wonach Volksbegehren auf den Erlass, die Änderung oder Aufhebung von Gesetzen gerichtet werden

---

<sup>9</sup> Dazu im Einzelnen sogleich unter 1 b.

<sup>10</sup> Zu dem Umstand, dass es sich bei der Frage der Zustimmung zu einem Staatsvertrag um „echte Ausübung gesetzgebender Gewalt“ handelt Geller-Kleinrahm, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 2. Auflage 1962, Art. 66 S. 423.

<sup>11</sup> Zur Doppelfunktion der Zustimmung vgl. Geller-Kleinrahm, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 2. Auflage 1962, Art. 66 S. 423.

<sup>12</sup> Zu den unterschiedlichen Funktionen des Zustimmungsgesetzes vgl. Ebling, in: Grimm/Caesar, Verfassung von Rheinland-Pfalz, Artikel 109 Randzeichen 27.

<sup>13</sup> Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Art. 50 Rz. 27.

<sup>14</sup> So auch Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Art. 59 Rz. 41. Unzutreffend dagegen Geller-Kleinrahm, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 2. Auflage 1962, Art. 68 S. 440, der in einem auf die Aufhebung des Zustimmungsgesetzes gerichteten Volksbegehren das „Ansinnen eines Vertragsbruches“ erkennt. Diese Auffassung übersieht die grundsätzliche Trennung der verschiedenen betroffenen Rechtsräume und leugnet die Möglichkeit vertragskonformer Vertragsauflösung.

können. Der *Erllass eines Zustimmungsgesetzes* im Wege des Volksbegehrens/Volksentscheidens scheidet nach dem Wortlaut von Artikel 101 Satz 2 LV aus, da dieser die Zustimmung des *Landtags* fordert.<sup>15</sup> Eine *Änderung des Zustimmungsgesetzes* zum Staatsvertrag im Wege eines Volksbegehrens scheidet zudem deswegen aus, weil der zur Zustimmung vorgelegte Staatsvertrag inhaltlich nicht verändert werden kann; vielmehr hat (auch) der Landtag nur die Möglichkeit, dem Abschluss des Staatsvertrages in toto zuzustimmen oder ihn abzulehnen.<sup>16</sup>

Bleibe die 3. Variante des Art. 109 Abs. 1 Nr. 1 LV und folglich zu prüfen, ob die grundsätzlich mögliche *Aufhebung* eines Zustimmungsgesetzes zu einem Staatsvertrag (vgl. oben 1 a) auch im Wege der Volksgesetzgebung erfolgen kann.

Gegen diese Möglichkeit spricht der Wortlaut des Artikel 101 Satz 2 LV nicht.<sup>17</sup>

Dem könnte allerdings entgegengehalten werden, dass Art. 101 LV abschließend das Verfahren der Behandlung von Staatsverträgen regelt und – nach dem Rechtsgedanken der *actus-contrarius*-Regel – dem Landtag nicht nur die Zustimmung zu Staatsverträgen durch Gesetz, sondern auch die Aufhebung dieser gesetzlichen Zustimmung vorbehalten. In diesem Sinne würde man den Fall der Aufhebung als einen logisch neben Artikel 101 Satz 2 LV stehenden, wenn auch ungeschriebenen Ausnahmetatbestand im Verhältnis zu Artikel 109 Abs. 1 Ziffer 1 LV verstehen.

Diese Rechtsfrage ist in Rheinland-Pfalz weder gerichtlich geklärt noch in der Literatur behandelt worden.<sup>18</sup>

Hinweise können ggf. aus der systematisch eng mit dem Wortlaut des Artikel 101 Satz 2 LV verbundenen Frage entnommen werden, ob das Initiativrecht zur Einbringung des Zustimmungsgesetzes allein bei der Landesregierung liegt oder auch durch den Gesetzgeber wahrgenommen werden kann. Hier argumentieren verschiedene Autoren für eine Sonderstellung derartiger Vertragsgesetze gegen-

---

<sup>15</sup> Vgl. dazu Franke, in: Grimm/Caesar, Verfassung von Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2001, Artikel 109 Rz. 9 m. w. N.

<sup>16</sup> Linck, in: ders./Jutzi/Hopfe, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Artikel 77 Rz. 10 m. w. N.

<sup>17</sup> Zur Entwicklungsgeschichte von Artikel 101 Satz 2 LV vgl. oben 1 a cc.

<sup>18</sup> Für die Verfassungslage in Baden-Württemberg vgl. Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Art. 59 Rz. 41, der eine Aufhebung des Zustimmungsgesetzes per Volksentscheid für möglich hält.

über sonstigen Gesetzesinitiativen,<sup>19</sup> auch wenn diese Auffassung nicht von allen geteilt wird<sup>20</sup>.

Verfassungsrechtliche Bedeutung gewinnt die Thematik (und zwar sowohl bei Zustimmung als auch analog bei einer Aufhebung) vor allem bei transformationsbedürftigen Staatsverträgen. Problematisch wäre wohl die Annahme eines ungeschriebenen Ausschlusses der Volksgesetzgebung hinsichtlich transformationsbedürftiger Staatsverträge deswegen, weil somit bestimmte Gesetzgebungsmaterien dieser Form der Gesetzgebung gem. Art. 107 LV entzogen würden. Die Begrenzung des Ausschlusses auf nicht transformationsbedürftige Staatsverträge würde hingegen die mit der Verfassungsänderung von 1991 betroffenen Grundentscheidungen unterlaufen, dass die Zustimmung zu Staatsverträgen generell durch Gesetz erfolgen soll und eine Unterscheidung hinsichtlich der Transformationsbedürftigkeit des Vertragsinhaltes nicht mehr stattfinden soll (vgl. oben 1 a cc). Deswegen dürfte eine solche Differenzierung hier im Ergebnis ausscheiden. Ob sich der Verfassungsgeber der hier aufgeworfenen Problematik bei der Verfassungsänderung 1991 bewusst geworden ist, bleibt zweifelhaft.<sup>21</sup> Eindeutig ist, dass der klare Wortlaut des Artikel 101 Satz 2 LV für den Fall der *Zustimmung* einer Anwendung von Artikel 109 Abs. 1 Nr. 1 LV entgegensteht. Wie diese Kollision beim rechtspolitisch ggf. parallel zu bewertenden, aber eben ungeschriebenen Aufhebungstatbestand von der Rechtsprechung beurteilt würde, ist schwer zu prognostizieren.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> So unter Hinweis auf die Vorhandsstellung der Regierung beim Abschluss von Staatsverträgen P.G. Schneider, Beteiligung der Landesparlamente beim Zustandekommen von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen der Bundesländer, 1978, 100; Ebling in: in: Grimm/Caesar, Verfassung von Rheinland Pfalz, Artikel 101 Rz. 26 m.w.N.

<sup>20</sup> So etwa Franke, in: Grimm/Caesar, Verfassung von Rheinland Pfalz, Artikel 108 Rz. 17 m.w.N., der aber wohl entgegengehalten werden kann, dass die Untätigkeit der Landesregierung keine zusätzlichen Kompetenzen des Gesetzgebers begründet, sondern allenfalls Anlass zu einem verfassungsgerichtlichen Organstreitverfahren gibt.

<sup>21</sup> Der Verfassungsgeber knüpfte kommentarlos an den Vorschlag der Kommission zur Bereinigung der Verfassung für Rheinland-Pfalz, Schlussbericht, 1988, S. 136 (vgl. Vorlage 11/454) an, Drucksache 11/5015.

<sup>22</sup> Für die Verfassungslage in Baden-Württemberg geht Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Art. 59 Rz. 41, von der Möglichkeit einer Aufhebung des Zustimmungsgesetzes durch Volksabstimmung aus, weist aber zu Recht darauf hin, dass diese die vertragliche Bindung des Landes nicht beseitigen kann.

2. „Kann die Einleitung eines Volksbegehrens die Ratifizierung eines Staatsvertrages grundsätzlich verzögern?“

Das Verfahren der in Kraft Setzung von Staatsverträgen ist von Artikel 101 Satz 1 und 2 LV abschließend geregelt. Danach kann der Ministerpräsident Staatsverträge völkerrechtlich verbindlich ratifizieren, sobald die Zustimmung des Landtags durch Gesetz vorliegt. Die Ankündigung oder Einleitung eines Volksbegehrens gegen dieses Zustimmungsgesetz vermag die Ratifizierung des Staatsvertrages daher nicht zu verzögern. Dies lässt sich insbesondere mit der in Artikel 107 LV angelegten Gleichordnung<sup>23</sup> von parlamentarischer und Volksgesetzgebung begründen: Danach ist die Volksgesetzgebung keineswegs unter dem Gesichtspunkt der Volkssouveränität der parlamentarischen Gesetzgebung überlegen, da das Volk hier als *pouvoir constitué* und nicht unter in Anspruchnahme seiner Verfassung gebenden Gewalt (*pouvoir constituant*) tätig wird.<sup>24</sup>

Allerdings ist das Verhältnis der Verfassungsorgane untereinander vom Gebot der gegenseitigen Rücksichtnahme bei der Wahrnehmung ihrer Kompetenzen<sup>25</sup> und dem allgemeinen Gebot der Organtreue<sup>26</sup> bestimmt, die es im Sinne eines ‚Frustrationsverbotes‘ ausschließen, dass ein Verfassungsorgan seine verfassungsrechtlich eingeräumten Kompetenzen so zum Nachteil eines anderen Verfassungsorgans ausnutzt, dass dieses seine Funktionen<sup>27</sup> nicht mehr zu erfüllen vermag.<sup>28</sup> Daher wird im Einzelfall zu erwägen sein, ob die mit einer parlamentarischen Zustimmung versehene Landesregierung im Hinblick auf ein laufendes Gesetzgebungsverfahren zur Aufhebung des Zustimmungsgesetzes verpflichtet ist, vor der Ratifikation des Staatsvertrages die Aufnahme von Kündigungsvorbehalten in die vertragliche Vereinbarung zu prüfen und dies ggf. umzusetzen, um

---

<sup>23</sup> So auch Hopfe in: Linck/Jutzi/Hopfe, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 1994, Artikel 82 Rz. 19 m. w. N.

<sup>24</sup> Unzutreffend ist insoweit der Hinweis auf einen Ableitungszusammenhang zwischen Volk und Parlament als vom Volk bestelltes Organ, vgl. Franke, in: Grimm/Caesar, Verfassung von Rheinland-Pfalz, Artikel 107 Randzeichen 14. Die ‚verfassten‘ Organe Volk und Parlament sind im Gesetzgebungsverfahren gleichrangig.

<sup>25</sup> Dazu Krebs in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 3. Aufl. 1995, Art. 50 Rz. 4 m.w.N.

<sup>26</sup> Dazu ausführlich Rudolf, Festgabe zum 25jähr. Bestehen des BVerfG 1976, Bd. II, 246 ff.

<sup>27</sup> Das BVerfG (E 68, 1 [86]) hat seine neuere Rechtsprechung zu Art. 59 Abs. 2 GG gerade an den Kriterien der Organadäquanz und Funktionsgerechtigkeit ausgerichtet, vgl. dazu Rojahn in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 3. Aufl. 1995, Art. 59 Rz. 21.

<sup>28</sup> Das BVerfG (E 34, 20) hielt beispielhaft zur Pflicht zum bundesfreundlichen Verhalten fest, dass die Verfassungsorgane verpflichtet sind alles zu unterlassen, was die staatliche Ordnung und ihre verfassungsmäßige Verwirklichung stören könnte.

ein laufendes Gesetzgebungsverfahren nicht ins Leere gehen zu lassen. Diese Fragestellung ergibt sich – darauf sei an dieser Stelle ausdrücklich hingewiesen – hinsichtlich eingeleiteter parlamentarischer auf der einen und Volksgesetzgebungsverfahren auf der anderen Seite in gleicher Weise. Bei ihren Überlegungen wird die Landesregierung auch zu berücksichtigen haben, dass mittels Volksentscheides erlassene bzw. aufgehobene Gesetze im Wege des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens auch wiederum aufgehoben bzw. wieder erlassen werden können.<sup>29</sup> Insbesondere dieser Aspekt spricht nicht dafür, einen Aufschub der Ratifikation durch den Ministerpräsidenten als geboten anzusehen.

3. „Ist ein Volksbegehren gegen den oben genannten Staatsvertrag zulässig, u. a. unter dem Gesichtspunkt der völkerrechtlichen Wirksamkeit der Ratifizierung am 23.12.1999 (§ 61 Abs. 2 Landeswahlgesetz)?“

Zu den mit dieser Frage zusammenhängenden rechtlichen Aspekten wurde bereits bei der Behandlung der Frage 1 Stellung genommen. Das angesprochene Volksbegehren wäre gemäß Artikel 109 Abs. 1 Nummer 1 Variante 3 LV auf die Aufhebung eines formellen Gesetzes gerichtet, das einen nicht-transformationsbedürftigen<sup>30</sup> Staatsvertrag betrifft (vgl. oben 1 a aa). Darüber hinaus ist mit Blick auf § 61 Abs. 2 LWahlG hervorzuheben, dass ein solches Volksbegehren insbesondere keine Finanzfragen im Sinne von Artikel 109 Abs. 3 Satz 3 LV betrifft. Von diesem Verfassungsbegriff sind nur solche finanzwirksamen Gesetze umfasst, deren Gesamthalt konkrete finanzielle Auswirkungen auf die Haushaltsplanung im Ganzen hat, das Gleichgewicht des Haushalts stört und damit das Budgetrecht des Parlaments wesentlich beeinträchtigt.<sup>31</sup> Eine Aufhebung des Zustimmungsgesetzes<sup>32</sup> würde nicht auf eine Belastung, sondern auf eine Entlastung des Landeshaushalts in Höhe von maximal 33,9 Millionen DM

---

<sup>29</sup> Zu Recht verweist auch Hopfe in: Linck/Jutzi/Hopfe, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 1994, Artikel 82 Rz. 19 darauf, dass es letztlich (nur) dem politischen Kräftespiel und der politischen Kultur überlassen bleibt, ob und wann das Parlament ein im Wege des Volksentscheids erlassenes Gesetz aufhebt oder ändert.

<sup>30</sup> Dazu bereits im Kurzgutachten vom 28. Mai 2003, Az.: WD 4 – 52/1488, Seite 4 ff., 5.

<sup>31</sup> Franke, in: Grimm/Caesar, Verfassung von Rheinland Pfalz, Artikel 109 Randzeichen 16.

<sup>32</sup> Vgl. den im Juni-Plenum verabschiedeten Gesetzentwurf der Landesregierung Drucksache 14/2137.

abzielen (soweit die vom Haushaltsgesetzgeber hierfür veranschlagten Mittel nicht bereits ausgegeben wurden).

4. „Müsste die Landesregierung bei der Vorlage des Staatsvertrages ausdrücklich erläutern, warum die Ratifizierung völkerrechtlich wirksam zustande gekommen ist, insbesondere unter dem Gesichtspunkt des § 10 der Verlegungsvereinbarung?“

Die Pflicht der Landesregierung, Gesetzentwürfe zu begründen, beruht auf dem Rechtsstaatsprinzip (Artikel 20 Abs. 1 GG in Verbindung mit Artikel 28 Abs. 1 GG).<sup>33</sup> Ausdruck dieser rechtsstaatlichen Bindung, wenn auch nicht eigenständige Grundlage einer Verpflichtung der Landesregierung, ist § 51 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Landtags, der die Begründungspflicht für Gesetzentwürfe der Landesregierung aufgreift und näher spezifiziert.

Aus dem Rechtsstaatsprinzip als einem notwendig offenen und wenig konturierter Verfassungsgrundsatz detaillierte Folgerungen für den Einzelfall ableiten zu wollen stößt auf Schwierigkeiten. Allenfalls ließe sich hieraus ableiten, dass die Landesregierung bei der Vorlage von Gesetzentwürfen verpflichtet ist, auf offensichtliche oder sehr naheliegende Bedenken hinsichtlich der Rechtmäßigkeit ihres Gesetzentwurfes einzugehen. Wie bereits im vorausgehenden Gutachten vom 5. Dezember 2002<sup>34</sup> näher ausgeführt, werden in Literatur und Rechtsprechung Zweifel an der völkerrechtlichen Verbindlichkeit von Staatsverträgen geäußert, die ohne eine erforderliche innerstaatliche Zustimmung des Parlaments ratifiziert wurden. Insbesondere im Hinblick auf § 10 der Verlegungsvereinbarung wird die Rechtsauffassung vertreten, dass der Vertrag – jedenfalls in Bezug auf bestimmte Vertragspartner – völkerrechtlich nicht wirksam zustande gekommen ist; es werden jedoch auch hierzu gegenläufige Rechtsauffassungen vertreten.<sup>35</sup> Ob es sich angesichts der im Gutachten dargelegten Rechtsauffassungen<sup>36</sup> für die Landesregierung aufdrängen musste, zur Frage der völkerrechtlichen Ver-

---

<sup>33</sup> Vgl. dazu ausführlich Brink, Über die richterliche Entscheidungsbegründung, 1999, 69 ff.

<sup>34</sup> Az: WD 4 – 52/1472

<sup>35</sup> Ausführlich dazu auch das Kurzgutachten vom 28. Mai 2003, Az.: WD 4 – 52/1488, Seite 2 ff. m.w.N.

<sup>36</sup> Vgl. Kurzgutachten vom 28. Mai 2003, Az.: WD 4 – 52/1488, Seite 2 ff.

bindlichkeit des Staatsvertrages im Rahmen der Begründung ihres Gesetzentwurfs (Drucksache 14/2137) Stellung zu nehmen, erscheint eher zweifelhaft.

5. „Wenn ein Volksbegehren zulässig wäre, welche Konsequenzen hätte ein Volksentscheid, der anstelle der Zustimmung des Landtags zum Staatsvertrag, eine Ablehnung der Zustimmung entscheiden würde, auf die Genehmigungsverfahren Spangdahlem und Ramstein? Bei der Prüfung sollte berücksichtigt werden, dass im Genehmigungsbescheid zu Spangdahlem folgendes ausgeführt wurde: ‚Mit Schreiben vom 30. Oktober 2001 beantragte die Oberfinanzdirektion Koblenz in Verfahrensstandschaft nach dem Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut für die US-Luftstreitkräfte beim Bundesministerium der Verteidigung die luftrechtliche Genehmigung gemäß § 6 LuftVG zur Erweiterung des Militärflugplatzes Spangdahlem. Der Antrag wurde damit begründet, dass angesichts des weiteren Ausbaus des Flughafens Frankfurt/Main für den zivilen Flugverkehr und der vereinbarten Rückgabe der dort bisher militärisch genutzten Teilflächen eine Verlagerung der Flugplatzstandorte der US-Luftstreitkräfte erforderlich sei. Hierzu stünde neben dem Militärflugplatz Ramstein der Militärflugplatz Spangdahlem zur Verfügung.‘ (Wehrbereichsverwaltung West Militärische Luftfahrtbehörde (III 5 – Az 56-50-10), Luftrechtliche Genehmigung für die Erweiterung des Militärflugplatzes Spangdahlem, vom 30. September 2002, Seite 14).“

Eine Aufhebung des parlamentarischen Zustimmungsgesetzes im Wege von Volksbegehren und Volksentscheid gemäß Artikel 109 LV hätte auf die Genehmigungsverfahren Spangdahlem und Ramstein keine rechtlichen Auswirkungen.<sup>37</sup> Gleiches gilt für eine nach einem erfolgreichen Volksentscheid von der Landesregierung veranlasste Kündigung des Staatsvertrages.

6. „Wenn aufgrund der völkerrechtlichen Wirkung der Ratifizierung vom 23.12.1999 der Volksentscheid, unabhängig vom Ausgang, keine Wirkung hätte, wie ist das

---

<sup>37</sup> Vgl. Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes vom 5. Dezember 2002, Az.: WD 4 – 52/1472 Seite 20.

verfassungswidrige Handeln der Landesregierung zu heilen und/oder welche Konsequenzen hat dieses verfassungswidrige Handeln?“

Zu dieser Frage wurde bereits mit Kurzgutachten vom 28. Mai 2003, Az.: WD 4 – 52/1488, Seite 4 ff. differenziert Stellung genommen.

Wissenschaftlicher Dienst