

**Vereinbarung der Landesregierung mit Dritten  
über die Erweiterung des Flughafens Frankfurt-Hahn**

**A. Auftrag**

Mit Schreiben vom 9. April 2003 hat die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN den Wissenschaftlichen Dienst um die Erstellung eines Gutachtens bezüglich der Vereinbarung der Landesregierung mit Dritten über die Erweiterung des Flughafens Frankfurt-Hahn gebeten. Hinsichtlich dieser am 27. November 2002 unterzeichneten Vereinbarung ist die Frage zu prüfen, ob es sich hierbei um einen Staatsvertrag handelt bzw. ob der Abschluss dieser Vereinbarung aus anderen Gründen der Zustimmung des Landtags Rheinland-Pfalz bedurft hätte. Weiterhin soll geprüft werden, welche Folgen eine Aufspaltung einer solchen Vereinbarung in einzelne Abkommen für die verfassungsrechtliche Zustimmungspflicht hat. Schließlich soll, für den Fall einer Zustimmungspflicht, erläutert werden, welche Konsequenzen sich aus der fehlenden Zustimmung ergeben, auf welchem Wege ein solcher „Fehler“ heilbar wäre und welche Folgen dies für die Genehmigungsverfahren im Zusammenhang mit dem Ausbauprojekt Flughafen Frankfurt-Hahn hätte.

**B. Stellungnahme**

**I. Zum Sachverhalt**

Am 27. November 2002 unterzeichneten die Länder Rheinland-Pfalz und Hessen sowie die Fraport AG und die Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH eine Vereinbarung, wonach die Vertragspartner den weiteren bedarfsgerechten Ausbau des Flughafens

**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.**

Frankfurt-Hahn als internationalen Verkehrsflughafen für Personenverkehr und Frachtverkehr anstreben.<sup>1</sup>

Zur weiteren Entwicklung des Luftverkehrs im Rhein-Main-Gebiet und einer engen Kooperation der Flughäfen Frankfurt am Main und Frankfurt-Hahn vereinbaren die Vertragspartner unter anderem die Errichtung eines Flughafensystems (nach der EU-Verordnung Nr. 2408/92), die infrastrukturelle Anbindung des Flughafens Hahn über Straße, Schiene und Schnellbus sowie den Ausbau der Infrastruktur auf dem Flughafen Frankfurt-Hahn.

Unter Punkt 4.3 vereinbaren die Vertragspartner:

„Weitere Maßnahmen zum Ausbau der flugbetrieblichen Infrastruktur des Flughafens Frankfurt-Hahn werden in einer gesonderten Vereinbarung festgelegt.

Das Land Hessen beabsichtigt, sich an der Finanzierung der in den nächsten fünf Jahren notwendigen Investitionen zur Weiterentwicklung der flugbetrieblichen Infrastruktur des Flughafens Frankfurt-Hahn in einer Höhe von 20 Mio. Euro zu beteiligen.

Einzelheiten werden in gesonderten Vereinbarungen festgelegt.“

## **II. Rechtliche Qualifikation der Vereinbarung vom 27. November 2002**

Bei dieser Vereinbarung handelt es sich ihrer Zweckrichtung nach um eine öffentlich-rechtliche, da die (staatlichen) Vertragsparteien vorrangig nicht betriebswirtschaftliche oder fiskalische Interessen bezüglich des Flughafens Frankfurt-Hahn verfolgen, sondern die überregional bedeutsame Verkehrsinfrastruktur des Luftverkehrs im Rhein-Main-Gebiet verbessern wollen. Damit handeln die Länder Rheinland-Pfalz und Hessen im Rahmen ihrer öffentlichen Aufgaben (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2 Landesplanungsgesetz<sup>2</sup>). Dies gilt unbeschadet der Beteiligung Privater (nämlich der Fraport AG und der Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH) an der Vereinbarung vom 27. November 2002, da die Frage nach der Zweckrichtung der Beteiligung am Vertrag für die beiden Länder selbstständig zu beantworten ist<sup>3</sup> und

---

<sup>1</sup> Vgl. Vorlage 14/1721

<sup>2</sup> und den entsprechenden § 1 Nr. 2 Hessisches Landesplanungsgesetz

<sup>3</sup> Vgl. Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes vom 5. Dezember 2002, Az.: WD 4 – 52/1472, Seite 13 f.

sich die privaten Vertragspartner zudem im mehrheitlichen Eigentum der öffentlichen Hand befinden.<sup>4</sup>

Fraglich ist nun, ob es sich bei dieser öffentlich-rechtlichen Vereinbarung um einen Staatsvertrag im Sinne von Artikel 101 Satz 2 der Landesverfassung oder aber um ein bloßes Verwaltungsabkommen handelt.

Soweit das Wirtschaftsministerium im vorliegenden Fall die Auffassung vertritt, die Qualifizierung der Vereinbarung als Staatsvertrag scheidet schon deshalb aus, weil auch private Gesellschaften, nämlich die beiden Flughafengesellschaften, die Vereinbarungen mit unterzeichnet haben, wurde dem bereits im Gutachten vom 5. Dezember 2002, Az.: WD 4 – 52/1472<sup>5</sup> entgegen getreten. Auch die von Seiten des Wirtschaftsministeriums favorisierte Einordnung der Vereinbarung als „öffentlich rechtlicher Vertrag“<sup>6</sup> führt hinsichtlich der hier zu beantwortenden Fragestellung nicht weiter: Da die Landesregierung beim Vertragsschluss nicht im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens (§ 1 Abs. 1 Landesverwaltungsverfahrensgesetz in Verbindung mit § 9 Bundesverwaltungsverfahrensgesetz) tätig wurde, also keine materielle Verwaltungstätigkeit ausübte, liegt kein Vertrag i.S.d. VwVfG vor. Insbesondere scheidet ein sog. subordinationsrechtlicher Verwaltungsvertrag im Sinne von § 54 Satz 2 BVwVfG mangels Über-Unterordnungs-Verhältnis zu den weiteren Vertragspartnern aus.

Ein koordinationsrechtlicher, öffentlich-rechtlicher Vertrag außerhalb eines Verwaltungsverfahrens wäre in dem hier interessierenden Zusammenhang wiederum nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Artikel 101 LV, d.h. als Staatsvertrag bzw. als Verwaltungsabkommen zu qualifizieren, was nachfolgend unternommen werden soll.

---

<sup>4</sup> Auch dazu für die Fraport AG bereits im Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes vom 5. Dezember 2002, Az.: WD 4 – 52/1472, Seite 14.

<sup>5</sup> Seite 13 ff.

<sup>6</sup> Protokoll der 15. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft und Verkehr am 21. November 2002, S. 5.

## 1. Zum Begriff des Staatsvertrages in Artikel 101 Satz 2 LV

Eine Legaldefinition des Begriffs ‚Staatsvertrag‘ findet sich in der Landesverfassung nicht. Erschwert wird diese terminologische Klärung insbesondere dann, wenn die Frage nach der zutreffenden Auslegung des Verfassungsbegriffs „Staatsvertrag“ – also eine Frage nach dem Tatbestand des Artikel 101 Satz 2 LV – mit der Frage nach der von der Verfassung angeordneten Rechtsfolge („bedürfen der Zustimmung des Landtags durch Gesetz“) verbunden wird.<sup>7</sup> Nicht die Zustimmungsbedürftigkeit durch Gesetz, sondern inhaltliche Kriterien der zwischenstaatlichen Vereinbarung sind es, die auf die Staatsvertragsqualität schließen lassen; nur so lässt sich bei der Bestimmung des Begriffes des Staatsvertrages dafür Sorge tragen, dass sowohl die verfassungsrechtliche Funktionszuweisung an die Legislative als auch der Bereich der exekutiven Eigenverantwortlichkeit gewahrt bleiben.

### a) Inhaltliche Kriterien in der Staatspraxis

aa) Rechtshistorisch fußen die verfassungsrechtlichen Bestimmungen einer parlamentarischen Beteiligung an Vertragsschlüssen auf der seit dem 19. Jahrhundert in Deutschland tradierten Rechtsauffassung, dass das Parlament als Repräsentant des demokratischen Souveräns bei den für das Land besonders bedeutsamen zwischenstaatlichen Vereinbarungen ein wirksames Mitspracherecht haben muß.<sup>8</sup> Entscheidend für das Verständnis des Verfassungsbegriffes ‚Staatsvertrag‘ schien danach u.a., welche Folgen der Vertrag für die internationale Stellung des vertragsschließenden Staates hat.<sup>9</sup> Folglich wurde die Forderung nach parlamentarischer Zustimmung traditionell auf Verträge größerer politischer Relevanz beschränkt, politisch Unbedeutendes wurde als ‚Verwaltungsinternum‘, nämlich als Verwaltungsabkommen behandelt.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Vgl. etwa Ebling, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, Artikel 101, Rz. 12, der allerdings auch ausführt, dass die Abgrenzung von Staatsvertrag und Verwaltungsabkommen nicht durch „rein formale, sondern nach rechtlichen Kriterien“, Ebling, a.a.O., Rz. 12, erfolgen müsse.

<sup>8</sup> Bernhardt, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VII, 1992, § 174 Rz. 11.

<sup>9</sup> Wuttke, in: von Mutius/Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung Schleswig-Holstein, 1995, Art. 30 Rz. 5 ff.

<sup>10</sup> Bernhardt, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VII, 1992, § 174Rz. 13.

bb) Demgegenüber wurde ursprünglich in der Kommentierung der Regelung des Artikel 101 Satz 2 der rheinland-pfälzischen Landesverfassung<sup>11</sup> „alles, was der Staat überhaupt wollen und tun kann“ als geeignet angesehen, Gegenstand eines solchen Staatsvertrages zu werden. Danach seien

„also nicht nur solche Verträge, die sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen, sondern auch rein verwaltungsmäßige Vereinbarungen (Grenzregulierungen, Regelungen des Grenzverkehrs oder kleinerer wirtschaftlicher Fragen) als Staatsverträge im Sinne des Artikel 101 Satz 2 anzusehen. Auch die letzteren, worunter wohl die in Artikel 90 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz sogenannten ‚Verwaltungsabkommen‘ fallen dürften, bedürfen der Zustimmung des Parlaments. Eine unterschiedliche Behandlung ist lediglich hinsichtlich der Form der Zustimmung möglich“<sup>12</sup>.

Dieses ursprüngliche Verständnis der Landesverfassung setzte sich in bewußte Opposition zu Artikel 45 Absatz 3 der Weimarer Reichsverfassung, der nur solche Verträge mit fremden Staaten als zustimmungsbedürftig ansah, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung bezogen. Dem gegenüber habe – so Süsterhenn/Schäfer – die Landesverfassung sämtliche Staatsverträge der Zustimmung des Parlaments unterworfen und unterscheide sich darin von Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes, der ein solches Zustimmungserfordernis einschränkend nur für Verträge vorsieht, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen oder die politischen Beziehungen des Bundes regeln.<sup>13</sup>

cc) Diesem weiten Verständnis des Staatsvertragsbegriffes wurde jedenfalls in der Staatspraxis der rheinland-pfälzischen Landesregierung, der nach der Verfassung das alleinige Initiativrecht zur Erteilung einer erforderlichen parlamentarischen Zustimmung zu Staatsverträgen zukommt,<sup>14</sup> nicht gefolgt. Vielmehr erachtete man die Unterscheidung von zustimmungsbedürftigem Staatsvertrag und nicht zustimmungsbedürftigem Verwaltungsabkommen für praktisch notwendig.<sup>15</sup> Mit dieser Differenzierung sollte insbesondere dem Grundsatz Rechnung getragen werden, dass der Schwerpunkt der auswärtigen Gewalt bei der

<sup>11</sup> Süsterhenn/Schäfer, Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1950, Artikel 101, Ziffer 5.

<sup>12</sup> Süsterhenn/Schäfer, Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz, Artikel 101, Ziffer 5.

<sup>13</sup> Ausführlich zu dieser Rechtsauffassung Süsterhenn/Schäfer, Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz, Artikel 101, Ziffer 5.

<sup>14</sup> Ebling, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2001, Artikel 101, Rz. 26 m.w.N.

Exekutive liegt<sup>16</sup>, bei wesentlichen vertraglichen Bindungen – und nur bei diesen – jedoch eine Mitentscheidung des Parlaments erfolgen solle.<sup>17</sup>

Dies läßt sich auch anhand der Rechtsentwicklung in Rheinland-Pfalz nachzeichnen: 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 ohne eine Anknüpfung an eine bestimmte parlamentarische Beschlussform festgelegt. Um die häufig rechtlich schwierig zu klärende Frage, ob Staatsverträge der innerstaatlichen Transformation bedürfen oder nicht, zu entschärfen, schrieb die 1991 vorgenommene Verfassungsänderung für sämtliche Staatsverträge unabhängig von ihrem Inhalt (und der damit einhergehenden Notwendigkeit einer Transformation in innerstaatliches Recht) das Gesetzesform-Erfordernis fest. Hierbei knüpfte die Kommission zur Bereinigung der Verfassung für Rheinland-Pfalz<sup>18</sup> an die bestehende Verfassungspraxis der Landesregierung an, nur solche Verträge dem Landtag zur Zustimmung vorzulegen, welche ein Tätigwerden des Parlaments als formellem Gesetzgeber erforderten. Damit verlor nicht nur die frühere Auffassung<sup>19</sup>, die Zustimmung des Landtags sei kein Akt der Gesetzgebung, sondern eine parlamentarische Willenserklärung eigener Art, ihre Grundlage; gleichzeitig geriet auch die Fragestellung, ob ein Vertrag der parlamentarischen Zustimmung alleine wegen seiner politischen Bedeutung bedürfe, aus dem Blickfeld, da offenbar von der Form der Parlamentsbeteiligung (Zustimmung durch Gesetz) auf die Voraussetzung der Parlamentsbeteiligung (Staatsvertrag als Vertrag, der Gegenstände der Gesetzgebung umfasst) geschlossen wurde.

Auf Landesebene hat sich mittlerweile die Praxis durchgesetzt, Staatsverträge und Verwaltungsabkommen anhand des Vertragsgegenstandes abzugrenzen, genauer nach der Tragweite des Gesetzesvorbehalts hinsichtlich des Inhalts des

---

<sup>15</sup> Vgl. Ebling, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2001, Artikel 101, Rz. 12.

<sup>16</sup> Zu diesem auch auf Bundesebene wichtigen Aspekt Sachs, Grundgesetz, Artikel 59, Rz. 27. Für die Praxis in Rheinland-Pfalz betont Ebling, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2001, Artikel 101, Rz. 26 den „operativen Vorrang“ der Landesregierung.

<sup>17</sup> Vgl. zu diesem Aspekt BVerfGE 90, 286 (357).

<sup>18</sup> Vgl. ihren Schlussbericht, 1988, S. 136 (Vorlage 11/454).

<sup>19</sup> Vgl. dazu Süsterhenn/Schäfer, Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1950, Art. 101 S. 375 m.w.N.

abgeschlossenen Vertrages<sup>20</sup>: Betreffen die den Vertragsinhalt darstellenden Verpflichtungen der Vertragspartner einen Gegenstand der Gesetzgebung, so handelt es sich um einen Staatsvertrag; dem gegenüber beschränkt sich der Vertragsgegenstand von Verwaltungsabkommen auf Gegenstände, die auch ohne formelles Gesetz geregelt werden können.<sup>21</sup>

Soweit die Praxis der Landesregierung hinsichtlich der Einbringung von Gesetzentwürfen zu Staatsverträgen einer näheren Untersuchung zugänglich ist<sup>22</sup> läßt sich feststellen, dass die Frage der Einholung einer parlamentarischen Zustimmung zu einem Vertrag zudem stark von bestehender Übung und damit traditionell bestimmt zu sein scheint.<sup>23</sup> Der Aspekt der Bedeutung und politischen Gewichtigkeit des Vertragsgegenstandes tritt dabei teilweise in den Hintergrund.<sup>24</sup> In diesem Zusammenhang verweist *Hans Schneider* darauf, dass es gerade bei Länderabkommen vorkomme, dass durch Staatsvertrag etwas vereinbart werde, was innerstaatlich ohne Inanspruchnahme der Gesetzgebungsbefugnis geordnet werden könnte.<sup>25</sup> Auch der umgekehrte Fall, dass politisch bedeutsame Verträge als bloße Verwaltungsabkommen behandelt wurden, ist dokumentiert<sup>26</sup> - wobei die Einordnung als „Vereinbarungen mit erheblicher landespolitischer Bedeutung“ von der Landesregierung in Hinblick auf ihre Informationspflichten aus Art. 89 b LV<sup>27</sup> und nicht sub specie Art. 101 LV vorgenommen wurde.

dd) Von erheblicher Bedeutung für die Staatspraxis ist auch der Briefwechsel zwischen Ministerpräsident und Präsident des Landtags zur Unterrichtung des Landtags über Staatsverträge und Verwaltungsabkommen vom Juli 1977, der im

<sup>20</sup> Ebling, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2001, Artikel 101, Rz. 12. Vgl. zu diesem Ansatz auch Rojahn, in: von Münch/Kunig II, Artikel 59 Rz. 51.

<sup>21</sup> Verwaltungsabkommen sind demnach Vereinbarungen öffentlich-rechtlichen Inhalts, welche die Bundesländer miteinander treffen, wobei nicht die Gesamtheit ihrer Herrschaftsfunktion potenziell davon ergriffen werden soll, sondern nur und ausschließlich der Bereich ihrer Verwaltung. Der Gegenstand von Verwaltungsabkommen ist der gleiche, der auch durch Verwaltungsvorschriften geregelt werden könnte, vgl. Hans Schneider, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, VVDStRL 19 (1961), Seite 9.

<sup>22</sup> Antwort des Chefs der Staatskanzlei auf die Kleine Anfrage der Abg. Thomas, Drs. 14/2165.

<sup>23</sup> Vgl. etwa die Praxis im Bereich des Rundfunkwesens, Antwort des Chefs der Staatskanzlei auf die Kleine Anfrage der Abg. Thomas, Drs. 14/2165, S. 16 f.

<sup>24</sup> Vgl. etwa das als Staatsvertrag eingeordnete Abkommen zwischen Rheinland-Pfalz und dem Saarland über die Errichtung einer Verkaufsstelle nach der Zusatzabgabenverordnung, Antwort des Chefs der Staatskanzlei auf die Kleine Anfrage der Abg. Thomas, Drs. 14/2165, S. 11.

<sup>25</sup> Hans Schneider, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, VVDStRL 19 (1961), Seite 9.

<sup>26</sup> Vgl. die zahlreichen Abkommen von erheblicher landespolitischer Bedeutung laut Antwort des Chefs der Staatskanzlei auf die Kleine Anfrage der Abg. Thomas, Drs. 14/2165, S. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 alleine in den Jahren seit 1996.



Rahmen der Verfassungsreform vom 8. März 2000 in Artikel 89 b LV einfluss und in die Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung gemäß Artikel 89 b Abs. 3 LV mündete. Darin verpflichtet sich die Landesregierung, den Landtag bzw. seine Ausschüsse rechtzeitig vor Abschluss von Staatsverträgen oder von Verwaltungsabkommen, die von erheblicher (landes-)politischer einschließlich finanzieller Bedeutung sind, zu unterrichten.<sup>28</sup>

Die Verwendung der Formulierung ‚Abkommen von erheblicher landespolitischer Bedeutung‘ könnte unter rechtssystematischem Blickwinkel die Annahme nahe legen, der Verfassungsgeber habe damit zugleich zum Ausdruck bringen wollen, dass die ‚erhebliche politische Bedeutung‘ eines Vertragsgegenstandes nicht als Qualifikationsmerkmal für eine kategoriale Unterscheidung von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen herangezogen werden solle. Staatsverträge wären danach alleine solche, die Gegenstände der Gesetzgebung betreffen, nicht aber sonstige Abkommen, mögen sie auch von noch so erheblicher politischer Bedeutung sein.

Für die Annahme einer solchen Regulationsintention des Verfassungsgebers lassen sich in der Literatur jedoch Hinweise nicht finden,<sup>29</sup> vor allem die unterschiedlichen Funktionen von Artikel 89 b und Artikel 101 S. 2 LV könnten einer solchen Regulationsabsicht auch entgegenstehen: Während Artikel 89 b LV eine spezielle Ausformung der Kontrollfunktion des Landtags und der hiermit korrespondierenden Informationspflicht der Landesregierung darstellt<sup>30</sup> regelt Art. 101 S. 2 LV die Gesetzgebungsfunktion des Landtags bei der Außenvertretung des Landes. Dies führt nicht schon dazu, dass die Information des Landtags durch die Landesregierung an die Stelle seiner gesetzgeberischen Mitwirkung treten kann, folglich lassen sich systematische Überlegungen aus dem einen auch nicht ohne weiteres auf den anderen Bereich übertragen.<sup>31</sup> Ebenso wenig, wie die Unterrichtung des Landtags über Abkommen von finanzieller Bedeutung nicht die Einbeziehung dieser Verpflichtungen in das Haushaltsgesetz zu ersetzen vermag, kann auch die

---

<sup>27</sup> Dazu eingehender unter 1 a dd).

<sup>28</sup> Schreiben des Ministerpräsidenten an den Präsidenten des Landtags zur Unterrichtung des Landtags über Staatsverträge und Verwaltungsabkommen vom 1. Juli 1977; Art. 89 b Abs. 1 Nr. 2 und 5 LV, Abschnitt II Nr. 1 und Abschnitt III Nr. 3 der Vereinbarung nach Art. 89 b LV.

<sup>29</sup> Vgl. etwa die ausführliche Kommentierung bei Edinger in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Artikel 89 b Rz. 1ff.

<sup>30</sup> Edinger in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Artikel 89 b Rz. 1.

<sup>31</sup> Auch Staatsverträge ohne landespolitische Bedeutung sind daher gem. Art. 101 S. 2 LV zustimmungsbedürftig.



Information über zwischenstaatliche Abkommen die gesetzgeberische Tätigkeit gemäß Artikel 101 S. 2 LV entbehrlich erscheinen lassen.

Im Regelungszusammenhang Artikel 89 b LV spricht daher vieles dafür, dass der ‚erheblichen landespolitischen Bedeutung‘ eine spezifisch andere Funktion, nämlich die einer Herausfilterung von für das Parlament unwesentlichen Informationen, zukommt.<sup>32</sup>

Gleichwohl muss man sich für Rheinland-Pfalz mit dem speziellen Wortlaut von Art. 89 b Abs. 1 Ziff. 2 und 5 auseinandersetzen. Denn dieser steht jedenfalls der Vermutung entgegen, eine Vereinbarung müsse allein aufgrund ihres politischen Gewichts vom Verwaltungsabkommen zum Staatsvertrag „hochgezont“ werden. Art. 89 b spricht nämlich ausdrücklich von Verwaltungsabkommen, deren Gegenstand von „erheblicher landespolitischer Bedeutung“ ist.

Das ist ein Anzeichen dafür, dass der Verfassungsgeber – wenn auch wohl nicht in bewusster Abgrenzung zu Art. 101 LV – jedenfalls die nicht zuletzt von dem o. g. Briefwechsel geprägte Staatspraxis akzeptieren wollte, dass es (zumindest auch) Abkommen gibt, die trotz ihres politischen Gewichts nach wie vor ‚nur‘ als Verwaltungsabkommen behandelt werden.

Selbst wenn man also zu einem Ergebnis kommt, die Qualifizierung einer Vereinbarung als Staatsvertrag allein aufgrund der politischen Bedeutung sei (unter Hinweis auf die spezifische verfassungspolitische Zielsetzung) durch Art. 89 b LV jedenfalls nicht ausgeschlossen, so wird die Einordnung in der Praxis nicht unerhebliche Probleme bereiten. Nach welchem (logischerweise *zusätzlichen*) Kriterium soll bei Materien von erheblicher politischer Bedeutung entschieden werden, ob nun eine Vereinbarung - die ansonsten eine typische Gesetzesmaterie (einschließlich Haushaltsgesetz) nicht enthält – als Staatsvertrag oder als Verwaltungsabkommen zu behandeln ist. Diese Besonderheit des rheinland-pfälzischen Verfassungstextes bleibt jedenfalls im Auge zu behalten; sie steht insbesondere einer 1:1-Übertragung der Praxis oder Kommentierung anderer Landesverfassungen entgegen.

Ungeachtet dessen soll der aufgeworfenen Frage – gleichsam grundsätzlich – weiter nachgegangen werden.

## b) Inhaltsbestimmung nach Sinn und Zweck der Norm

Eine überzeugende Bestimmung des Verfassungsbegriffes „Staatsvertrag“ lässt sich ganz generell nur im Rückgriff auf Sinn und Zweck der Verfassungsbestimmung des Artikel 101 LV treffen, welche die von der Verfassung vorgenommene Aufteilung der staatlichen Aufgaben zwischen den Gewalten und hierbei die Kriterien der Organadäquanz und Funktionsgerechtigkeit berücksichtigt.<sup>33</sup>

aa) Artikel 101 LV regelt die Organkompetenz hinsichtlich der Außenvertretung des Landes.<sup>34</sup> 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 Rechtsmacht<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup> Dadurch wird zugleich eine Präjudizierung<sup>37</sup> des Votums dieses Organs verhindert und seine gesetzgeberische Entschließungsfreiheit gewahrt,<sup>38</sup> seine erforderliche

---

<sup>32</sup> Edinger in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Artikel 89 b Rz. 8 m.w.N.

<sup>33</sup> Hierzu ausführlich BVerfGE 68, 1 (86).

<sup>34</sup> Vgl. Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes vom 5. Dezember 2002, Az.: WD 4 – 52/1472, Seite 5 ff.

<sup>35</sup> 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).

<sup>36</sup> Streinz, in: Sachs, GG, Kommentar, Artikel 59 Rz. 21.

<sup>37</sup> Bernhardt, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VII, 1992, § 174 Rz. 14.

<sup>38</sup> Rojahn, in: von Münch/Kunig II, 1983, Artikel 59 Rz. 32.

Zustimmung nur um den Preis der Desavouierung des Ministerpräsidenten verweigern zu können.

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. Artikel 101 dient daher zum einen der Klarheit im zwischenstaatlichen Rechtsverkehr, zum anderen aber auch der Sicherung des innerstaatlichen Vollzuges staatsvertraglicher Vereinbarungen.<sup>39</sup> 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 Staatsvertrages<sup>40</sup> dessen Verbindlichkeit herstellen.

bb) In der Praxis durchgesetzt<sup>41</sup> 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.<sup>42</sup>

Einen ‚Gegenstand der Gesetzgebung‘ betreffen dabei all jene Vertragsbestimmungen, für deren innerstaatliche Durchführung ein Parlamentsgesetz wegen des Vorbehalts des Gesetzes<sup>43</sup> erforderlich ist. Hierzu zählen nach der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Wesentlichkeitstheorie zum einen vertraglich anvisierte Eingriffe in grundrechtsrelevante Bereiche,<sup>44</sup> darüber hinaus jene Vertragsregelungen, zu deren Umsetzung die Verfassung ausdrücklich

---

<sup>39</sup> BVerfGE 1, 372 (390).

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> Vgl. für Rheinland-Pfalz oben II. 1 a) cc).

<sup>42</sup> 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“.

<sup>43</sup> Vgl. dazu Sachs, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, Artikel 20, Rz. 113.

<sup>44</sup> Soweit die Vertragsbestimmungen unmittelbar Rechte und Pflichten für den Staatsbürger begründen, abändern oder aufheben sollen (sogenannte „self-executing“-Verträge), BVerfGE 29, 348 (360).

das Erfordernis eines formellen Gesetzes statuiert<sup>45</sup> so wie die Übertragung von Hoheitsrechten.<sup>46</sup>

(1) Ein formelles Gesetz ist nach inzwischen herrschender Meinung grundsätzlich dann erforderlich, wenn der Vertrag zu finanziellen Belastungen des Landes führt.<sup>47</sup>

Die Vereinbarung vom 27. November 2002 enthält keine selbständigen Verpflichtungen der Vertragspartner, bestimmte Ausgaben zu tätigen. In den vertraglichen Bestimmungen werden lediglich bereits beschlossene Investitionsmaßnahmen der Vertragspartner aufgeführt (vgl. etwa das Sofortprogramm für die flugbetriebliche Infrastruktur des Flughafens Frankfurt-Hahn [Ziffer 4.2 der Vereinbarung]). ‚Neu‘ an der Vereinbarung ist lediglich die Absichtserklärung des Landes Hessen, sich an der Finanzierung der Investition in die Infrastruktur des Flughafens Frankfurt-Hahn in einer Höhe von 20 Mio. Euro zu beteiligen.

Haushaltswirksam mit der Folge der verfassungsrechtlich gebotenen Aufnahme dieser Zahlungsverpflichtung des Landes Hessen in das rheinland-pfälzische Budget (als Einnahme) ist diese Erklärung des Landes Hessen jedoch (noch) nicht: Zum einen handelt es sich um eine bloße Absichtserklärung, die auch nach Auffassung der Vertragsparteien noch nicht den Grad einer rechtsverbindlichen Verpflichtung erlangt hat, zum anderen bleibt noch offen, ob die in Aussicht gestellten Mittel des Landes Hessen zwingend ‚durch den Haushalt‘ des Landes Rheinland-Pfalz fließen müssen oder aber, etwa als direkte Leistung an die Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH, den rheinland-pfälzischen Landeshaushalt – anders als den hessischen – formal unberührt lassen.

Nach Mitteilung des Ministers für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau<sup>48</sup> sollen Einzelheiten zur Absichtserklärung des Landes Hessen, sich an der Finanzierung der Investitionen auf dem Flughafen Frankfurt-Hahn in Höhe von 20

---

<sup>45</sup> Für das staatliche Finanzwesen, vgl. etwa Artikel 116 Abs. 2 Satz 1 LV; andere Verfassungsbestimmungen, welche für Staatshandlungen die Form eines formellen Gesetzes gebieten, sind etwa Artikel 23 Abs. 1 Satz 2 oder Artikel 24 Abs. 1 des Grundgesetzes.

<sup>46</sup> Vgl. zu dieser Fragestellung bereits das Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags Rheinland-Pfalz vom 15. November 1993 zur Zustimmungsbefähigung des Änderungsabkommens zum Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut, Az.: II/52-976.

<sup>47</sup> Streinz in: Sachs, GG, Kommentar, Artikel 59, Rz. 34 mit weiteren Nachweisen.

<sup>48</sup> Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau sah laut Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Elke Kiltz, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 26. November 2002, Drucksache 14/1745 mittelfristig Investitionen in einer geschätzten Größenordnung von rund 122 Mio. Euro zur Verbesserung der flugbetrieblichen Infrastruktur auf dem Hahn vor. Wie sich das Land Rheinland-Pfalz neben der Fraport AG an den Investitionen beteiligt, stehe jedoch noch nicht fest.

Mio. Euro zu beteiligen, jeweils in einer gesonderten Vereinbarung, die der aktuellen Situation und Bedarfslage Rechnung trägt, festgelegt werden.<sup>49</sup> Insoweit bleibt abzuwarten, wie sich der unter Punkt 4.3 der Vereinbarung in Aussicht genommene Abschluss gesonderter Vereinbarungen gestalten wird. Gegebenenfalls wäre dann zu prüfen, ob sich aus der Vereinbarung vom 27. November 2002 in Verbindung mit den dann getroffenen gesonderten Vereinbarungen eine Zustimmungspflicht gemäß Artikel 101 Satz 2 LV ergibt.

(2) Kann die Notwendigkeit einer parlamentarischen Zustimmung zu einem Staatsvertrag, der zu seiner Umsetzung des Erlasses eines formellen Gesetzes oder eines Haushaltsgesetzes bedarf, als gesichert gelten, so gibt es doch – auch gerade im Hinblick auf Artikel 59 Abs. 2 Grundgesetz – seit geraumer Zeit eine Diskussion in der Rechtslehre, das parlamentarische Zustimmungserfordernis auf Verträge größerer politischer Relevanz auszudehnen.<sup>50</sup> Ein parlamentarisches Mitwirkungsrecht wird danach auch bei solchen Vertragsgegenständen angenommen, die „nach Umfang oder Intensität eine über die Regelung technischer Einzelfragen hinausgehende Bedeutung für das allgemeine Verhalten der Vertragschließenden haben, und zwar dergestalt, dass diese bei der Regelung politischer Beziehungen (früher, später oder gleichzeitig) von Gewicht sein müssten“<sup>51</sup>. Eine solche Tendenz zur verstärkten Parlamentarisierung der auswärtigen Gewalt wird vieler Orts festgestellt.<sup>52</sup> Bei der Erörterung dieser Fragestellung ist insbesondere zu berücksichtigen, dass sich gerade im Bereich des über- und zwischenstaatlichen Rechts in der letzten Dekade zahlreiche Modifizierungen und Entwicklungen ergeben haben, welche diese Rechtsmaterie nicht als abgeschlossene, sondern in der Entwicklung befindliche kennzeichnen.<sup>53</sup> Dabei wird unter verfassungspolitischem Blickwinkel zu berücksichtigen sein, dass die zunehmende Ausweitung und

---

<sup>49</sup> Protokoll der 15. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft und Verkehr am 21. November 2002, Seite 6.

<sup>50</sup> Vgl. Bernhardt, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VII, 1992, § 174, Rz. 5, 13; Grewe, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III, Rz. 41 ff.; Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 15. Aufl. 1985, 204; Badura, Staatsrecht, 1986, 250.

<sup>51</sup> Maunz, in: Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, Artikel 59, Rz. 15.

<sup>52</sup> So ausdrücklich BVerfGE 68, 1 (87 f.); Kempen, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Bonner Grundgesetz, Kommentar, Band II, 4. Auflage 2000, Artikel 59 Abs. 2, Rz. 35; Grewe, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III, Rz. 41 ff. m.w.N.

<sup>53</sup> Zur Entwicklung des Völkerrechts Bernhardt, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VII, 1992, § 174 Rz. 4.

Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit – insbesondere der Ersatz früherer allein diplomatischer Kontakte durch Ansätze einer Art ‚Weltinnenpolitik‘ - die verstärkte Mitwirkung der nationalen Parlamente als unmittelbar demokratisch legitimierte Staatsorgane besonders notwendig erscheinen lässt.<sup>54</sup> Dieser Aspekt ist auch für die (Bundes-)Länder von Bedeutung, soweit sie gemäß Artikel 32 Abs. 3 GG im Rahmen ihrer Gesetzgebungszuständigkeiten mit auswärtigen Staaten Verträge abschließen.

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 Wahrnehmung auswärtiger Beziehungen,<sup>55</sup> andererseits dem – in seiner Reichweite umstrittenen – Gebot parlamentarischer Verantwortung für die wesentlichen Grundentscheidungen des Staates<sup>56</sup> (so genannte ‚Wesentlichkeitstheorie‘<sup>57</sup>) Rechnung trägt.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Somalia-Entscheidung<sup>58</sup> einen solchen Parlamentsvorbehalt ausdrücklich angeordnet, diesen allerdings nicht aus der Wesentlichkeitstheorie, sondern unter Bezugnahme auf die Bestimmung der Wehrverfassung abgeleitet.<sup>59</sup> Daher bleibt auch nach dieser Entscheidung die Frage umstritten, ob sich ein allgemeiner Parlamentsvorbehalt auf die Wesentlichkeitstheorie stützen lässt.<sup>60</sup> Jedenfalls lehnt auch das Bundesverfassungsgericht ein Überspielen konkreter Kompetenzzuordnungen unter Hinweis auf eine prinzipielle Vorrangstellung des Parlaments ab.<sup>61</sup>

Der bereits in einer frühen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aufgegriffene Gedanke, das Parlament in seiner Staatsleitungsfunktion einzubeziehen<sup>62</sup>,

<sup>54</sup> Vgl. dazu Bernhardt, a.a.O., Rz. 5.

<sup>55</sup> Zum Aspekt der Organadäquanz vgl. BVerfGE 68, 1 (86); E 90, 286 (357 ff.).

<sup>56</sup> Vgl. BVerfGE 48, 89 (126 f.)

<sup>57</sup> Hierzu grundlegend Kokott, Artikel 59 Abs. 2 GG und einseitige völkerrechtliche Akte, Festschrift Doehring, 1989, Seite 508 ff.

<sup>58</sup> BVerfGE 90, 286 ff.

<sup>59</sup> BVerfGE 90, 286 (381).

<sup>60</sup> Deziert dagegen Papier, Das Grundgesetz in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, 1999, Seite 27 ff. m. w. N., der sich gegen einen parlamentarisch dominierten „Gewaltenmonismus in Form eines allumfassenden Parlamentsvorbehalts“, a.a.O., S. 29, ausspricht. Alles in allem sei „Vorsicht geboten, wenn man sich anschickt, das Bundesverfassungsgericht als Kronzeugen für die Notwendigkeit eines undifferenzierten und unreflektiert an selbstgebildeten Bedeutsamkeits- und Wesentlichkeitskriterien orientierten Parlamentsvorbehalts zu Lasten exekutivischer Eigenständigkeit heranzuziehen“, a.a.O., S. 29.

<sup>61</sup> BVerfGE 49, 89 (124 ff.); E 90, 286 (358).

<sup>62</sup> BVerfGE 1, 372 (382).

wird hinsichtlich einer parlamentarischen Mitwirkung bei Verträgen von gesteigerter politischer Bedeutung auch von einem Teil der Literatur aufgenommen, blieb aber umstritten.<sup>63</sup>

Für Rheinland-Pfalz ist diese Fragestellung bisher nicht einer verbindlichen Klärung zugeführt, diese kann im Rahmen eines Gutachtens des Wissenschaftlichen Dienstes auch nicht erbracht werden. Es können aber Argumentationslinien aufgezeigt werden, die allgemein für bzw. gegen eine Qualifizierung von Abkommen von besonderer politischer Bedeutung als Staatsverträge gem. Artikel 101 Satz 2 LV ins Feld geführt werden.

## 2. Der Begriff des Staatsvertrages in anderen Ländern

Bei der Bestimmung des Verfassungsbegriffes „Staatsvertrag“ kann ein Blick auf andere Länderverfassungen<sup>64</sup> hilfreich sein.

a) Gemäß Artikel 50 Satz 2 der Landesverfassung **Baden-Württemberg** bedarf „der Abschluss von Staatsverträgen der Zustimmung der Regierung und des Landtags“. Rechtslehre und Staatspraxis im Lande Baden-Württemberg zählen zu den Staatsverträgen auch Vereinbarungen, die von ganz besonderem politischen Interesse sind.<sup>65</sup> Begründet wird dies damit, dass der Begriff des Staatsvertrags anders als in Artikel 45 der Weimarer Reichsverfassung und auch mit anderen Formulierungen als in Artikel 59 Abs. 2 Grundgesetz nicht an Gegenstände der Gesetzgebung anknüpfe und damit einer Öffnung zuneige. Diese im Lande Baden-Württemberg zu einer Verfassungstradition erstarkte Rechtsauffassung trage dem Gesichtspunkt Rechnung, dass eine Parlamentsbeteiligung bei wesentlichen, insbesondere staatsleitenden Entscheidungen nicht zu sehr aus dem Gesichtspunkt parlamentarischer Kontrolle als aus der Sicht der *Mitentscheidung* zur Diskussion stehe.<sup>66</sup> Als weiteres

---

<sup>63</sup> Vgl. etwa Magiera, Parlament und Staatsleitung in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, S. 184 ff., 208. Für eine Abgrenzung von Staatsvertrag und Verwaltungsabkommen nach dem Kriterium der „politischen Wichtigkeit“ als Leitgesichtspunkt spricht sich etwa Ehmke aus, in: VVDStRL 19, Seite 140. Gegen diese Unterscheidung wendet sich Uhle, a.a.O., Seite 142.

<sup>64</sup> Zu den Verfassungen der Länder Bremen, Hessen, Sachsen-Anhalt und Saarland fanden sich keine einschlägigen Kommentierungen.

<sup>65</sup> Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984, Artikel 50, Rz. 8; Spreng/Birn/Feuchte, Artikel 50, Anmerkung 4

<sup>66</sup> Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984, Artikel 50, Rz. 8.



Argument wird hierzu angeführt, dass die baden-württembergische Verfassung – wie auch die rheinland-pfälzische - Staatsverträge nicht im Abschnitt „Gesetzgebung“ behandelt und damit eine Auslegung nahe lege, die bei Verträgen des Landes auch den Typ der ‚besonderen politischen Bedeutung‘ der parlamentarischen Zustimmung unterwerfe.<sup>67</sup>

Zu Artikel 50 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg wird demzufolge die Auffassung vertreten, dass im Hinblick auf die parlamentarische Kontrollfunktion, die (begrenzten) parlamentarischen Mitwirkungsrechte an der Staatsleitung sowie das Budgetrecht des Landtags sowie auf die Staatspraxis der letzten Jahre auch solche Abkommen als Staatsverträge zu qualifizieren sind, die sich zwar nicht auf Gegenstände formeller Gesetzgebung beziehen, aber von besonderem landespolitischem Interesse sind und damit die Rechte des Landtags im parlamentarischen Regierungssystem in besonders intensiver Weise berühren (Verträge mit erheblicher landespolitischer Gestaltungswirkung).<sup>68</sup>

b) Nach Art. 72 Abs. 2 der **bayerischen Verfassung** bedürfen Staatsverträge der Zustimmung des Landtags. Unter diese Norm fallen nach hierzu vertretener Meinung nicht Verwaltungsabkommen, da diese definitionsgemäß lediglich „minder wichtige Angelegenheiten“ betreffen und auch das prinzipielle Mitwirkungsrecht des Landtags nicht berühren.<sup>69</sup> Wenn damit auch nicht zwingend im Umkehrschluss die politische Gewichtigkeit eines Abkommens dieses als Staatsvertrag qualifiziert, so wird die Bedeutung des zwischenstaatlichen Vertrages offenbar doch als rechtlich relevantes Kriterium angesehen.

c) Nach Artikel 50 Satz 4 der Verfassung von Berlin „bedarf der Abschluss von Staatsverträgen der Zustimmung des Abgeordnetenhauses“. Staatsverträge gemäß Artikel 50 i.V.m. Artikel 58 der Verfassung von **Berlin** (Außenvertretungsbefugnis des Regierenden Bürgermeisters) sind alle Verträge, die entweder in den Kompetenzbereich der Gesetzgebung eingreifen oder die politischen Beziehungen

---

<sup>67</sup> Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Artikel 50, Rz. 8, der allerdings der unzutreffenden Auffassung ist, dass dieser Verfassungsauslegung in anderen Länderverfassungen nicht gefolgt werde (dazu sogleich im Text).

<sup>68</sup> Katz, in: Feuchte (Hrsg.), Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Kommentar, 1987, Artikel 50, Rz. 10.

<sup>69</sup> Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Handkommentar, 4. Auflage 1992, Art. 72 Rz. 5 m.w.N.

des Landes regeln.<sup>70</sup> In der Kommentierung zu Artikel 50 der Verfassung von Berlin wird die Auffassung vertreten, dass es denkbar sei, auch andere als gesetzgeberische Gegenstände im Wege des Staatsvertrages zu regeln, wenn ihnen ein besonderes politisches Gewicht beizumessen ist.<sup>71</sup>

d) Nach Artikel 91 Abs. 2 der Verfassung des Landes **Brandenburg** bedürfen „Staatsverträge, insbesondere Verträge, die sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen oder Aufwendungen erfordern, für die Haushaltsmittel nicht vorgesehen sind“ der Zustimmung des Landtages. Der in Artikel 91 Abs. 2 LV vorgenommene Zusatz „insbesondere“ hat dabei nach dort vertretener Auffassung die Bedeutung, das Zustimmungserfordernis für die genannten Fälle besonders hervorzuheben und eröffne damit den Raum für weitere zustimmungspflichtige Arten von Staatsverträgen.<sup>72</sup> Diese Formulierung – obschon sie nicht als eindeutiger Beleg für die Qualifizierung als Staatsvertrag qua besonderem politischen Gewicht angeführt werden kann - bedeute insbesondere nicht, dass die Zustimmungspflichtigkeit auf Verwaltungsabkommen erweitert werden solle. Wegen der beschränkten Bindungswirkung von Verwaltungsabkommen und da diese unter dem Vorbehalt des Haushaltsgesetzes stünden, bestehe hierfür auch keinerlei Notwendigkeit.<sup>73</sup>

e) Zu Artikel 43 Satz 3 der **Hamburger** Verfassung (Die Ratifikation der Staatsverträge „bedarf der Zustimmung der Bürgerschaft, sofern die Verträge Gegenstände der Gesetzgebung betreffen oder Aufwendungen erfordern, für die Haushaltsmittel nicht vorgesehen sind“.) wird die Auffassung vertreten, dass zu den Gegenständen der Gesetzgebung, welche in einem Staatsvertrag geregelt werden können, auch „alle Gegenstände von hoher politischer Bedeutung“<sup>74</sup> zu zählen sind.

---

<sup>70</sup> Neumann in: Pfennig/Neumann, Verfassung von Berlin, Kommentar, 3. Auflage 2000, Artikel 58, Rz. 4 unter Hinweis auf Zivier.

<sup>71</sup> Lemmer, in: Pfennig/Neumann (Hrsg.), Verfassung von Berlin, Kommentar, 3. Auflage 2000, Artikel 50, Rz. 3.

<sup>72</sup> So Jahn, in: Simon/Franke/Sachs (Hrsg.), Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, 1995, § 14, Rz. 41.

<sup>73</sup> Jahn, a.a.O., Rz. 41.

<sup>74</sup> So Thieme, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, Kommentar, 1998, Artikel 43, Ziffer 2 unter Hinweis auf die Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts.

Für die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg verweist etwa *David*<sup>75</sup> darauf, dass sich Staatsverträge nicht ausschließlich danach bestimmen lassen, dass sie die beiden in Satz 3 des Artikel 43 genannten Fallgruppen zum Gegenstand haben. Danach bestehe Raum für weitere Regelungen durch Staatsverträge, z. B. für solche über politische Beziehungen. Die Auffassung, Staatsverträge seien dadurch definiert, dass sie Gegenstände der Gesetzgebung betreffen, fände in dieser Ausschließlichkeit in Artikel 43 keine Bestätigung.<sup>76</sup>

f) Für Art. 47 Abs. 2 der Verfassung des Landes **Mecklenburg-Vorpommern** („Staatsverträge, die Gegenstände der Gesetzgebung betreffen, bedürfen der Zustimmung des Landtages in Form eines Gesetzes.“) weist *Thiele* darauf hin, dass Verträge mit erheblicher landespolitischer Gestaltungswirkung zwar Staatsverträge seien, diese aber nach der in der Landesverfassung gewählten Formulierung („Staatsverträge, die Gegenstände der Gesetzgebung betreffen“) von der Zustimmungspflicht ausgenommen worden seien.<sup>77</sup>

g) In Hinblick auf Artikel 35 der **Niedersächsischen Verfassung** („Verträge des Landes, die sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung des Landtages.“) wird die Auffassung vertreten, dass jedenfalls im Interesse der Rechtssicherheit zu empfehlen sei, Verwaltungsabkommen von erheblicher politischer Bedeutung als zustimmungsbedürftige Staatsverträge zu behandeln.<sup>78</sup>

h) Für die Verfassung des Landes **Nordrhein-Westfalen** wird darauf hingewiesen, dass Artikel 66 Satz 2 („Staatsverträge bedürfen der Zustimmung des Landtags.“) im Gegensatz zu Artikel 59 Abs. 2 GG den Begriff der „politischen Verträge“ nicht kennt.<sup>79</sup> Der Versuch einer Abgrenzung zwischen Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen nach der jeweiligen politischen Bedeutung des Übereinkommens wird unter Hinweis auf erhebliche praktische Bedenken und auch

---

<sup>75</sup> David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, Kommentar, 1994, Artikel 43, Rz. 20 f.

<sup>76</sup> David, a.a.O., Rz. 21.

<sup>77</sup> Thiele in: Thiele/Pirsch/Wedemeyer, Die Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 1995, Art. 47 Rz. 8.

<sup>78</sup> Neumann, Die Niedersächsische Verfassung, Handkommentar, 3. Auflage 2000, Artikel 35, Rz. 13.

<sup>79</sup> Geller/Kleinrahm, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 2. Auflage 1963, Artikel 66 V.

deswegen abgelehnt, weil keine der Länderverfassungen aus Artikel 59 Abs. 2 GG das Kriterium der „Regelung politischer Beziehungen“ übernommen habe.<sup>80</sup>

Dabei wird jedoch übersehen, dass zahlreiche Länderverfassungen nicht nur entstehungsgeschichtlich der grundgesetzlichen Regelung voraus gingen, sondern auch, dass sich das Kriterium der „Regelung politischer Beziehungen“ in Artikel 59 Abs. 2 Grundgesetz nicht als zustimmungsbegründend, sondern auch als begrenzendes Kriterium interpretieren lässt.<sup>81</sup>

Auch hinsichtlich der Verfassungslage des Landes Nordrhein-Westfalen ist ein Verständniswandel hinsichtlich eines Parlamentsvorbehalts zu verzeichnen. Wenn daher als Staatsvertrag im Sinne von Artikel 66 Satz 2 Landesverfassung NRW solche Vereinbarungen angesehen werden, die sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen,<sup>82</sup> so wird auch nach dieser Auffassung der Vorbehalt des Gesetzes nicht mehr auf den Eingriffsbereich beschränkt, sondern für alle wesentlichen Sachfragen im Sinne einer sogenannten Wesentlichkeitstheorie erweitert. Dieser „neuen Einsicht“<sup>83</sup> in die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Exekutive und Legislative sei auch in der „Vertragspraxis Rechnung zu tragen“.<sup>84</sup>

i) Zu Artikel 65 Abs. 2 der Verfassung des Freistaates **Sachsen** („Der Abschluss von Staatsverträgen bedarf der Zustimmung der Staatsregierung und des Landtages.“) wird festgehalten, dass auch Verträge, die von erheblicher landespolitischer Gestaltungswirkung sind, in die Rechte des Landtags eingriffen und daher Staatsverträge sein können.<sup>85</sup> Zu Artikel 65 Abs. 2 der Verfassung des Freistaates Sachsen wird insbesondere unter Bezugnahme auf die Terminologie des Artikel 59 Abs. 2 Grundgesetz die Auffassung vertreten, dass Staatsverträge (auch) solche Übereinkommen sind, welche die politischen Beziehungen Landes betreffen. Hiervon

---

<sup>80</sup> Geller/Kleinrahm, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommentar, Artikel 66, Seite 409.

<sup>81</sup> Dazu ausführlich unter II., 3.

<sup>82</sup> Dickersbach, in: Geller/Kleinrahm, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 3. Auflage 1994, Artikel 66, Rz. 8 b.

<sup>83</sup> Dickersbach, in: Geller/Kleinrahm, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 3. Auflage 1994, Artikel 66, Rz. 8 c, bb.

<sup>84</sup> Dickersbach, in: Geller/Kleinrahm, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 3. Auflage 1994, Artikel 66, Rz. 8 c, bb.

<sup>85</sup> Kunzmann/Haas/Baumann/Haske, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 2. Auflage 1997, Artikel 65, Rz. 5 unter Hinweis auf Eckhardt, Sächsische Verwaltungsblätter 1996, 242.

seien die Verwaltungsabkommen zu unterscheiden, welche Angelegenheiten der Exekutive ohne politisches Gewicht betreffen.<sup>86</sup>

j) In Hinblick auf die Verfassungslage in **Schleswig-Holstein** definiert *Wuttke* Staatsverträge als Verträge „mit erheblicher politischer Bedeutung“<sup>87</sup>, die jedoch nach dem Wortlaut von Artikel 30 Abs. 2 Satz 2 der Verfassung nur dann der parlamentarischen Zustimmung unterliegen, „soweit sie Gegenstände der Gesetzgebung betreffen oder zur ihrer Durchführung eines Gesetz bedürfen“.

k) Zur **Thüringer Landesverfassung** (Artikel 77 LV lautet: „Staatsverträge bedürfen der Zustimmung des Landtags.“) findet sich die Auffassung, dass es sich bei Staatsverträgen um Vereinbarungen handele, welche einen Gegenstand der Gesetzgebung betreffen.<sup>88</sup>

#### Fazit

Die Verfassungslage stellt sich demnach, wie ein Blick in die einschlägigen Verfassungskommentare zeigt, in den einzelnen Ländern je unterschiedlich<sup>89</sup> dar.<sup>90</sup> Insgesamt lässt sich aber festhalten, dass das Verständnis des Staatsvertragsbegriffes jedenfalls in der Praxis von Baden-Württemberg und in einer ganzen Reihe von Kommentierungen zu anderen Landesverfassungen Verträge von besonderer politischer Bedeutung umfasst. Allerdings werden diese Staatsverträge durch einschränkende Formulierungen in zahlreichen Verfassungstexten – anders als in Rheinland-Pfalz – von der Pflicht parlamentarischer Zustimmung entbunden, sofern es sich bei den Vertragsgegenständen nicht um (formelle oder materielle) Gesetzgebungsmaterien handelt.

<sup>86</sup> Müller, Verfassung des Freistaats Sachsen, Kommentar, 1993, Artikel 65, Seite 342.

<sup>87</sup> Wuttke, in: von Mutius/Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung Schleswig-Holstein, 1995, Art. 30 Rz. 5 ff., 7.

<sup>88</sup> Linck, in: Linck, Jutzi, Hopfe, Die Verfassung des Freistaates Thüringen, Kommentar, 1994, Artikel 77, Rz. 6.

<sup>89</sup> Zutreffend hielt *Hans Schneider* schon 1961 in seinem Vortrag vor der deutschen Staatsrechtslehrer-Vereinigung fest, dass in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und im Saarland alle Staatsverträge der Zustimmung des Landtags bedürfen, in Niedersachsen beschränke sich die Notwendigkeit parlamentarischer Zustimmung auf solche Verträge, die sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen, in Schleswig-Holstein auch darüber hinaus auf solche Verträge, die zu ihrer Durchführung eines Gesetzes bedürfen, in Hamburg noch weiter gehend auch auf solche Verträge, die Aufwendungen erfordern, für die Haushaltsmittel nicht vorgesehen sind, Hans Schneider, a.a.O., Seite 23.

<sup>90</sup> Auf die erheblichen Interpretationsunterschiede zwischen den Ländern hinsichtlich der Behandlung von Staatsverträgen verweist auch Scheuner in VVDStRL 19, 136

### 3. Die Regelung in Artikel 59 Abs. 2 Grundgesetz

Die untersuchte Rechtsfrage läßt sich durch einen Blick auf die Bundesebene weiter konkretisieren. Schon Artikel 11 Abs. 3 der Reichsverfassung von 1871 sah beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge die Beteiligung von Bundesrat und Reichstag vor, wobei es nach einhelliger Auslegung jedenfalls auch um die Sicherung der Funktion der Gesetzgebung ging. Artikel 45 Abs. 3 Weimarer Reichsverfassung forderte für „Bündnisse und Verträge mit fremden Staaten, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen“, die Zustimmung des Reichstags.<sup>91</sup> Rechtshistorisch gesehen drückt die Regelung in Artikel 59 Abs. 2 die Tendenz zur verstärkten Parlamentarisierung der Willensbildung im auswärtigen Bereich aus,<sup>92</sup> in ihr spiegelt sich das seit dem 19. Jahrhundert sichtbare und erfolgreiche Bestreben des Parlaments, stärker an außenpolitischen Grundentscheidungen des Staates beteiligt zu werden.<sup>93</sup>

Die Statuierung eines Zustimmungserfordernisses in Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 erste Alternative hinsichtlich solcher Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln, soll von seiner Intention her die parlamentarische Kontrolle der Regierungspolitik auf solche völkerrechtlichen Übereinkommen erstrecken, welche keine unmittelbaren Folgen für die inländische Gesetzgebung haben und daher nicht Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 zweite Alternative (Gegenstände der Bundesgesetzgebung) unterfallen.<sup>94</sup> Zu diesen politischen Verträgen werden grundsätzlich weder wirtschaftliche noch kulturelle Abkommen gezählt,<sup>95</sup> vielmehr wird ein parlamentarisches Mitwirkungsrecht erst bei solchen vertraglichen Übereinkünften angenommen, 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.<sup>96</sup>

---

<sup>91</sup> Ausführlich hierzu Pernice, in: Dreier, Grundgesetz, Kommentar, 1998, Band II, Artikel 59, Rz. 3; Grewe, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band III, 1988, § 77, Rz. 27 f.

<sup>92</sup> BVerfGE 68, 1 (85).

<sup>93</sup> Grewe, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band III, § 77, Rz. 59.

<sup>94</sup> Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog, Artikel 59, Rz. 14.

<sup>95</sup> Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog, Artikel 59, Rz. 15.

<sup>96</sup> Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog, Artikel 59, Rz. 15.

In diesem Sinne hat auch das Bundesverfassungsgericht schon frühzeitig entschieden, dass ein Staatsvertrag nur dann politische Beziehungen im Sinne des Artikel 59 Abs. 2 Grundgesetz regelt, wenn er wesentlich und unmittelbar die Existenz des Staates, seine territoriale Integrität, seine Unabhängigkeit, seine Stellung oder sein Gewicht unter den Staaten oder die Ordnung der Staatengemeinschaft betrifft.<sup>97</sup> Aufschlussreich ist insofern die Feststellung des Bundesverfassungsgerichts, dass das Erfordernis einer parlamentarischen Zustimmung zum Abschluss von Verträgen, die sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen, als Satz des gemeindeutschen Verfassungsrechts anzusehen sei.<sup>98</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat in dieser Entscheidung keine Stellung dazu genommen, ob es auch einen Satz gemeindeutschen Rechts gibt, der, wie Artikel 59 Abs. 2 Grundgesetz es für den Bund vorsieht, auch solche Verträge der parlamentarischen Zustimmung unterwirft, welche die politischen Beziehungen regeln.<sup>99</sup>

Allerdings vertrat das Bundesverfassungsgericht in einer vorangehenden Entscheidung die rechtsmethodische Auffassung, die beiden Kategorien des Artikel 59 Abs. 2 Grundgesetz seien *nicht* als Erweiterungen, sondern als Begrenzungen der Zustimmungspflicht von Staatsverträgen anzusehen.<sup>100</sup> In verfassungshistorischer Sicht hält es fest, dass die Regelung des Artikel 59 Abs. 2 GG gegenüber der Weimarer Reichsverfassung (Artikel 45) durch die umfassendere Bezeichnung den Kreis der zustimmungsbedürftigen Verträge über die „Bündnisse“ hinaus zwar erweitert, gegenüber dem Verfassungsentwurf von Herrenchiemsee (Artikel 81 Abs. 2: „Staatsverträge“) dagegen eine erhebliche Einschränkung vorgenommen habe.<sup>101</sup> Artikel 59 Abs. 2 GG wird auch verbreitet in der Literatur<sup>102</sup> dahin verstanden, dass die Gesetzgebungsorgane nicht allen völkerrechtlichen Rechtsakten, sondern nur Verträgen, und dass sie nicht allen

---

<sup>97</sup> BVerfGE 1, 372 ff., Leitsatz 1.

<sup>98</sup> BVerfGE 4, 250 (276 f.).

<sup>99</sup> Ablehnend insoweit Paul Georg Schneider, Beteiligung der Landesparlamente beim Zustandekommen von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen der Bundesländer, 1978, Seite 20. Schneider, a.a.O., Seite 21 erkennt zwar, dass es jedenfalls im Land Baden-Württemberg eine andere Verfassungspraxis hinsichtlich von Verträgen mit besonderem politischen Gewicht gibt, lässt die Frage jedoch ausdrücklich offen, in wie weit diese Verfassungstradition auf einer anderen Definition der politischen Verträge beruht. Soweit Schneider (1978) eine „offensichtlich einheitliche Rechtslage in den anderen Bundesländern“ feststellt, ist diese Auffassung hinsichtlich einer Reihe neuerer Kommentierungen nicht mehr aktuell, vgl. oben II.2.

<sup>100</sup> BVerfGE 1, 372 ff. (381).

<sup>101</sup> BVerfGE 1, 372 ff. (381 f.)



Verträgen, sondern nur politischen und gesetzgebungsbezogenen Verträgen zustimmen müssen. Diese inhaltliche Beschränkung stehe erkennbar in einer verfassungsgeschichtlichen Tradition, die den Verkehr mit der Außenwelt aus Gründen der Effektivität hauptsächlich der Exekutive anvertraut wissen wolle.

Durch die Regelung des Artikel 59 Abs. 2 ergibt sich jedenfalls systematisch, dass eine dritte Kategorie von Staatsverträgen vorstellbar sein kann, die nicht zustimmungsbedürftig sind, jedoch nicht notwendigerweise Verwaltungsabkommen sein müssen.<sup>103</sup> Zu denken ist hier etwa an kulturelle oder primär zu repräsentativ-feierlichen Zwecken abgeschlossene Staatsverträge.

Damit hat das Grundgesetz sich von den Normierungen zahlreicher Länderverfassungen entfernt, die - wie der Verfassungsentwurf von Herrenchiemsee - das parlamentarische Zustimmungserfordernis an einschränkungslos alle Staatsverträge anknüpfen.<sup>104</sup>

### **Zusammenfassung**

Nicht die von der Verfassung angeordnete Zustimmung des Parlamentes durch Gesetz, sondern ein inhaltliches Kriterium ist es, welches zwischenstaatliche Abkommen als Staatsvertrag qualifiziert: Betreffen die den Vertragsinhalt darstellenden Verpflichtungen der Vertragspartner einen Gegenstand der Gesetzgebung, so handelt es sich um einen Staatsvertrag;<sup>105</sup> einen ‚Gegenstand der Gesetzgebung‘ betreffen dabei all jene Vertragsbestimmungen, für deren innerstaatliche Durchführung ein Parlamentsgesetz wegen des Vorbehalts des Gesetzes<sup>106</sup> erforderlich ist. Hierzu zählen nach der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Wesentlichkeitstheorie zum einen vertraglich anvisierte Eingriffe in grundrechtsrelevante Bereiche,<sup>107</sup> darüber hinaus jene Vertragsregelungen, zu deren Umsetzung die Verfassung ausdrücklich das Erfordernis eines formellen Gesetzes –

---

<sup>102</sup> Kempen, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Bonner Grundgesetz, Kommentar, Band II, Artikel 59 Abs. 2, Rz. 36 m.w.N.

<sup>103</sup> Grewe, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band III, § 77, Rz. 67.

<sup>104</sup> Vgl. oben II. 2.

<sup>105</sup> Demgegenüber beschränkt sich der Vertragsgegenstand von Verwaltungsabkommen auf Gegenstände, die auch ohne formelles Gesetz geregelt werden können, vgl. 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.

<sup>106</sup> Vgl. dazu Sachs, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, Artikel 20, Rz. 113.

etwa eines Haushaltsgesetzes - statuiert<sup>108</sup> so wie die Übertragung von Hoheitsrechten.<sup>109</sup> Streitig bleibt auch nach einem Blick auf die Regelungen in Bund und Ländern die Frage, ob auch die erhebliche landespolitische Bedeutung eines Abkommens dieses zum Staatsvertrag ‚erhebt‘; die Staatspraxis in Baden-Württemberg und eine Reihe von Kommentierungen zu anderen Landesverfassungen gehen davon aus, manche verzichten jedoch dabei auf das für die rheinland-pfälzische Verfassungslage vorgegebene Erfordernis einer parlamentarischen Zustimmung durch Gesetz. Teilweise wird dabei gedanklich eine – umstrittene – Ausweitung der sog. Wesentlichkeitstheorie vorausgesetzt.

Es muss auf der Grundlage dieser Untersuchung im Ergebnis als offen bezeichnet werden, ob nach rheinland-pfälzischem Verfassungsrecht Vereinbarungen allein aufgrund einer erheblichen politischen Bedeutung als Staatsverträge zu qualifizieren sind. Im Blick auf die Entwicklung der Kommentierungen zu einer Reihe von Landesverfassungen und die Auslegung zu Art. 59 Abs. 2 GG lässt sich jedenfalls nicht ausschließen, dass eine mögliche Gerichtsentscheidung in diese Richtung tendiert. Aber auch diese muss sich dann mit dem Wortlaut des Art. 89 b LV auseinandersetzen, der – s. o. – jedenfalls im Zusammenhang mit der Informationspflicht der Landesregierung ausdrücklich anerkennt, dass es in Fortsetzung der bisherigen Staatspraxis in Rheinland-Pfalz auch weiterhin Vereinbarungen gibt, die ungeachtet ihres erheblichen politischen Gewichts als ‚bloße‘ Verwaltungsabkommen eingestuft werden können.

Nach Mitteilung des Staatsministers für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau kommt der Entwicklung des Flughafens Frankfurt-Hahn aus Sicht der Landesregierung für Rheinland-Pfalz eine große landespolitische Bedeutung zu, er trage zu einer wesentlichen Strukturverbesserung in der Region bei;<sup>110</sup> dem Vertrag

---

<sup>107</sup> Soweit die Vertragsbestimmungen unmittelbar Rechte und Pflichten für den Staatsbürger begründen, abändern oder aufheben sollen (sogenannte „self-executing“-Verträge), BVerfGE 29, 348 (360).

<sup>108</sup> Für das staatliche Finanzwesen, vgl. etwa Artikel 116 Abs. 2 Satz 1 LV; andere Verfassungsbestimmungen, welche für Staatshandlungen die Form eines formellen Gesetzes gebieten, sind etwa Artikel 23 Abs. 1 Satz 2 oder Artikel 24 Abs. 1 des Grundgesetzes.

<sup>109</sup> Vgl. 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.

<sup>110</sup> Protokoll der 15. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft und Verkehr am 21. November 2002, Seite 7.

vom 27. November 2002 ordnet die Landesregierung ausdrücklich „erhebliche landespolitische Bedeutung“<sup>111</sup> zu - wobei diese Einordnung offenbar nicht unter dem Blickwinkel des Artikels 101 LV sondern wohl des Artikels 89 b LV vorgenommen wurde.

### **III. Zu den weiteren Fragestellungen**

Eine Aufspaltung der Verträge in Teilabkommen ist für ihre rechtliche Qualifizierung als Staatsvertrag bzw. Verwaltungsabkommen irrelevant. Bejaht man eine Staatsvertragsqualität aufgrund der politischen Bedeutung der jeweils geregelten Materie, so verliert sie diese nicht schon durch die Aufspaltung in Rahmen- und Einzelabkommen. ‚Technische‘ Vereinbarungen im Range ‚flankierender‘ Verwaltungsabkommen sind dabei nicht auszuschließen. Dies festzustellen bedürfte jedoch einer näheren Prüfung im Einzelfall.

Die rechtlichen Konsequenzen einer fehlenden Beteiligung des Parlamentes an zwischenstaatlichen Abkommen wurden in den Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes vom 5. Dezember 2002<sup>112</sup> und vom 28. Mai 2003<sup>113</sup> bereits ebenso eingehend erörtert wie die Frage nach bestehenden Heilungsmöglichkeiten.

Wissenschaftlicher Dienst

---

<sup>111</sup> Antwort des Chefs der Staatskanzlei auf die Kleine Anfrage der Abg. Thomas, Drs. 14/2165, S. 11.

<sup>112</sup> Az.: WD 4-52/1472 –V -

<sup>113</sup> Az.: WD 4-52/1488