

**Thüringer Landtag**  
**7. Wahlperiode**

---

Verfassungsausschuss

33. Sitzung am 9. September 2022

**Ergebnisprotokoll des öffentlichen Sitzungsteils**

(zugleich Beschlussprotokoll)

**– TOP 1 in gemeinsamer Beratung mit dem mitberatenden Ausschuss  
für Europa, Kultur und Medien  
gemäß § 81 Abs. 1 Satz 2 GO –**

|                            |                         |
|----------------------------|-------------------------|
| Beginn der Sitzung:        | 10.02 Uhr               |
| Unterbrechung der Sitzung: | 12.10 Uhr bis 12.47 Uhr |
| Ende der Sitzung:          | 14.13 Uhr               |

**Tagesordnung:****Ergebnis:****I. Beratung in öffentlicher Sitzung****1. Punkt 1 der Tagesordnung:****Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen – Einführung des Europabezugs****nicht abgeschlossen**  
(S. 5 bis 41)Gesetzentwurf der Fraktion der FDP<sup>1</sup>**Anhörung durchgeführt**  
(S. 5 bis 41)

– Drucksache 7/2291 –

dazu: – Vorlagen

7/2399/2449/2494/2501/2519/2594/2743/2821/

2827/3282/3541/3643/3694/3701/3729/3732/

3751 –

– Zuschriften 7/1436/1444/1450/1457/1458/1602/

2067/2090/2091 –

hier: Anhörung zum Änderungsantrag der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 16. März 2022 (Vorlage 7/3541) zum Gesetzentwurf der Fraktion der FDP in Drucksache 7/2291

---

<sup>1</sup> Die Parlamentarische Gruppe der FDP ist durch Beschluss des Landtags vom 9. September 2021 hinsichtlich ihrer parlamentarischen Rechte- und Pflichtenstellung an die Stelle der weggefallenen Fraktion der FDP getreten (vergleiche Nummer I des Beschlusses in der Drucksache 7/4042).

**Sitzungsteilnehmer/-innen:****Abgeordnete des Verfassungsausschusses:**

|                 |                       |
|-----------------|-----------------------|
| Schard          | CDU, Vorsitzender     |
| Müller          | DIE LINKE             |
| Dr. Martin-Gehl | DIE LINKE             |
| Schubert        | DIE LINKE             |
| Voigtschmidt    | DIE LINKE             |
| Zippel          | CDU                   |
| Braga           | AfD                   |
| Czuppon         | AfD                   |
| Marx            | SPD                   |
| Wahl            | BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN |
| Montag          | Gruppe der FDP        |
| Schütze         | Gruppe der BfTh*      |

\* Teilnahme in Vertretung

**Abgeordnete des Ausschusses für Europa, Kultur und Medien:**

|              |  |
|--------------|--|
| Henfling     | BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, stellvertretende<br>Vorsitzende |
| Blechschildt | DIE LINKE  |
| Eger         | DIE LINKE  |
| Gleichmann   | DIE LINKE  |
| Kellner      | CDU  |
| Braga        | AfD*   |
| Marx         | SPD*   |
| Montag       | Gruppe der FDP   |
| Gröning      | Gruppe der BfTh  |

\* Teilnahme in Vertretung

**Regierungsvertreter/-innen:**

|                |   |
|----------------|---|
| Prof. Dr. Hoff | Chef der Staatskanzlei; Minister für Europa,<br>Kultur und Medien |
| Greiner        | Staatskanzlei   |
| Hofmann        | Staatskanzlei   |
| Schmidt        | Staatskanzlei   |
| Adams          | Minister für Migration, Justiz und<br>Verbraucherschutz           |
| Lorenz         | Ministerium für Migration, Justiz und<br>Verbraucherschutz        |
| Ludwig         | Ministerium für Migration, Justiz und<br>Verbraucherschutz        |

**Anzuhörende:**

Hintsche

Prof. Dr. Eppler

Prof. Dr. Lohse

Prof. Dr. Heidbreder

Prof. Dr. Weiß

Junge Europäische Föderalisten

Landesverband Thüringen e. V.

Hochschule Kehl

Universität Bayreuth\*

Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg\*

Deutsche Universität für

Verwaltungswissenschaften Speyer

\* Teilnahme per Videokonferenz

**Mitarbeiter/-innen bei Fraktion/Gruppe:**

Steck

Jary

Seela

Koch

Dr. Masarié

Sauerbrey

Dr. Pilz

Danz

Evers

Fraktion DIE LINKE

Fraktion der CDU

Fraktion der CDU

Fraktion der SPD

Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Gruppe der FDP

Gruppe der BfTh

Gruppe der BfTh

**Landtagsverwaltung:**

Stöffler

Wittig

Heinzel

Dr. Schröder

Juristischer Dienst, Ausschussdienst

Juristischer Dienst, Ausschussdienst

Plenar- und Ausschussprotokollierung

Plenar- und Ausschussprotokollierung

## I. Beratung in öffentlicher Sitzung

### Vor Eintritt in die Tagesordnung des öffentlichen Sitzungsteils:

Die Tagesordnung des öffentlichen Sitzungsteils wurde gemäß Einladung festgestellt.

#### 1. Punkt 1 der Tagesordnung:

#### **Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen – Einführung des Europabezugs**

Gesetzentwurf der Fraktion der FDP<sup>2</sup>

– Drucksache 7/2291 –

dazu: – Vorlagen 7/2399/2449/2494/2501/2519/2594/2743/2821/2827/3282/3541/3643/3694/3701/3729/3732/3751 –

– Zuschriften 7/1436/1444/1450/1457/1458/1602/2067/2090/2091 –

hier: Anhörung zum Änderungsantrag der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 16. März 2022 (Vorlage 7/3541) zum Gesetzentwurf der Fraktion der FDP in Drucksache 7/2291

**Herr Hintsche, Junge Europäische Föderalist\*innen Landesverband Thüringen e. V., Zuschrift 7/1602**, führte aus, die Jungen Europäischen Föderalist\*innen setzten sich bereits seit dem Jahr 1949 für den europäischen föderalen Gedanken ein.

Nach Umsetzung des vorliegenden Entwurfs in Vorlage 7/3541 wäre Thüringen das zwölfte Bundesland mit einem Europabezug in der Verfassung. Am 3. Oktober 2022 werde zum 32. mal die deutsche Wiedervereinigung gefeiert. Die Jungen Europäischen Föderalist\*innen feierten gleichzeitig das Ende des Kalten Krieges und der Spaltung Europas durch den Eisernen Vorhang und die dadurch erst ermöglichte Integration in das gemeinsame europäische Haus.

Die Jungen Europäischen Föderalist\*innen Thüringen begrüßten ausdrücklich den vorliegenden Entwurf zur Änderung der Thüringer Landesverfassung in Drucksache 7/2291 sowie den Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen in Vorlage 7/3541. Diese Vorschläge zur

---

<sup>2</sup> Die Parlamentarische Gruppe der FDP ist durch Beschluss des Landtags vom 9. September 2021 hinsichtlich ihrer parlamentarischen Rechte- und Pflichtenstellung an die Stelle der weggefallenen Fraktion der FDP getreten (vergleiche Nummer I des Beschlusses in der Drucksache 7/4042).

Änderung der Verfassung seien zu einem wichtigen Zeitpunkt vorgelegt worden, da in Europa Krieg herrsche. Die EU, die das größte Friedensprojekt der Welt sei, stehe ihrer bisher größten Herausforderung gegenüber. Daher sei es wichtig, mit den Bürgerinnen und Bürgern im Gespräch zu bleiben, Sachverhalte zu erklären und Ängste zu nehmen, statt sie zu schüren, wie es gewisse politische Strömungen versuchten. Umso erfreulicher sei es, dass durch den Änderungsantrag in Vorlage 7/3541 explizit zum Ausdruck gebracht werde, dass der Freistaat Thüringen für die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an europäischen Entscheidungen eintrete. Letztlich sei die EU nicht nur ein staatenähnliches Geflecht, sie verkörpere die Idee und das Versprechen von Frieden, Freiheit, Demokratie, Wohlstand und Menschenrechten. Die Jungen Europäischen Föderalist\*innen Thüringen hofften auf die geplanten Aufnahme des Europabezugs in die Thüringer Landesverfassung und würden die Arbeit der Landesregierung, der demokratischen Fraktionen und des Europaausschusses mit Spannung verfolgen und aktiv begleiten. Da die europäische Idee nur verwirklicht werden könne, wenn gemeinschaftlich im europäischen Haus als Zivilgesellschaft, Parteien und Wirtschaft weitergearbeitet werde, reichten die Jungen Europäischen Föderalist\*innen Thüringen allen demokratischen Fraktionen die Hand und hofften auf eine gute Zusammenarbeit.

**Abg. Müller** bemerkte, Herr Hintsche habe die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an europäischen Entscheidungen hervorgehoben. Es gebe Anzuhörende, die darlegten, dass den Menschen durch die Festschreibung der Mitbestimmung Möglichkeiten suggeriert würden, die nicht beständen. Sie bat Herr Hintsche, zu konkretisieren, was er sich unter Mitbestimmung vorstelle.

**Herr Hintsche** legte dar, die EU sei nach dem Subsidiaritätsprinzip aufgebaut und insofern würden die Aufgaben an den Stellen angegliedert, wo sie am sinnvollsten zu bearbeiten seien. Die Jungen Europäischen Föderalist\*innen Thüringen sähen sich in Diskussionen immer wieder mit dem Vorwurf konfrontiert, dass die EU nicht demokratisch und nahbar sei. Daher müsse die geplante Verfassungsänderung mit Leben gefüllt werden. Die Mitbestimmung müsse vor allem auch im kommunalen Raum stattfinden, indem Verbände und Interessengruppen vor Ort gestärkt würden und bei der Fördermittelvergabe aus der EU mit einbezogen würden. Verbände sollten mitentscheiden können, welche Projekte mit den Fördermitteln finanziert würden. Darüber hinaus sollten die von den Menschen artikulierten Wünsche aufgegriffen und verarbeitet werden. Im Sinne der Subsidiarität sollten diese Wünsche auf die entsprechenden Ebenen weitergereicht werden. In diesem Rahmen sei vor allem kommunalpolitisches Engagement gefragt. Die Jungen Europäischen Föderalist\*innen Thüringen hofften, dass sich mit der Umsetzung des Europabezugs die Kommunen verpflichtet fühlten, diesem Bezug gerecht zu werden. Das sei eine Herausforderung, bei der auch die

Zivilgesellschaft gefragt sei, die Umsetzung in den Kommunen zu kontrollieren und einzufordern.

**Abg. Montag** legte dar, es gebe Stellungnahmen, die die Ausgestaltung der Mitwirkungsmöglichkeiten gemäß dem Änderungsantrag in Vorlage 7/3541 kritisierten, weil diese sich auf die Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung fokussiere und die weiteren Beteiligungsaufgaben des Landtags beschränke und weil auf eine Vereinbarung zwischen Landesregierung und Landtag verwiesen werde. In einigen Stellungnahmen werde beanstandet, dass dies nicht den neuesten Stand der Verfassungen anderer Bundesländer widerspiegeln, weil der Landtag auch über die Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung hinaus inhaltliche Stellungnahme abgeben könne. Dies werde von den europäischen Institutionen auch erbeten, um dem Vorwurf entgegenzutreten, nicht auf die Regionen im Speziellen oder inhaltliche Positionierungen von Untergliederungen im Allgemeinen Rücksicht zu nehmen. Er fragte, ob Herr Hintsche die Notwendigkeit einer Konkretisierung dafür sehe, dass auch die eigenständige inhaltliche Positionierung Teil des Auftrags des Europaausschusses sein sollte und dass die Ausschussarbeit nicht durch eine Art der Selbstbeschränkung über den Verweis auf eine Vereinbarung mit der Landesregierung eingeschränkt werden sollte.

**Herr Hintsche** stimmte den Ausführungen des Abg. Montag zu und äußerte, die Jungen Europäischen Föderalist\*innen Thüringen sähen den Europaausschuss nach der Verfassungsänderung als ein zentrales Element zur Umsetzung der Mitbestimmung. Man sei überzeugt, dass der Ausschuss seine Aufgaben im Hinblick auf die Subsidiaritätsprüfung erfülle. Darüber hinaus hätte dann der Europaausschuss die Verpflichtung, ein Feedback der Bürgerinnen und Bürger einzuholen und basisdemokratisch zu versuchen, dieses Meinungsbild in die Arbeit einfließen zu lassen. Dies setzten die Jungen Europäischen Föderalist\*innen Thüringen voraus. Gemäß dem Änderungsantrag solle dies über die Geschäftsordnung geregelt werden. Die Jungen Europäischen Föderalist\*innen Thüringen seien bereit, mit dem Europaausschuss in seiner neuen Form zusammenzuarbeiten und Überlegungen anzustellen, wie Personen oder Vereinen die Möglichkeit eingeräumt werden könne, an der Einflussnahme teilzuhaben.

**Abg. Zippel** äußerte, Herr Hintsche habe darauf hingewiesen, dass bereits elf Länder einen Europabezug in der Verfassung verankert hätten. In ihrer Stellungnahme in Zuschrift 7/1602 legten die Jungen Europäischen Föderalist\*innen Thüringen dar, dass die Thüringer Landesverfassung in ihrer jetzigen Form der direkten Einbindung Thüringens als Region im europäischen Mehrebenensystem nicht ausreichend Rechnung trage. Er fragte, welche

positiven Effekte der Verfassungsänderung sich in den elf angesprochenen Bundesländern gezeigt hätten, welchen praktischen Mehrwert letztlich diese Verfassungsänderung habe oder ob es sich um einen rein deklaratorischen Effekt handle.

**Herr Hintsche** antwortete, die alten Bundesländer hätten aufgrund ihrer längeren Einbindung einen Vorsprung, aber auch einzelne neue Bundesländer hätten im Gegensatz zu Thüringen den Europabezug in ihre Verfassungen aufgenommen. Das liege auch daran, dass in Thüringen ein ambivalentes Verhältnis zu Europa bestehe. Die Menschen seien nicht ablehnend, hätten aber einen anderen Bezug zu Europa. Die Jungen Europäischen Föderalist\*innen Thüringen würden es begrüßen, wenn in Thüringen eine stärkere Formulierung im Rahmen der Verfassungsänderung gefunden werde. Grundsätzlich hätte aber eine Verankerung des Europabezugs in der Verfassung in Zeiten großer Krisen in der EU einen symbolträchtigen Charakter. Es sei ein klares Bekenntnis zur EU und zu europäischen Werten. Wenn es zur geplanten Verfassungsänderung kommen würde, könne man im Dialog mit politischen Entscheidungsträgern anders auftreten, weil es dann das verfassungsrechtlich verbrieftete Recht zur Mitwirkung an der Gestaltung gebe.

**Abg. Schubert** äußerte, die Koalitionsfraktionen hätten in ihrem Änderungsantrag in Vorlage 7/3541 auf die Mitwirkung der Regionen abgestellt. Das betreffe nicht nur eine bundesländerübergreifende, sondern eine staatenübergreifende Einbringung in den europäischen Prozess. Daher sei es mitunter nicht trennscharf, zwischen Bundesländern oder Nationalstaaten zu unterscheiden.

Die Fraktion Die Linke habe die Formulierung „geeintes Europa“ im Änderungsantrag gewählt, da man der Auffassung sei, dass auch die Staaten, die noch nie EU-Mitgliedstaaten gewesen seien oder nicht mehr Mitgliedstaaten seien, dennoch zu Europa gehörten. Deswegen sollte der Einigungsprozess insgesamt vorangebracht werden. Die Beteiligung der Menschen müsse über die Frage der Verteilung von Fördermitteln, wie das Herr Hintsche beispielhaft dargelegt habe, hinausgehen. Es brauche insgesamt eine stärkere Beteiligung. Dies sei auch an der Krise der EU zu erkennen. Er fragte, ob auch die Jungen Europäischen Föderalist\*innen Thüringen der Ansicht seien, dass die Einigung Europas über die Mitgliedstaaten der EU hinausgedacht werden müsse.

**Herr Hintsche** antwortete, die Jungen Europäischen Föderalist\*innen Thüringen dächten über die EU hinaus. Das Ziel sei das vereinte und geeinte Europa. Dies könne nicht an den derzeitigen Grenzen der EU Halt machen. Man setze darauf, mit dem Konzept der Demokratie, der Freiheit und des Wohlstands so attraktiv zu sein, dass auch andere europäischen Länder



in die EU eingebunden werden könnten. Damit müsse aber ein Ausbau der Möglichkeiten der EU einhergehen, beispielsweise im Hinblick auf transnationale Wahlen und die Abschaffung des Einstimmungsprinzips.

**Abg. Montag** äußerte, im vorliegenden Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen in Vorlage 7/3541 sei erneut nur eine Vereinbarung zwischen Landesregierung und dem Landtag vorgesehen. Legitimationszurechnung sei auch immer mit Steuerungsfähigkeit verbunden. Das Bundesverfassungsgericht habe festgestellt, dass die eingeschränkten Mitwirkungsrechte auf direkter europäischer Ebene für Landesparlamente im deutschen Verfassungsrahmen kompensiert werden müssten. Daraus könne ein selbstbewusstes Parlament ableiten, dass in Thüringen der Weg anderer Bundesländer wie beispielsweise Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein oder Bayern beschritten werden sollte, in denen die Grundlage der Mitwirkungsrechte in einem eigenen Gesetz auf Landesebene und nicht nur in einer Vereinbarung festgehalten worden seien. Vereinbarungen könnten beispielsweise einseitig gekündigt werden. Entsprechend sollte auch Thüringen nach der Aufnahme des Europabezugs in die Verfassung in einem weiteren Verfahren die Mitwirkung des Landtags in einem Gesetz regeln. Er fragte, ob Herr Hintsche den Verweis auf eine Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung im Änderungsantrag als zu schwaches Mittel betrachte und ob ein Gesetz die Mitwirkung des Landtags regeln sollte.

**Herr Hintsche** antwortete, die Jungen Europäischen Föderalist\*innen Thüringen ständen einer gesetzlichen Regelung der Mitwirkung offen gegenüber. In einem ersten Schritt sollte die Verankerung in der Verfassung erreicht werden. An Europa müsse immer weitergearbeitet werden, auch an Demokratie und Mitbestimmung. Daher sei die Verfassungsänderung ein erster Auftakt und kein Abschluss.

**Abg. Müller** äußerte, bei Verfassungsänderungen stelle sich immer die Frage, wie die Änderungen gesetzlich umgesetzt würden. Sie fragte Herrn Hintsche, ob eine gesetzliche Festlegung der Mitwirkung des Landtags bereits in der Verfassung verankert werden sollte, indem beispielsweise Artikel 67 Abs. 5 Satz 2 des vorliegenden Entwurfs folgende geänderte Formulierung erhalte: „Das Nähere regelt ein Gesetz.“

**Herr Hintsche** antwortete, die Jungen Europäischen Föderalist\*innen Thüringen würden es begrüßen, wenn dieser von Abg. Müller dargelegte Satz in der Verfassung festgeschrieben werde, sodass der klare Auftrag abgeleitet werden könne.

**Abg. Montag** bemerkte, der Änderungsantrag stelle auf eine Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung ab. Diese Vereinbarung beziehe sich ausschließlich auf die Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung. Wenn der Änderungsantrag so beschlossen würde, würde der Landtag auf die ohnehin vorhandenen Mitwirkungsrechte beschränkt. Der Europaausschuss gebe aber bereits derzeit eigenständige inhaltliche Stellungnahme, beispielsweise zu den Weißbüchern der EU-Kommission, ab. Wenn die Mitbestimmung aber ausgebaut werden solle, wäre es zu begrüßen, anderen Landesverfassungen zu folgen, wonach explizit die weiteren Mitwirkungsrechte in einem eigenständigen Landesgesetz zu regeln seien. Dies könnte über die Formulierung „Das Nähere regelt ein Landesgesetz.“ auch über die Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung hinaus erreicht werden. Dann hätte der Landtag die Möglichkeit, die Landesregierung zu verpflichten, denn es könne auch Landesregierungen geben, die gegenüber dem Landtag nicht freundlich gesinnt seien. Im Konfliktfall hätte der Landtag das Recht, die Landesregierung aufzufordern, sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten für die Position des Landtags in die Debatte einzubringen.

**Stellv. Vors. Abg. Henfling** legte dar, die Frage sei, ob nur das Verhältnis zwischen Landesregierung und Landtag geregelt oder ob eine Selbstständigkeit des jeweiligen Ausschusses geschaffen werden sollte. Dann würde die Mitbestimmung nicht über die Landesregierung vermittelt, sondern der Ausschuss könnte eigenständige Stellungnahmen abgeben. Es sei fraglich, ob dazu ein Gesetz benötigt würde, denn die gesetzliche Regelung sei dann sinnvoll, wenn die Landesregierung gebunden werden solle. Wenn aber eine Eigenständigkeit und Stärkung des Ausschusses im parlamentarischen Kontext erreicht werden solle, dann sei ihrer Ansicht nach eine Regelung zum eigenständigen Handeln in Bezug auf die EU-Ebene sinnvoller.

Der Europaausschuss gebe bereits derzeit eigenständige Stellungnahmen ab, die über die Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung hinausgingen und von der Landesregierung zumindest wohlwollend zur Kenntnis genommen würden. Es sei fraglich, wie die Umsetzung der Bindung der Landesregierung kontrolliert werden könne. Der Europaausschuss sei derzeit bereits sehr arbeitsintensiv. Der Arbeitsaufwand sollte in einem realisierbaren Rahmen bleiben. Wenn die Weitergabe der Positionen durch die Landesregierung noch durch den Ausschuss kontrolliert werden solle, müssten weitere Kapazitäten geschaffen werden.

**Abg. Müller** bemerkte, in Baden-Württemberg gebe es ein Parlamentsbeteiligungsgesetz, auf das Abg. Montag auch abgestellt habe. Sie fragte, ob es Erkenntnisse zu den Auswirkungen dieses Gesetzes gebe.

**Herr Hintsche** antwortete, er habe über die spezifischen Auswirkungen keine Kenntnis. Die Jungen Europäischen Föderalist\*innen seien föderal gegliedert. Jeder Landesverband sei in seiner Ziel- und Schwerpunktsetzung sehr eigenständig. Daher könne er zur Gesetzeslage in Baden-Württemberg keine Auskunft geben.

**Prof. Dr. Eppler, Hochschule Kehl**, führte aus, die erste Frage des Fragenkatalogs, ob die vorgesehenen Verfassungsänderungen eine zeitgemäße Grundlage für die Europapolitik des Freistaats abbildeten, könne sowohl mit Ja als auch Nein beantwortet werden. Ihrer Ansicht nach sei die Aufnahme des EU-Themas in die Verfassung angesichts der multiplen Krisen, aber auch der Entwicklung in anderen Bundesländern sehr zeitgemäß. Auch die Übernahme von Art. 23 Abs. 1 Grundgesetz sei wichtig und richtig. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit komme eine große Rolle zu. Die Ergänzung des Grundsatzes der Ökologie sei sehr zeitgemäß und begrüßenswert. Der entsprechende Entwurf des Artikels 44 Abs. 2 zeige, dass Verantwortung übernommen werde. Aus der Formulierung könne herausgelesen werden, dass der Thüringer Landtag bereits ein aktiver Akteur im EU-Mehrebenensystem sei. Darauf komme es an. Ferner erachte sie auch die Erwähnung der Bürgerinnen und Bürger als wichtig.

In Art. 44 Abs. 2 Satz 2 des Verfassungsentwurfs gemäß dem Änderungsantrag in Vorlage 7/3541 würde sie statt des Wortes „Kooperation“ das Wort „Einigung“ oder das Wort „Integration“ verwenden und in Satz 1 bei der Formulierung „Verwirklichung und Entwicklung“ die Reihenfolge verändern. Bei Letzterem sei aber entscheidend, ob Integration als Prozess oder als Zustand betrachtet werde.

Die zweite Frage des Fragenkatalogs beziehe sich auf die Verankerung von Fachausschüssen. Es gebe Pfade in politischen Entwicklungen, weil sich Positionen und Bedingungen veränderten und gleichzeitig sich auf der zeitlichen Ebene bestimmte Prozesse erst etablieren und weiterentwickeln müssten. Die Verankerung von Fachausschüssen in der Verfassung sei ein entsprechender Pfad. Es sei in verschiedenen Verfassungen zu beobachten, dass zunehmend Fachausschüsse genannt würden. Dies sei möglich und stärke den Europaausschuss in seiner Entwicklung, gerade im Hinblick darauf, dass sich der Landtag gegenüber der Landesregierung bezüglich europäischer Inhalte positionieren müsse. Für sie sei aber fraglich, was das Wort „eigenständig“ diesbezüglich im Änderungsantrag bedeute, da ihrer Ansicht nach ein Ausschuss immer eigenständig sei. Zunächst habe sie angenommen, dass gemeint sei, dass der Europaausschuss stellvertretend für den Landtag beschließen könne. Dies habe es in verschiedenen nationalen Europaausschüssen gegeben, beispielsweise in Dänemark der Marktausschuss des Folketing, der stellvertretend für das

Plenum entscheiden könne. Nach der ersten Fragerunde sei ihr aber klargeworden, dass es letztlich um eine möglichst gute eigenständige Positionierung gehe.

Zur Funktion des Europaausschusses und des Landtags in Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsfragen legte sie dar, Parlamente hätten verschiedene Funktionen. In der Politikwissenschaft gebe es parlamentarische Funktionskataloge. Diese seien demnach Gesetzgebung, Kontrolle, Artikulation, Repräsentation und eine Budgetfunktion. Wenn dies auf die Landtage im EU-Mehrebenensystem übertragen werde, könne festgestellt werden, dass es auf zwei Achsen Verschiebungen oder Kompensationsgeschäfte gebe. In vertikaler Hinsicht betreffe dies die Gesetzgebungsfunktion. Immer mehr Gesetzgebungskompetenzen würden an die EU übertragen. Das sei die Integration. Aber auch im deutschen Föderalismus gebe es Zentralisierungs- und Unitarisierungstendenzen. Dabei sei das Kompensationsgeschäft seit je her, dass die Regierungen auf der höheren Ebene mitwirkten, also Gesetzgebungskompetenzen gegen Mitwirkungsrechte getauscht würden. Das bedeute aber auch, dass die Regierungen gestärkt würden. In diesem Zusammenhang spreche man von Entparlamentarisierung oder einer Scharnierfunktion von Regierungen. Diese könnten Two-Level-Games spielen, weil sie durch die Tätigkeit auf beiden Ebenen Wissen erlangten, das den Parlamenten nicht vorliege. Das führe zu Intransparenz und Politikverflechtung.

Dann gebe es die horizontale Achse, das Verhältnis des Parlaments zur Regierung. Die Regierung sei im Mehrebenensystem gestärkt, übernehme legislative Funktionen. Auf der vertikalen Achse komme dann die parlamentarische Kontrollfunktion zum Tragen. Es werde zwischen Ex-ante- und Ex-post-Kontrolle unterschieden. Ex-post-Kontrolle beschreibe den Sachverhalt, der in Deutschland mit Kontrolle gemeint sei. Die Kontrolle finde nach einer Handlung statt. Ex-ante-Kontrolle entspreche vielmehr dem englischen Controlling, einer Steuerung. Die Parlamente bauten ihre Kontrollfunktion in EU-Angelegenheiten gegenüber den Regierungen aus. Dabei gehe es zunächst um Informationen, dann um Mitwirkung und letztlich um bindende Mitwirkung. Dabei handle es sich ebenfalls um einen Pfad. Das könne in vielen Ländern, im Bund und anderen europäischen Staaten beobachtet werden. Die Kontrolle sei deshalb problematisch, weil dadurch auch blockiert werden könne. Wenn die Regierung gezwungen werde, das parlamentarische Votum auf der nächsthöheren Ebene umzusetzen, könne die Regierung sich selbst blockieren. Wenn auf der höheren Ebene Mehrheitsentscheidungen getroffen würden, könne die Regierung mitunter nicht mitstimmen. In Brüssel sei lange Zeit darauf verwiesen worden, dass die Deutschen zu langsam in ihrer Koordinierung seien und nicht mitstimmen könnten. Deshalb sei eine Enthaltung auch als „German Vote“ bezeichnet worden. In Österreich sei es ähnlich gewesen. Dort sei nach dem EU-Beitritt in der Verfassung verankert worden, dass der Nationalrat bestimme, wie die

Regierung agiere. Wenn der Nationalrat dann nicht schnell genug entschieden habe, habe die Regierung nicht abstimmen können. In Dänemark könne der Marktausschuss des Folketing für das Plenum Entscheidungen treffen und tage parallel zu Ratssitzungen, sodass die Regierung verbindlich handeln könne. Es könne auch das Gesamtsystem blockiert werden, wenn Einstimmigkeitsentscheidungen getroffen werden müssten und ein Land nicht mitstimmen könne. Deshalb seien die Artikulations- und die Repräsentationsfunktion sehr wichtig. Sie habe wahrgenommen, dass die Mitglieder des Europaausschusses diskutierten, eigene Inhalte und Ideen hätten und sich gegenüber der Regierung positionieren wollten. Darin könne sie die Mitglieder des Ausschusses nur bestärken. Das sei wichtig, da das Parlament für das Volk stehe und eine Artikulationsplattform bieten müsse. Integrationsverantwortung sei auch Verantwortung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern im EU-System. Dabei könne ein Europaausschuss eine zentrale Rolle spielen, als eine Art Kanal zwischen Bevölkerung und EU, als Pool, in dem Ideen zur Entwicklung der EU aus Sicht Thüringens entwickelt würden. In diesem Sinne könne eine Erweiterung der Verfassung stattfinden, insbesondere da in der EU wie auch nationalstaatlich die Gesellschaften zunehmend auseinanderklafften. In der EU-Forschung spreche man von einem verhindernden Dissens, dass man sich so uneinig sei, dass die Integration nicht voranschreiten könne. Das sei eine große Gefahr für die EU.

Als Landtag könne man sich vernetzen und Verantwortung übernehmen. Es könne vor den Europawahlen aktiv geworben werden, es könnten Landesbedienstete geschult, die Städte einbezogen werden. Landtagsabgeordnete könnten in Schulen gehen, bei Bürgerdialogen und Konsultationsverfahren teilnehmen. Es gehe darum, eine Plattform für die Bürgerinnen und Bürger dieses Bundeslands in EU-Fragen zu schaffen. Es könne der Europatag und die Europawoche wahrgenommen werden. Es könne Hilfe angeboten werden, wenn Unterstützung benötigt werde. In manchen Bundesländern gebe es einen Europapool von Landesbeamten, die nach Brüssel gingen und bei ihrer Rückkehr Wissen einbrächten. Es könnte ein EU-Infopoint eingerichtet oder Vertreter der EU-Institutionen für eine Diskussionsveranstaltung eingeladen werden. Darüber hinaus gebe es Vernetzungsmöglichkeiten, zum Beispiel ein Landtagsbüro in Brüssel. Die Europaministerkonferenz sei bereits in der Vereinbarung berücksichtigt. Man könne auch nach Brüssel fahren usw. Die Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung sei wichtig, aber die Arbeit müsse darüber hinausgehen.

Auch bei der Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung handle es sich um einen Pfad. Das könne auf der Bundesebene deutlich erkannt werden. Zuerst habe es die Vereinbarungen zwischen Bundesrat und Bundesregierung gegeben und dann erst das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der

Europäischen Union. Dies sei dann fast zeitgleich auch in der Verfassung festgehalten worden. Gleichzeitig sei auch noch einmal eine Vereinbarung getroffen worden. So wie eine Entwicklung von Information zu Mitwirkung und letztlich zu bindender Mitwirkung stattfindet, so entwickle sich auch die Form weiter. Es könnte auch zunächst die Vereinbarung in die Verfassung aufgenommen und später dann ein Gesetz verabschiedet werden.

Im Fragekatalog sei nach der Bindewirkung einer Vereinbarung gefragt worden. Vereinbarungen beruhten auf einem Konsens, auf Verhandlungen. Bei einem Gesetz werde bei dessen Verabschiedung nur intern im Landtag verhandelt. Eine Vereinbarung könne theoretisch einseitig gekündigt werden. Ihr sei aber nicht bekannt, dass dies bereits vorgekommen sei. Wenn die Vereinbarung in der Verfassung festgehalten werde, habe sie mehr Gewicht als vorher. Ihr sei aber aus vielen Staaten bekannt, dass viele Punkte, die im EU-Bereich rechtlich geregelt seien und auch in der Verfassung geregelt seien, nicht umgesetzt würden, also leer liefen. Ein Beispiel sei Art. 23 Grundgesetz, die Mitwirkung der Länder. Es sei selten, dass der Bundesrat die Bundesregierung zu einem bestimmten Handeln auffordere. Ein weiteres Beispiel sei Art. 34a der Verfassung des Landes Baden-Württemberg, in dem festgehalten sei, dass der Landtag die Landesregierung theoretisch zwingen könne, im Bundesrat auf eine bestimmte Weise abzustimmen. Dieser Artikel laufe auch zumeist leer und werde selten angewendet. Es könnte argumentiert werden, dass dies darauf zurückzuführen sei, dass es sich um parlamentarische Demokratien handle, in denen die Regierungen eine Mehrheit im Landtag besäßen. Daher hätten die Mehrheiten womöglich keine Motivation, eine Ex-ante-Kontrolle vorzunehmen. Womöglich sei auch die Komplexität ein Hindernis. In der Politikwissenschaft spreche man vom „Schatten der Hierarchie“, eine Formulierung, die Fritz Scharpf in einem anderen Zusammenhang geprägt habe. Wenn etwas schriftlich dargelegt sei, dann habe das Parlament zumindest die Möglichkeit, dass es eine Wirkung entfalte. Vielleicht sei es dann gar nicht so problematisch, wenn etwas leerlaufe.

Es sei im Fragekatalog nach den Erfahrungen mit dem Instrument der Subsidiaritätsrüge gefragt worden. Zum einen habe diese Regelung im Vertrag von Lissabon dazu geführt, dass in allen EU-Mitgliedstaaten auf nationaler und subnationaler Ebene die Parlamente extrem aktiv geworden seien. Die Parlamente hätten die Möglichkeiten und auch die entsprechenden Herausforderungen gesehen, da viele Dokumente zu prüfen seien. Diesbezüglich gebe es in manchen Staaten eine Arbeitsteilung, in anderen versuchten die Parlamente, alle Schritte selbst zu übernehmen. Das habe beispielsweise dazu geführt, dass im Bundestag das EU-Referat stark angewachsen sei, die Landtage entsprechende Profis eingestellt hätten, eine Vernetzung über die Konferenz der Regionalparlamente mit Gesetzgebungsbefugnis der Europäischen Union (CALRE) stattgefunden habe und der Europäische Ausschuss der

Regionen (AdR) extra für die Landtage eine Gesetzgebungsplattform erstellt habe, auf der ein europaweiter Austausch ermöglicht werde. Es sei insgesamt zu einer Aktivierung gekommen. Gleichzeitig gebe es wenig Output. Es habe sehr wenige Subsidiaritätsrügen gegeben und keine davon habe zu einer Änderung durch die EU-Kommission geführt. Es wäre zwar besser, wenn es einen Effekt gäbe, manchmal sei aber auch der Weg wichtig, dass es zumindest die entsprechenden Kompetenzen gebe. Sie habe den Eindruck, dass die Länder in der Diskussion über Art. 23 Grundgesetz und die Subsidiaritätsrüge etwas ermüdet seien. Die Debatten gingen stärker in Richtung der Zukunft der EU und Bürgerdialoge und weniger in Richtung einer Verschärfung der einzelnen Regelungen. Die Artikulationsfunktion sei sehr wichtig.

Ferner sei in der sechsten Frage des Fragenkatalogs gefragt worden, ob eine striktere Normierung der Beteiligung des Landtags an der europapolitischen Willensbildung der Landesregierung zulässig wäre. Das sei der alte Streit bezüglich Art. 51 Grundgesetz, ob die Landesregierungen bezüglich Abstimmungen im Bundesrat ein freies Mandat hätten oder ob das Parlament der Landesregierung das Abstimmungsverhalten vorgeben dürfe. Der Streit sei ihrer Ansicht nach unerheblich. Es gebe in verschiedenen Landesverfassungen Vorgaben. Wenn solche Vorgaben in die Verfassung aufgenommen würden, dann werde zumindest ein Schatten der Hierarchie erzeugt. Es entstände dadurch zumindest kein Schaden. Zur Frage der Verfassungskonformität einer solchen Regelung sagte Prof. Dr. Eppler, der Landtag müsste zunächst der Landesregierung ein Abstimmverhalten vorgeben, das die Landesregierung ignoriere, woraufhin der Landtag noch die Landesregierung verklagen müsste, damit sich das Bundesverfassungsgericht mit dieser Frage auseinandersetze. Ihrer Ansicht nach werde dies nicht passieren.

Zu siebten Frage des Fragenkatalogs sagte sie, den Begriff „Regionen“ halte sie für sehr zeitgemäß.

**Abg. Müller** interessiere sich für die Erfahrungen in Baden-Württemberg. Sie fragte, wie das Parlament in Baden-Württemberg in europäischen Angelegenheiten agiere. Sie fragte, ob anfangs Fehler gemacht worden seien, aus denen Thüringen lernen könne.

**Prof. Dr. Eppler** legte dar, es seien keine Fehler gemacht worden. Es sei eine Entwicklung, die schrittweise ablaufe. In Baden-Württemberg sei lange Zeit vieles von der Staatskanzlei ausgegangen. Dort gebe es ein Europareferat, das die Arbeit im Bundesrat, im AdR, in Brüssel sowie in den Landesvertretungen in Brüssel und Berlin übernehme. Der Landtag sei erst später stärker involviert worden. Das sei typisch und liege an dem Mehrebenensystem, in

dem die Regierung eine Scharnierfunktion habe. Das sei auf der Bundesebene ähnlich abgelaufen, dass zuerst die Bundesregierung und dann der Bundestag aktiv geworden sei. Deshalb halte sie die Einführung der Subsidiaritätskontrolle für die Parlamente, auch wenn diese mitunter leerlaufe, für gut, weil Kompetenzen aufgebaut worden seien. Der Landtag werde immer stärker. Es gebe bestimmte Sachverhalte in Baden-Württemberg, bei denen versucht werde, möglichst viele Akteure einzubeziehen, beispielsweise die Jungen Europäer, die Europa-Union oder die Städte und Kommunen. Diesbezüglich werde der Landtag immer aktiver. Ein Beispiel sei die Europawoche, in der es dann Netzwerktreffen von Menschen, die in den EU-Strukturen tätig seien, beispielsweise mit Lehrern, Vertreter einer Bank oder eines Landratsamts und zivilgesellschaftlichen Akteuren gebe. Diese Aktivitäten würden zunehmend vom Landtag gesteuert. Die Bürgerinnen und Bürger würden über die Veranstaltungen informiert. Der EU-Ausschuss des Landtags führe immer wieder Veranstaltungen durch, bei denen beispielsweise der regionale EU-Parlamentsabgeordnete eingeladen werde. Der Landtag sei auch aktiv bei der Konferenz zur Zukunft Europas gewesen. Ein weiterer Punkt sei die Vermittlung von Europa in der Schule, dass Abgeordnete in die Schulen gingen und ihre Erfahrungen mit der EU darlegten. Wichtig sei, immer wieder nach Brüssel zu fahren, um dort Kontakt halten. In der Geschäftsordnung könnte beispielsweise zum Europaausschuss festgehalten werden, dass die Europaabgeordneten des Landes ein Rederecht zugestanden bekämen, sodass eine Vernetzung entstehe und sie zu einzelnen Themen Hintergrundberichte abgeben könnten.

**Abg. Wahl** äußerte, Prof. Dr. Eppler habe die Vorteile, aber auch die Schwierigkeiten dargelegt, die mit einer stärkeren Bindung der Landesregierung einhergingen. Sie fragte, ob die entsprechende Regelung in Art. 67 Abs. 5 des Entwurfs gemäß dem Änderungsantrag in Vorlage 7/3541 befürworte oder ob sie Änderungsvorschläge habe.

**Prof. Dr. Eppler** sagte, der Vorschlag sei in Ordnung.

**Abg. Wahl** bemerkte, es könnte womöglich auch eine Regelung getroffen werden, dass die Landesregierung einer Position des Landtags grundsätzlich folgen müsse, außer wenn der Landtag keine Stellungnahme abgebe. Dann könnte die Landesregierung frei entscheiden. Dadurch könnte die aufgezeigte zeitliche Problematik gelöst werden.

**Prof. Dr. Eppler** äußerte, ihr Argument sei gewesen, dass eine zu enge Kontrolle zu einem Leerlauf führen könne. Gleichzeitig schade dies ihrer Ansicht nach nicht. Die meisten der Vereinbarungen oder Gesetze hätten eine Öffnung wie in Art. 23 Grundgesetz, wonach die Bundesregierung abweichen könne, wenn es ein gesamtstaatliches Interesse gebe. Es werde



immer von Zeiten ausgegangen, in denen es in einer parlamentarischen Regierungsform übereinstimmende Mehrheiten in Parlament und Regierung gebe, die ungefähr dieselbe Richtung verträten und in der ein relativ großer proeuropäischer Konsens herrsche. Wenn sich diese zwei Parameter änderten, wäre es wichtig, dass diese Regelung im Gesetz bestehe.

**Abg. Montag** bemerkte, die letzten Äußerungen von Prof. Dr. Eppler seien zu unkonkret gewesen. Es gehe nicht darum, dass die Landesregierung in ihren Kompetenzen beschnitten werden solle, die nur diese zu treffen habe. In Art. 67 Abs. 5 des vorliegenden Entwurfs werde eine bestehende Vereinbarung perpetuiert. Diese Vereinbarung beziehe sich aber ausschließlich auf grundsätzlich bedeutsame EU-Angelegenheiten, insbesondere Vorgaben, die Gesetzgebungsbefugnisse oder sonstige Interessen des Landes beträfen. Eine breitere Beteiligung, die über die Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung hinausgehe, die ohnehin den Landesparlamenten zustehe, finde sich weder in dem vorgeschlagenen Verfassungstext noch in der Vereinbarung wieder. In Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein werde bereits im Verfassungstext festgelegt, dass das Nähere ein Gesetz regle, was qualitativ über die im Änderungsantrag vorgeschlagene Regelung hinausgehe.

**Prof. Dr. Eppler** sagte, sie sehe das Problem, dass sich Art. 67 Abs. 5 des vorliegenden Entwurfs nur auf die Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung beziehe. Es sollte die gesamte Breite der Mitbestimmung festgehalten werden.

**Abg. Müller** bemerkte, es werde oft davon ausgegangen, dass die Landesregierung eine Mehrheit im Parlament habe. In Thüringen sei dies nicht gegeben. Durch die gesellschaftliche Aufheizung werde die Regierungsbildung generell schwieriger. Sie fragte, ob dies im Hinblick auf eine stärkere Mitgestaltung der Landtage eine Gefahr für die Demokratie sei.

**Prof. Dr. Eppler** sagte, sie habe die Funktionen der Parlamente in die Bereiche Gesetzgebung, Kontrolle, Artikulation und Repräsentation unterteilt. Sie habe die Frage der Abg. Müller so verstanden, dass sie sich auf die Artikulation und Repräsentation bezogen habe. Wenn man miteinander ins Gespräch komme, würden unterschiedliche Meinungen artikuliert. Es gebe derzeit gerade sehr unterschiedliche Meinungen. Ein Problem, dass die Kluften/Cleavages verstärke, sei, dass nicht mehr über die Kluften hinweg diskutiert werde. Womöglich sei es auch jenseits des Themas „Europa“ die Aufgabe, Foren zu schaffen, in denen Menschen mit unterschiedlichen Meinungen miteinander diskutieren könnten. Das Gefährliche sei, wenn sich eine Kluft verhärte, sodass es gesellschaftlich nur noch eine Trennlinie gebe und Menschen, die zu einem Thema eine bestimmte Meinung verträten, dann auch zu einem anderen Thema eine entsprechende Meinung hätten, weil sie der jeweiligen

Gruppe angehörten. Diesbezüglich müssten mehrere Foren geschaffen werden, um die Menschen zusammenzubringen. Das sei aber eine große Herausforderung. Es sei mitunter unangenehm, andere Meinungen anzuhören, aber man müsse miteinander reden. Für die Artikulationsfunktion wäre es zu begrüßen, wenn der Europaausschuss und der Landtag versuchten, die verschiedenen Gruppierungen mit verschiedenen Ansätzen zusammenzubringen.

Der von Abg. Müller beschriebene Zustand sei womöglich der Punkt, an dem die Kontrolle von einem zahnlosen Tiger zu einem wirksamen Mittel werden könne.

**Abg. Gleichmann** äußerte, wenn eine Erwartungshaltung geschaffen würde, dass der Landtag in europäischen Fragen seine Meinung mitteilen könne und entsprechende Gremien geschaffen würden, bestehe die Gefahr, dass es zu einer Ermüdung in diesem Prozess kommen könnte, wenn die Meinungen dann keinen Eingang in den Gesetzgebungsprozess fänden. Er fragte, ob diese Entwicklung in anderen Bundesländern bereits zu erkennen sei.

**Prof. Dr. Eppler** antwortete, dazu habe sie keine Erfahrungswerte. Sie habe aber von vielen Menschen diese Sorge gehört. Der Ausschuss könne sich nur informieren, diskutieren und dann versuchen, möglichst viel Einfluss zu nehmen, wobei ein Erfolg nicht garantiert werden könne. Bei einer Flankierung der repräsentativen Demokratie durch Foren im Sinne einer Partizipation oder Deliberation sei immer die Frage, inwieweit solche Inhalte übernommen würden. Andere Probleme beständen dann, wenn eine Gruppe viele Menschen und andere wenige Menschen sende oder wenn jemand sich sehr laut artikuliere oder mehr Geld habe usw. Das seien schwierige Fragen, die geklärt werden müssten, aber grundsätzlich schade es nichts, zu diskutieren.

**Prof. Dr. Lohse, Universität Bayreuth**, führte aus, sie habe sich nicht mit dem gesamten Fragenkatalog auseinandergesetzt, sondern Fragen herausgegriffen, die sie für interessant erachte. Sie wolle sich auf zwei Fragen konzentrieren.

Zur ersten Frage des Fragenkatalogs, ob der Regelungsvorschlag zeitgemäß oder modern sei, legte sie dar, Art. 44 Abs. 2 des Entwurfs, die Staatszielbestimmung als solche, sei ähnlich der Formulierungen, die sich auch in den anderen Landesverfassungen fänden, eine Bekräftigung des Art. 23 Abs. 1 Grundgesetz. Es gebe einige Modifikationen, was aber auch typisch für Landesverfassungen sei. Sie begrüße die stärkere Betonung der Pflicht zur Mitwirkung. In vielen Landesverfassungen sei nur von einem Bekenntnis die Rede, im vorliegenden Entwurf werde der aktive Part stärker hervorgehoben. Über die rechtliche

Wirkung dieser Regelung sei zu diskutieren, aber der symbolische Effekt sei zu begrüßen, dass dargelegt werde, dass Europa nicht wachse, wenn nur die Menschen in Brüssel und im Bund aktiv seien, weshalb alle Menschen sich beteiligen müssten. Diesbezüglich sei der Entwurf zeitgemäß und zu begrüßen. Eine Besonderheit sei die Erweiterung um den ökologischen Grundsatz. Diesen gebe es bislang in keiner Landesverfassung. Als Umweltrechtlerin begrüße sie dies, aber die rechtliche Bedeutung dieser Formulierung über den Symbolcharakter hinaus sei fraglich. Es könne beispielsweise die Frage formuliert werden, ob sich der Regelungsinhalt nicht ohnehin aus Art. 20a Grundgesetz für die Länder ergebe. Das Bundesverfassungsgericht habe in seinem Klimabeschluss betont, dass Art. 20a Grundgesetz auch eine internationale Dimension habe, sodass sich auch außerhalb von Deutschland dafür eingesetzt werden solle, dass umweltrechtliche Abkommen geschlossen würden und dass Nachhaltigkeit berücksichtigt werde. Es könne aber auch nichts schaden, wenn betont werde, dass man in einer EU leben wolle, die genau diesen Gesichtspunkt vertrete. Momentan bearbeite die EU das Thema intensiv mit dem European Green Deal.

Art. 44 Abs. 2 des vorliegenden Entwurfs sei ähnlich wie Art. 1 Abs. 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen oder Art. 74a der Verfassung für Rheinland-Pfalz eine Staatszielbestimmung und enthalte mehr als ein Bekenntnis zur EU. Darin werde der Staat zu einem aktiven Beitrag zur Verwirklichung eines geeinten Europas verpflichtet. Dies sei zeitgemäß und wichtig. Gleichzeitig bleibe die Erweiterung im Rahmen dessen, was Art. 23 Grundgesetz zur Integration der gesamten Bundesrepublik in die EU regle. Auch dieser Artikel werde letztlich so interpretiert, dass es nicht nur um ein Bekenntnis zur europäischen Idee gehe, sondern dass auch ein Auftrag zur aktiven Mitwirkung enthalten sei.

Interessanter sei das Abweichen von den beschriebenen Strukturprinzipien, denen die unterstützende EU entsprechen müsse, insbesondere die Erweiterung um den ökologischen Grundsatz. Dies sei insbesondere deshalb interessant, weil Art. 23 Grundgesetz vom Bundesverfassungsgericht gleichzeitig als Maßstab für eine zulässige Integration sowie eine zulässige Übertragung von Hoheitsrechten und über weitere Umwege auch für eine Kontrolle, inwieweit ein einzelner Unionsrechtsakt tatsächlich die bestehende Vorrangwirkung haben könne, herangezogen werde. Wenn eine Landesverfassung davon abweiche und nicht nur die Strukturprinzipien gemäß Art. 23 Grundgesetz vorsehe, sondern darüber hinaus den ökologischen Grundsatz aufnehme, sei fraglich, welche Folgen es habe, wenn dieser Maßstab insgesamt oder bei einem einzelnen Rechtsakt nicht erfüllt sei. Die Frage sei, ob dann der Freistaat Thüringen eine Identitätskontrolle verlangen könne, wenn ein Rechtsakt gegen die ökologischen Grundprinzipien verstoße und deshalb keine Übertragung von Hoheitsrechten

an die EU hätte stattfinden dürfen. Die Länder hätten deutlich geringere Einflussmöglichkeiten auf europäischer Ebene als der Bund, aber Art. 44 Abs. 2 des vorliegenden Entwurfs sei grundsätzlich als Struktursicherungsklausel zu verstehen. Dieser sei offensichtlich Art. 23 Grundgesetz nachgebildet. Art. 44 Abs. 2 des Entwurfs wäre entsprechend als solcher wirksam. Es handle sich um eine Mehrgewährleistung. Dieser stelle deshalb aber noch keine Kollision mit Art. 23 Grundgesetz dar, die über Art. 31 Grundgesetz zur Teilnichtigkeit führen würde. Das Homogenitätsprinzip verhalte sich dazu nicht. Art. 20a Grundgesetz sehe sogar vor, dass auch die Länder sich um den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen kümmern. Insofern sehe sie kein Problem, allerdings gehe sie davon aus, dass die Wirkung sehr eingeschränkt sein werde. Die Struktursicherungsklausel hänge eng mit der Zulässigkeit der Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU zusammen. Diese erfolge bekanntlich nicht durch ein einzelnes Bundesland, sondern durch die Bundesrepublik Deutschland als Ganzes, die wiederum nur an Art. 23 Grundgesetz gebunden sei. Auch die daran anknüpfende sogenannte Identitätskontrolle, die zur Grundlage Art. 79 Abs. 3 Grundgesetz habe und über die garantiert werden solle, dass auch kein einzelner Rechtsakt der EU Vorrang erhalte, wenn er diese Prinzipien berühre, nehme diese ökologischen Grundsätze aus, da Art. 20a Grundgesetz nicht Teil der Ewigkeitsklausel sei. Daran könne eine landesverfassungsrechtliche Bestimmung nichts ändern. Sollte die Umsetzung eines europäischen Rechtsakts oder die sonstige Mitwirkung an der europäischen Integration in Thüringen mit dem Argument verwehrt werden, dass die EU die ökologischen Grundsätze generell oder zumindest in diesem Rechtsakt grundlegend missachte, dann wäre Thüringen ihrer Ansicht nach immer noch an die gesamtstaatliche Integrationsverpflichtung gebunden. Die Brücke, die ansonsten über Art. 23 Grundgesetz konstruiert werde, könne dann nicht genutzt werden, da es an dieser Stelle nicht um die Übertragung von Hoheitsgewalt durch das Land Thüringen gehe. Daran ändere sich auch dadurch nichts, dass die Verfassung des Landes Thüringen anders als Art. 79 Abs. 3 Grundgesetz den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen als im Kern geschütztes Verfassungsprinzip vorsehe, da dieses sich nur auf die Änderung der Landesverfassung, aber nicht auf die europarechtliche Dimension beziehe. Deswegen komme sie zu der Einschätzung, dass in dieser Hinsicht die rechtliche Bedeutung gering sei, andererseits sei die Regelung ein guter und lohnenswerter politischer Anker für Äußerungen und Beteiligung der Vertreter im Bundesrat und bei der Mitwirkung der Länder nach Art. 23 Abs. 2 ff. Grundgesetz. Der Freistaat Thüringen werde dann auch zur einer verstärkten Hinwirkung auf ökologische Aspekte verpflichtet. Diese Verpflichtung sei ihrer Ansicht nach wie jede Staatszielbestimmung eine rechtliche Verpflichtung der Landesregierung.

Im Freistaat Bayern gebe es eine sogenannte striktere Bindungsklausel in Art. 70 Abs. 4 der Verfassung, nach dem der Landtag die Staatsregierung bei der Erfüllung ihrer verfassungsmäßigen Aufgaben im Rahmen der Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU oder, wenn das Recht der Gesetzgebung des Landtags betroffen sei, binden könne. Diese Regelung werde in der bayerischen Kommentarliteratur und vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof sehr kritisch gesehen. Es werde generell für eine verfassungskonforme Restriktion, eine Zurücknahme der Bindungswirkung mit zwei Argumenten plädiert. Es werde zwar gesehen, dass es wichtig sei, den Landtag stark in die Willensbildung der Landesregierung bezüglich EU-Angelegenheiten einzubeziehen. Aber diese Beteiligung dürfe zum einen nicht gegen die Gewaltenteilung verstoßen. Der Landesregierung müsse ein eigener interner Willensbildungsprozess ohne Einflussnahme von anderen Verfassungsorganen möglich sein. Zum anderen verstoße aus Sicht der bayerischen Kommentatoren eine absolute Bindung, die der Landesregierung bei ihren Tätigkeiten im Bundesrat keine anderen Möglichkeiten mehr lasse, gegen das Grundgesetz, insbesondere gegen die Regeln zum Bundesrat, der eben gerade keine Weisungsmöglichkeit der Landesparlamente gegenüber der Landesregierung bei der Abstimmung im Bundesrat vorsehe. Diesbezüglich sei wohl auch in Europaangelegenheiten keine Durchbrechung möglich. Es könnte bezüglich Art. 23 Abs. 2 ff. Grundgesetz als Argument herangeführt werden, dass gerade in den Bereichen, in denen den Ländern Einschnitte in ihrer Gesetzgebungshoheit/ihren Kompetenzen drohten, über den Bundesrat eine Beteiligung hergestellt werden müsse. Diese Beteiligung erfolge aber über den Bundesrat und der Bundesrat sei ein exekutivisch ausgerichtetes Organ. Es finde sich an keiner Stelle eine Öffnung, wonach die Verantwortung auch bei den Landesparlamenten liegen könne. Deswegen würde sie die sechste Frage des Fragenkatalogs so beantworten, dass es auf die konkrete Ausgestaltung ankomme. Zumindest eine Ausgestaltung wie in Art. 70 der Verfassung des Freistaats Bayern sei ihrer Ansicht nach nicht zulässig. Die Beteiligung müsse in einer Weise stattfinden, dass die Letztverantwortung immer bei der Landesregierung verbleibe, denn das sei die Aufgabe, die ihr zugewiesen worden sei, die ihr auch derzeit durch die Verfassung des Freistaats Thüringen zugewiesen werde.

**Abg. Müller** äußerte, sie habe sich mit Art. 70 der Verfassung des Freistaats Bayern auseinandergesetzt. Prof. Dr. Lohse habe darauf verwiesen, dass diesbezüglich Diskussionen und Prüfungen stattfänden. Art. 70 Abs. 4 Satz 2 der Verfassung des Freistaats Bayern habe folgende Fassung: „Ist das Recht der Gesetzgebung durch die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union betroffen, kann die Staatsregierung in ihren verfassungsmäßigen Aufgaben durch Gesetz gebunden werden.“ Die Staatsregierung könne also gebunden werden, sie müsse aber nicht gebunden werden. Entsprechend handle es sich

um eine weiche Formulierung. Art. 70 Abs. 4 Satz 3 der Verfassung des Freistaats Bayern habe folgende Fassung: „Ist das Recht der Gesetzgebung durch ein Vorhaben der Europäischen Union betroffen, hat die Staatsregierung bei ihren verfassungsmäßigen Aufgaben die Stellungnahmen des Landtags maßgeblich zu berücksichtigen.“ Sie halte die Formulierung insbesondere aufgrund des Wortes „maßgeblich“ ebenfalls für weich. Insofern spreche die Einschätzung von Prof. Dr. Lohse gegen die Ansicht anderer Anzuhörenden, die eine weitergehende Beteiligung der Landesparlamente befürworteten.

**Prof. Dr. Lohse** legte bezüglich Art. 70 Abs. 4 Satz 3 der Verfassung des Freistaats Bayern dar, es spreche nichts gegen eine grundsätzliche Beteiligung des Landtags. Diese sei aus verschiedensten Gründen, die bereits erwähnt worden sei, auch sinnvoll. Allerdings sollte ihrer Ansicht nach eine Beteiligung so ausgestaltet werden, dass die Letztentscheidung, wie im Bundesrat abgestimmt werde und welche Anträge gestellt würden usw., bei der Landesregierung verbleiben müsse. Art. 70 Abs. 4 Satz 3 der Verfassung des Freistaats Bayern werde bei Weitem nicht als so problematisch erachtet. Die Formulierung „[...] maßgeblich zu berücksichtigen.“ bedeute, dass die Landesregierung sich mit den Stellungnahmen des Landtags auseinandersetze, Abweichungen aber möglich seien. Es sei wichtig, verschiedene Meinungen zu hören. Dies geschehe über dieses Verfahren. Aus verfassungsrechtlicher Sicht sei Satz 3 daher nicht so problematisch wie Art. 70 Abs. 4 Satz 2 der Verfassung des Freistaats Bayern. In Satz 2 stehe das Wort „kann“, aber diese Entscheidung liege nicht in der Hand der Landesregierung, sondern es handle sich um die Übertragung einer Befugnis. Der Landtag beschließe per Gesetz, wie die Staatsregierung im Bundesrat abstimmen oder welche Stellungnahme abgegeben werden solle. Wenn diese Regelung wörtlich genommen würde, gäbe es eine verfassungsrechtliche Bindung. Diese gehe weit über das hinaus, was normalerweise als Beteiligung angesehen werde, eine Kenntnisnahme und Berücksichtigung der Stellungnahmen in Verfahren, wie dies aus Verwaltungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung bekannt sei. In solchen Verfahren müsse sich die Verwaltung mit Einwänden ernsthaft beschäftigen, diesen aber nicht folgen. Das Wort „kann“ in Art. 70 Abs. 4 Satz 2 der Verfassung des Freistaats Bayern bedeute nicht, dass die Landesregierung sich an die Bindung halten könne, sondern dass der Landtag die Staatsregierung binden könne. Der Landtag könne aber auch, wenn ihm Themen nicht wichtig genug erschienen, davon absehen. Das verstoße vor allem gegen die Konzeption des Grundgesetzes und vermutlich auch gegen das Gewaltenteilungsprinzip, weil es letztlich nicht die Aufgabe des Landtags sei, hierzu eine verbindliche Stellungnahme abzugeben.

**Abg. Schubert** fragte, was die Vorschläge von Prof. Dr. Lohse zur stärkeren Mitwirkung von Regionen im europäischen Entscheidungsfindungsprozess jenseits der Mitbeteiligung der

Regierungen und Landtage seien, wie diese sich über das Abgeben von Stellungnahmen hinaus verbindlich einbringen könnten. Prof. Dr. Eppler habe auf eine Europamüdigkeit verwiesen, die sich beispielsweise an der Beteiligung bei den Wahlen zum EU-Parlament ablesen lasse. Wenn nun nicht einmal der Landtag per Gesetz die Landesregierung in den entsprechenden Fragen binden könne, sei nicht mit einem Zuwachs der Europabegeisterung zu rechnen.

**Prof. Dr. Lohse** legte dar, es handle sich um keine Besonderheit von europäischen Fragen, dass der Landtag keine Bindungswirkung bezüglich des Abstimmungsverhaltens der Landesregierung im Bundesrat habe. Dies widerspreche dem Grundgesetz. Dieses müsste geändert werden, es müssten andere Beteiligungen der Länder auf Bundesebene eingeführt werden. Insofern bilde Art. 23 Grundgesetz nur das ab, was in allen anderen politischen Bereichen gelte, dass die Landesparlamente gegenüber den Vertretern im Bundesrat kein Weisungsrecht hätten. Die Ländervertretung auf Bundesebene sei exekutivisch gedacht. Es werde zum Teil diskutiert, ob vor dem Hintergrund des Lissabon-Urteils für Europa andere Regeln gälten müssten, könnten oder dürften. Dafür müsste aber auch das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung, die bisher seit 70 Jahren konsequent die exekutivische Verfasstheit des Bundesrats vertrete, entsprechend ändern.

Sie könne die Frage des Abg. Schubert, wie unter diesen Umständen die Bürger mitgenommen werden könnten, nachvollziehen. Das sei weniger eine rechtliche, als vielmehr eine politische Frage. Sie beschäftige sich generell mit Partizipation und Beteiligungsrechten. In der Regel meinten Beteiligungsrechte in allen Bereichen im besten Fall die Möglichkeit, eine Stellungnahme abzugeben, die in irgendeiner Weise begründet abgelehnt werden müsse. Ihr sei im deutschen Recht kein Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren bekannt, in dem die Entscheidung so beeinflusst werden könne, dass der Entscheidungsträger die Entscheidung der Beteiligten übernehmen müsse und keine abweichende Entscheidung treffen dürfe. Auf europäischer Ebene gebe es die Europäische Bürgerinitiative. Beispielsweise hätten die Europäische Bürgerinitiativen zum Recht auf Wasser, zu CETA und TTIP die Bürger europaweit mitgenommen. Das seien Themen gewesen, bei denen grenzüberschreitend die einzelnen Bürger angesprochen worden seien. Eine erfolgreiche Europäische Bürgerinitiative müsse aber lediglich der EU-Kommission vorgelegt werden. Die EU-Kommission müsse nicht einmal eine öffentliche Stellungnahme dazu abgeben. Dies wäre womöglich ein Punkt, der auf europäischer Ebene geändert werden könnte.

Sie fragte, ob die Europäischen Regionen bei Themen, die nicht Europa beträfen, im Thüringer Landtag angehört würden. Die Regionen würden sich auch zu anderen Themen einbringen

wollen. Wenn in einer Region beispielsweise ein Naturschutzgebiet liege, könne sich diese bei Themen zum Umweltschutz einbringen usw. Dies werde derzeit wahrscheinlich auch nur über Anhörungen, Stellungnahmen und Petitionen gelöst. Diesbezüglich gebe es auch keine Rechte. Es sei auch fraglich, ob einer Region ein Recht in der Verfassung eingeräumt werden könne, sich in einem Ausschuss oder im Plenum verbindlich zu äußern oder Gesetze initiieren zu können. Dies widerspreche auf den ersten Blick gegen das Demokratieprinzip, da es keine gewählten Vertreter gebe, die die Region auf dieser Ebene vertrete.

**Abg. Marx** bemerkte, Prof. Dr. Lohse habe nachvollziehbar begründet, dass es keine Bindung der Landesregierung an Beschlüsse des Landtags geben könne. Es gebe derzeit eine Vereinbarung, nach der sich die Landesregierung vertraglich verpflichte, sich an die Beschlüsse des Landtags zu binden. Sie fragte, ob es weniger problematisch sei, wenn die Landesregierung sich freiwillig an die Beschlüsse des Landtags binde.

**Prof. Dr. Lohse** antwortete, die Vereinbarung als solche sei nicht problematisch. Sollte sich die Landesregierung dann bei einzelnen Beschlüssen nicht an die Vereinbarung oder eine mögliche Regelung in der Verfassung halten, dann ergebe sich daraus gemäß der bayerischen Kommentarliteratur kein justiziables Recht, das beispielsweise in einem Organstreitverfahren durchgesetzt werden könne. Zudem würde ein Bundesratsbeschluss nicht ungültig, wenn die Landesregierung sich über die Bindung durch den Landtag hinwegsetze. Im Außenverhältnis schlage es also nicht auf das Bundesrecht durch. Im Innenverhältnis sei zumindest die bayerische Meinung, nachdem die Verfassung eine solche Bindung nicht erlaube, dass die Landesregierung sich zumindest freiwillig verpflichten könne. Wenn sich die Landesregierung nicht daran halte, könne dies aber nicht landesverfassungsgerichtlich durchgesetzt werden. Es seien nicht justiziable Verpflichtungen, die auch im Zivilrecht bekannt seien. So seien beispielsweise Eheverpflichtungen oder Spielschulden nicht einklagbar. Eine solche Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung sei trotzdem sinnvoll, da dadurch gezeigt werde, dass die Stellungnahmen des Landtags ernstgenommen würden, unabhängig davon, wie sich die Landesregierung im Kollisionsfall verhalte.

**Abg. Montag** bemerkte, zur Frage der Zulässigkeit der Bindung der Landesregierung gebe es unterschiedliche Ansichten. Sowohl Bayern als auch Baden-Württemberg leiteten diese Regelungen aus der Integrationsverantwortung auf Bundesebene für die eingetretenen Verluste in der Selbstbestimmungsfähigkeit der Länder ab. Trotzdem sei die Ausformulierung fraglich.



In der Debatte sei der Vorschlag aufgekommen, dass die Landesregierung bei einer Abweichung vom Votum des Landtags verpflichtet werden könne, zumindest die Abweichung dezidiert begründen zu müssen. Das wäre ein Kompromissvorschlag.

**Prof. Dr. Lohse** sagte, es gebe eine Landesverfassung, in der das Verfahren, wie es von Abg. Montag dargelegt worden, festgeschrieben sei. Demnach sei die Landesregierung gebunden und müsse ein Abweichen gegenüber dem Landtag begründen. Das sei eine sehr gute Kompromisslösung, die auch nicht problematisch sei, weil die Letztverantwortung bei der Landesregierung belassen werde. Trotzdem müsse sich die Landesregierung für eine Abweichung gegenüber dem Landtag verantworten. Dies gehe mit den Kontrollbefugnissen des Parlaments gegenüber der Regierung und den Rechten der Opposition einher. Das sei eine gute Lösung, die stärker wirke als eine zwischeninstitutionelle Vereinbarung ohne Verfassungsrang. Eine solche Regelung wäre auch justiziabel. Wenn die Landesregierung eine Abweichung nicht begründe, könnte diese eingeklagt werden. Das wäre eine verfassungsrechtlich unproblematische Kompromisslösung.

Im vorliegenden Entwurf sei in der entsprechenden Norm in Art. 67 Abs. 5 zunächst vage von Beteiligung die Rede. Daraufhin werde auf die Vereinbarung verwiesen. Für sie sei fraglich, warum das Nähere nicht über ein Gesetz geregelt werden solle. Bei einer Vereinbarung sei unklar, was sie rechtlich darstelle und welche Wirkung sie entfalte. Ein Landesgesetz wäre besser geeignet. Ferner sollte in der Verfassung oder in dem Gesetz näher dargelegt werden, wie die Beteiligung konkret aussehe und welche Folgen es hätte, wenn die Landesregierung die grundgesetzlich zulässige Beteiligung verwehre oder missachte.

**Abg. Müller** fragte, ob sie es richtig verstanden habe, dass Prof. Dr. Lohse dafür plädiert habe, das Nähere zur Beteiligung des Landtags in einem eigenständigen Gesetz statt in einer Vereinbarung zu regeln, und dass sie sich ferner nicht gegen eine grundsätzliche Beteiligung ausspreche.

**Prof. Dr. Lohse** legte dar, sie spreche sich in keiner Weise gegen Beteiligung als solche aus. Sie habe lediglich Bedenken im Hinblick auf eine strikt gemeinte und endgültige Bindungswirkung. Alle anderen Formen der Beteiligung seien aus Gründen der Demokratie, des Schutzes der Landesgesetzgebung, der Eigenstaatlichkeit der Länder und der Motivation der Bürger für Europa usw. gut und wichtig. Aufgrund ihrer juristischen Erfahrung bevorzuge sie klare Regeln. Wenn nicht über die Auslegung einer Regelung diskutiert werde solle, dann sollte genauer in der Verfassung dargelegt werden, wie genau der Landtag beteiligt werden solle. Es sollte beispielsweise dargelegt werden, was mit Subsidiaritätsprüfung genau gemeint

sei, ob es sich dabei um eine Stellungnahme oder andere Formen handle. Auch bei Art. 67 a des Entwurfs seien die genauen Aufgaben des Europaausschusses nicht näher dargelegt.

Ferner habe ihrer Ansicht nach ein Gesetz in der bestehenden Rechtsordnung und Verfassungstradition eine höhere Bindungswirkung als eine Vereinbarung, von der nicht klar sei, ob sie ähnlich wie ein Vertrag oder vielmehr wie eine Verwaltungsvorschrift sei. Ein Gesetz hingegen sei die ureigene Äußerungsform des Landtags und habe eine höhere Bindungswirkung. Es müsste in der Verfassung nur festgehalten werden, dass das Nähere ein Gesetz regle. Dieses könnte die bestehende Vereinbarung durchaus aufgreifen und womöglich verbessern.

**Prof. Dr. Heidbreder, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, Zuschrift 7/2090**, führte aus, sie werde in ihrem Vortrag an die in der Anhörung geführte Debatte anknüpfen. Die Leitfrage für sie als Politikwissenschaftlerin sei, wie eine Beförderung der Europapolitik in Thüringen erreicht werden könne, welche Rolle dabei der Landtag einnehme und wie dies in der Verfassung verankert werden müsse.

Die im vorliegenden Antrag in Vorlage 7/3541 vorgesehenen Änderungen leisteten eine Übertragung und Definition von Art. 23 Grundgesetz für den Freistaat Thüringen. Dies sei im Sinne einer zeitgemäßen Grundlage grundsätzlich gelungen. Prof. Dr. Lohse habe bereits zu rechtlichen Begrenzungen ausgeführt. Sie begrüße es, dass auch ökologische Zielstellungen aufgenommen worden seien und in der Verfassung ausformuliert werde, welche Inhalte durch eine verstärkte Einigung gefördert werden sollten und wie die EU ausgebaut werden solle. Das halte sie aus politikwissenschaftlicher Sicht auch deshalb für gelungen, weil es Bürgerinnen und Bürger anspreche und auch konkrete Anhaltspunkte gebe.

Interessant sei die Beteiligung des Landtags und die Frage des Subsidiaritätsprinzips. Sie wolle diesbezüglich darauf hinweisen, in welchen Bereichen die Länder in der Europapolitik beteiligt seien. Einerseits gebe es das Instrument der Subsidiaritätsrüge, das immer sehr viel Aufmerksamkeit erhalte. Die Länder seien aber andererseits auch direkte Verhandlungspartner, sie verträten die Bundesrepublik auf der europäischen Ebene, wenn es um Länderkompetenzen gehe. Bezüglich der Frage des Fragenkatalogs, inwieweit es gelungen sei, den Landtag in die Gesetzgebung und in die Subsidiaritätsprüfung einzubinden, sei zu bedenken, inwieweit auch die sonstige Gesetzgebung hier gefasst sei. Diesbezüglich sei der neue Art. 67 Abs. 5 zu eng gefasst. Darin sei nur die Willensbildung zur Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung angesprochen, aber andere Landesgesetze bezögen sich auch auf Vorhaben des Bundes als auch der EU. Diese Vorhaben gingen weit über die

Subsidiaritätsprüfung hinaus. Es gehe darum, dass die Länder in Brüssel mitverhandelten. Es sei wichtig, dies als Signal nach außen zu bedenken und auch zu betonen.

Bezüglich der siebten Frage des Fragenkatalogs äußerte sie, dass es gut gelungen sei, einen angepassten Begriff der Regionen einzubringen und nicht den Begriff des Europas der Regionen zu verwenden. In diesem Zusammenhang sei es auch zu begrüßen, dass die Beteiligung des Freistaats Thüringen als Teil der Bundesrepublik bezeichnet werde und damit beschrieben werde, wie das europäische Mehrebenensystem als politisches System funktioniere und das Land darin verankert werde. In diesem Sinne sei auch die Festschreibung des Europaausschusses in der Verfassung gelungen.

Es sei bereits in der Debatte angesprochen worden, dass die Subsidiaritätsprüfung sehr arbeitsaufwendig sei. Wenn die Zielsetzung eine aktivere Beteiligung des Landtags zur Kontrolle der Landesregierung und der Europapolitik sowie zur effektiven Mitgestaltung, aber auch zur besseren Vermittlung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern sei, dann sei die Subsidiaritätsrüge nicht das beste Instrument und in dem Sinne auch überbetont. Bisher seien nur drei Subsidiaritätsrügen in dem Sinne erfolgreich gewesen, dass sie wirksam geworden seien, und in keinem dieser Fälle habe die EU-Kommission eine Kompetenzüberschreitung eingeräumt. Außerdem sei die Subsidiaritätsrüge immer reaktiv. Es könne nur gegen Gesetzentwürfe protestiert werden. Ferner spielten in dem Koordinierungsverfahren politische Abwägungsgründe eine Rolle. In Deutschland gebe es unterschiedliche parteipolitische Bewertungen des Instruments. Einige Parteien sähen eine Subsidiaritätsrüge grundlegend als ein negatives öffentliches Signal und gingen daher sehr vorsichtig damit um, während andere Parteien diesbezüglich eine differente Auffassung verträten. Angesichts dieser langen Kette derer, die mitwirkten, sei das Instrument aufwendig und kompliziert sowie in der Wirksamkeit auf europäischer Ebene bisher sehr begrenzt. Darauf sei auch die EU-Kommission eingegangen und referiere in Anlehnung an die Ergebnisse der Taskforce „Subsidiarität“ auf den neuen Begriff der aktiven Subsidiarität. Es sei nicht genau ausformuliert worden und deshalb auch nicht eindeutig, was mit dem Begriff gemeint sei. Sie würde den Begriff als Aufforderung verstehen, zu überlegen, was aktive Subsidiarität sein könne. Das sei das aktive Einbringen der Landesebene. Und die EU-Kommission erwähne konkret, dass Länder und Kommunen aktiv eingebunden werden sollten. Allerdings verweise die EU-Kommission auch auf das Konsultationsverfahren. Dies sei ein Weg, in einem föderalen Staat wie Deutschland ständen noch andere Wege offen.

Wenn aktiv von der Landesebene mitgestaltet werden solle, dann sei die Kontrolle der Landesregierung durch den Landtag wichtig, um aber wirklich wirksam mitzugestalten, sei ein

Zusammenspiel der Legislative und der Landesregierung unabdinglich. Diesbezüglich sehe sie insbesondere im Hinblick auf die Rolle des Europaausschusses viel Gestaltungsspielraum. Dies betreffe die Meinungsbildung, aber nicht nur im Hinblick darauf, ob Subsidiaritätsregeln überschritten würden, sondern auch bezüglich der Kompetenzbereichen, in denen die Bundesländer auf europäischer Ebene Verhandlungspartner seien. Die Subsidiaritätsprüfung habe den Landtagen Zugang zu mehr Informationen verschafft. Dies sei das große Plus. Dies sei auch mit viel Arbeit verbunden, gehe aber mit einem Zuwachs an Wissen einher, das nur durch eine Verstärkung der Kommunikation genutzt werden könne. Länder könnten nur dann erfolgreich sein, wenn sie zu entscheidenden Vorhaben einig seien und dazu den Europaausschuss nutzten, um sich mit der Exekutive zusammen über Ziele zu verständigen. Eine solche Ausgestaltung sei mit sehr viel Arbeit verbunden, vergrößere aber den Spielraum der genuinen Aufgaben des Europaausschusses. In der Stärkung von Demokratie und Beteiligung könne die Rolle des Europaausschusses liegen, weil dieser die Vermittlung von Europapolitik und auch der Beteiligung viel sichtbarer machen könne und diesbezüglich ein gestaltender Spielraum bestehe.

Zu Art. 67 Abs. 5 des vorliegenden Entwurfs legte sie dar, statt in einer Vereinbarung sollte das Nähere in einem Gesetz geregelt werden. Ferner sollte Satz 1 wie in anderen Bundesländern um Vorhaben erweitert werden, die auf der europäischen Ebene übermittelt würden. Der Europaausschuss könne in Verbindung mit der Landesregierung darüber hinaus auch in Bereichen, die dem Land bedeutsam seien, initiativ darlegen, dass es sich um europapolitische Themen handle, die wichtig seien. Die EU-Kommission wisse nicht immer, wie sie die Mitteilungen der einzelnen Länder einordnen könne. Es gebe in Deutschland sehr viel Spielraum, die Europaministerkonferenz politisch schlagfähiger zu machen und im Sinne der aktiven Subsidiarität auch initiativ in Bereichen, die den Länder und den Landtagen wichtig seien, sichtbarer zu werden und damit auch eine Agenda auf Bundes- wie auf europäischer Ebene zu befördern. Das sei ein weicher Bereich, in dem aber die Landesvertretungen, der AdR und die anderen Organe, wenn sie gleichzeitig mit dem gleichen Thema bespielt würden, Wirksamkeit entfalten könnten. Die Rückbindung von Europapolitik in die Länder sei eine wichtige Aufgabe, um Legitimität zu erzeugen. Auch diesbezüglich sei es zu begrüßen, dass der Europaausschuss in der Verfassung verankert werden solle. Der Europaausschuss sollte auch genutzt werden, um die europäische Ebene einzuladen. Beispielsweise würde es zur Sichtbarmachung der Europapolitik und zum Meinungsaustausch beitragen, wenn hochrangige EU-Vertreter zu Europawochen eingeladen würden.

Insgesamt sei die Verfassungsänderung zu begrüßen. Sie sei zeitgemäß und wichtig. Nur sei die starke Konzentration auf die Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung zu eng

gefasst. Ferner sei für die Wirksamkeit der Mitgestaltung und der stärkeren Legitimierung von Europapolitik auf der Landesebene darüber hinaus wichtig, die gesamten Gesetzgebungskompetenzen mit zu bedenken und den Landtag als Meinungsbildungsorgan und durch begründete Stellungnahmen als Kontrollorgan zu nutzen, um perspektivisch initiativ Interessen über die Nutzung der verschiedenen Plattformen einzubringen und somit aktiv gestalterisch stärker einzugreifen.

**Abg. Zippel** äußerte, Prof. Dr. Heidbreder habe in ihrer Stellungnahme in Zuschrift 7/1457 betont, dass die potenziellen positiven Implikationen der vorgeschlagenen Verfassungsänderung vorrangig im Bereich der politischen Selbstwahrnehmung der daraus resultierenden europapolitischen Positionierung des Freistaats zu sehen seien. Der VerFA befinde sich immer im Spannungsfeld zwischen Staatszielformulierungen und den tatsächlichen Auswirkungen einer möglichen Verfassungsänderung. Er fragte, ob eine Verfassungsänderung vorgenommen werden sollte, nur um die Selbstwahrnehmung in der Verfassung darzulegen. Er habe keine Zweifel daran, dass sich die Abgeordneten als Europäer und in der europäischen Gemeinschaft verankert sähen. Er könne keinen Mehrwert darin erkennen, diese Selbstwahrnehmung in der Verfassung zu verankern.

**Prof. Dr. Heidbreder** sagte, ihrer Ansicht nach gehe es bei der Verfassungsänderung nicht nur um die Selbstwahrnehmung. Der Vertrag von Lissabon habe auch in der Mitgestaltung der Bundesländer zu viele Veränderungen geführt. Zudem habe es eine Gewichtsverlagerung zur Exekutive im gesamten Integrationsprozess gegeben. Um die Fortentwicklung der EU in allen Politikbereichen zu legitimieren und zu verankern, sei eine stärkere Einbindung, Anbindung und Vermittlung auf der Landesebene notwendig und unabdingbar. Auch die Einbindung der Interessen, die der Landtag vertrete, sei in diesem Prozess wichtig. Es sei auch für die Sichtbarmachung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern wichtig. Die Ausgestaltung des Verfassungsentwurfs sei bis auf die Zuspitzung im Hinblick auf die Subsidiaritätsprüfung sehr gelungen. Es sei mehr als nur die Selbstwahrnehmung, deshalb sei eine Verfassungsänderung angebracht und richtig.

**Abg. Zippel** bemerkte, er gehe auch nicht davon aus, dass jemand Zweifel daran habe, dass die rechtliche Ausgestaltung wichtig sei. Die Frage sei aber, ob diese Ausgestaltung Verfassungsrang haben müsse oder ob nicht entscheidender wäre, dass der Landtag und der Freistaat Thüringer auf einfachgesetzlicher Ebene entschiedener europäische Themen bearbeiteten. Sicher gebe es in dem Entwurf auch handfeste Änderungsvorschläge, insbesondere zur Rolle des Europaausschusses. Er fragte, ob die Staatszielbestimmungen

nicht nur weiße Salbe seien und ob man sich nicht darauf konzentrieren sollte, die entscheidende Punkte in verbindlichen Gesetzen zu regeln.

**Prof. Dr. Heidbreder** äußerte, Art. 23 Grundgesetz regle bereits vieles, aber Thüringen sei, so wie es in dem Entwurf auch formuliert sei, Teil des europäischen Rechts- und Politikgebildes. Deutsche Verfassungs- und Europarechtsexperten kämen nicht über die Bipolarität zwischen einem Staatenbund und einem Bundesstaat hinaus. Die EU sei weder ein Bundesstaat, aber viel mehr als ein Staatenbund. Die Verankerung in der Verfassung trage dem Rechnung. Der Verfassungsrang sei an dieser Stelle angebracht. Es sei ein verknüpftes Mehrebenensystem, in dem der Freistaat Thüringen als eine Ebene eine zentrale Rolle spiele. Die Verankerung dieser Feststellung mit den damit verbundenen Zielen, denen sich der Freistaat verpflichte, als auch mit den Regelungen zur Mitgestaltung in der Verfassung über die rein gesetzlichen Regelungen hinaus sei angebracht.

**Abg. Zippel** fragte, ob es bei einer Verankerung in der Verfassung nicht zu einer Doppelung komme, da diese Punkte bereits im Grundgesetz festgelegt seien und der Freistaat Thüringen Teil der Bundesrepublik Deutschland sei. Er fragte ferner, welcher konkrete Mehrwert in der Praxis durch die Verankerung des Staatsziels in der Thüringer Verfassung entstehen würde.

**Prof. Dr. Heidbreder** sagte, es handle sich um eine Doppelung. Es gebe aber beispielsweise noch den Zusatz der ökologischen Ziele, die womöglich nicht rechtsverbindlich seien, aber als Auftrag an die Politikgestaltung und als Selbstverständnis des Landes zu verstehen seien. Es sei eine Doppelung, aber auch eine klare Stellungnahme und ein verstärkter Auftrag. Zudem gehe es um eine Sichtbarmachung für die Bürgerinnen und Bürger. Als Politikwissenschaftlerin halte sie die Verfassungsänderung für angebracht, auch weil der Landtag den Spielraum im Hinblick auf die Ausgestaltung des Art. 23 Grundgesetz nutze. Damit trage die Doppelung zur Aktivierung der Mitgestaltung der Europapolitik des Landes und zur klaren Hervorhebung, dass Thüringen ein Teil des Mehrebenensystems sei, bei und sei zeitgemäß, angebracht, notwendig und hilfreich.

**Stellv. Vors. Abg. Henfling** äußerte, sie halte die Formulierung des neuen Art. 67 Abs. 5 für wichtig, da diese die Einbindung des Parlaments in den Willensbildungsprozess der Landesregierung markiere. Sie fragte, ob darüber hinaus ein Willensbildungsprozess des Landtags bzw. des Europaausschusses beispielsweise zur Abgabe eigenständiger Stellungnahmen gegenüber den europäischen Institutionen aufgenommen werden sollte.

**Prof. Dr. Heidbreder** antwortete, wichtiger wäre es, festzuhalten, zu welchen Vorhaben der Landtag Stellungnahmen abgeben könne. Die Vorhaben hätten einen unterschiedlichen Rang. Es gebe die Gesetzesvorhaben auf europäischer Ebene, bei denen es um die Übertragung von Landeskompetenzen gehe. Diesbezüglich sei die Beteiligung fraglos. Es gebe aber andere Vorhaben, an denen die Länder beteiligt seien. Es gebe auch Fälle ohne Übertragung, in denen die Landeskompetenzen ausgestaltet würden. Die Formulierungen in anderen Verfassungen bezögen sich auf die frühzeitige Information durch die Landesregierung zu Vorhaben im weiteren Sinne und nicht nur auf die Willensbildung zur Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung. Diese weitere Formulierung sei zielführender. Als weiteres Instrument sei bereits von Prof. Dr. Lohse die Bindung der Landesregierung und die Notwendigkeit begründeter Stellungnahmen bei einer Abweichung diskutiert worden. Diese Ergänzung halte sie ebenfalls für zielführend.

**Abg. Schubert** äußerte, im vorliegenden Antrag sei in Art. 44 Abs. Satz 2 formuliert, dass der Freistaat Thüringen die Mitwirkung der Regionen fördere. Dabei gehe es vor allem um die Wirkung. Er fragte, was aus Sicht von Prof. Dr. Heidbreder geeignete Maßnahmen wären, um das Mitwirkungsrecht der Regionen perspektivisch stärker umzusetzen. Ferner interessierte ihn, ob es diesbezüglich Erfahrungen in anderen Teilen Europas gebe.

**Prof. Dr. Heidbreder** antwortete, als der AdR 1994 gegründet worden sei, sei davon ausgegangen worden, dass ein Europa der Regionen entstehe, in dem der AdR eine zweite Kammer auf europäischer Ebene werde und die Regionen direkt mitwirken könnten. Dieses Ziel werde auch vom AdR so nicht mehr gesehen. Das Stichwort der aktiven Subsidiarität und die beratende Funktion, die der AdR sehr umfassend ausführe, sei stärker in den Vordergrund getreten. Der AdR trage auch zur tatsächlichen Verknüpfung und zum Austausch zwischen den Regionen bei. Der AdR habe sehr unter der Pandemie gelitten, da die informellen Verknüpfungen nicht zur Verfügung gestanden hätten. Die Mitwirkung der Regionen sehe sie nicht direkt im Legislativprozess auf europäischer Ebene, sondern in dem Austausch der Regionen und der Identifizierung von gemeinsamen Interessen und Ideen unter der Nutzung der verschiedenen Plattformen, die zur Einbringung dieser beständen, wie beispielsweise zum Teil das Konsultationsverfahren. Der Landtag könnte auch Themen identifizieren, die Priorität hätten, und dazu die Landesregierung als auch die Bundesebene aktivieren. Das gehe in der EU nie allein, weswegen es kompliziert sei. Einzelmeinungen würden nicht berücksichtigt. Ein Schritt zur Einbindung der Regionen sei der intensive Austausch, sowohl die Anhörung der europäischen Ebene als auch der Landesexekutive im Europaausschuss, um auch solche Themen zu identifizieren und dann proaktiv auszugestalten. Es gebe keine einfachen Mechanismen oder Schablonen, wie die Regionen stärker in der EU werden könnten, aber

diese Verknüpfung und die Identifizierung von gemeinsamen Interessen und Themen, die dann als Gegenstand auch über die Landesvertretung in Brüssel proaktiv eingebracht werden könnten, seien der richtige Weg.

**Abg. Montag** sagte, Abg. Zippel habe von einer Doppelung gesprochen. Dies sei nicht ungewöhnlich, da in einer Verfassung der Staatsaufbau beschrieben werde. So fänden sich beispielsweise die Kommunen, die Kreise und kreisfreien Städte sowohl in Art. 28 Grundgesetz als auch mit einer konkreteren Ausgestaltung in der Landesverfassung wieder. Die gewachsene Bedeutung Europas habe sich aufgrund der Historie bislang nicht in der Verfassung des Freistaats Thüringen widerspiegelt. Die Aufnahme des Europabezugs in die Verfassung entspreche aber dem Aufbau vom Grundgesetz über die Landesverfassung und stelle keine Doppelung dar. Es handle sich um die Ausgestaltung des Rechts, das dem Land zugebilligt werde. Dies sei der Grundgedanke des Föderalismus. Er fragte, ob Prof. Dr. Heidbreder diese Einschätzung teile.

**Prof. Dr. Heidbreder** bejahte die Frage des Abg. Montag und äußerte, sie erachte es auch als notwendig. Die Grundsätze, die im Änderungsantrag unter Art. 44 Abs. 2 formuliert würden, Rechtsstaatlichkeit, demokratische, soziale, ökologische und föderative Ausgestaltung der EU, seien in der aktuellen politischen Debatte nicht unumstritten. Diese Grundsätze seien auch im Freistaat Thüringen nicht unumstritten. Wenn der Auftrag der Ausgestaltung eines geeinten Europas wahrgenommen werden solle, dann sei die Verfassungsänderung notwendig. Deswegen sei auch die Sichtbarmachung keine Kleinigkeit, sondern eine Verantwortung, die festgeschrieben und ausgestaltet werden solle. Daher stimme sie Abg. Montag vollständig zu.

**Prof. Dr. Weiß, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, Zuschrift 7/2067**, führte aus, die vorgeschlagenen Änderungen seien grundsätzlich zu begrüßen. Diese stärkten den Einbezug des Landes in Europa. Grundlegend zu kurz greife seiner Ansicht nach aber Art. 67 Abs. 5 des Entwurfs, der nur von einer Beteiligung des Landtags an der Willensbildung in der Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung spreche. Zum einen werde nicht dargelegt, was Beteiligung meine. Es sei fraglich, ob es sich nur um eine Information handle oder ob der Landtag eine Stellungnahme abgeben dürfe. Bei Abgabe einer Stellungnahme sei wiederum fraglich, ob diese berücksichtigt werde, maßgeblich berücksichtigt werde oder bindend sei. Diese Fragen würden in Satz 1 offengelassen. Darüber hinaus beschränke man sich auf die Mitwirkung bei der Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung und lasse alle andere Möglichkeiten außen vor, beispielsweise die Mitwirkung bei der Hoheitsübertragung, wenn es um Länderzuständigkeiten gehe, oder die generelle Mitwirkung in EU-Angelegenheiten, wenn das Land davon betroffen sei. Das sei



bedauerlich, weil selbst die Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung, die es bereits gebe, darüber deutlich hinausgehe und weitergehende Informationsrechte vorsehe. Er würde es begrüßen, wenn diese Mitwirkungsmöglichkeiten bereits in den Verfassungstext aufgenommen würden.

Gemäß Art. 67 Abs. 5 Satz 2 des Entwurfs regle das Nähere eine Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung. Auch dieser Satz habe zwei Schwachstellen, die im Rahmen der Anhörung bereits angesprochen worden seien. Zum einen sei die Formulierung „das Nähere“ problematisch. Als Jurist könne das so ausgelegt werden, dass es sich nur auf die Regelung im vorherigen Satz, also die Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung beziehe. Das würde dann bedeuten, dass in der Vereinbarung nichts anderes als die Mitwirkung des Landtags in der Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung geregelt werden könne. Das würde deutlich hinter den Regelungen der aktuellen Vereinbarung zurückbleiben. Daher sollte die Formulierung „das Nähere“ durch eine weitere Formulierung wie beispielsweise „das Nähere zur Beteiligung des Landtags“ ersetzt werden. Der zweite Schwachpunkt sei, dass nur eine Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung vorgesehen sei. Das greife zu kurz. Besser wäre es, wenn ein Landesgesetz das Nähere der Beteiligung regeln würde, da es genuine Aufgabe des Landtags sei, seine Rechte in den europäischen Angelegenheiten selbst zu bestimmen, denn es gehe darum, dass der Landtag sich eine Kompensation für den Verlust legislativer Hoheiten, die auf die europäische Ebene abgewandert sei, selbst zubillige. Das sollte der Landtag durch ein Gesetz umsetzen. Eine Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung bedeute, dass die Landesregierung erheblichen Einfluss habe, da eine Vereinbarung nur durch eine gemeinsame Willenserklärung zustande komme. Wenn es ein Landesgesetz gäbe, wäre es zumindest theoretisch denkbar, dass der Landtag sich durchsetze und andere Inhalte formuliere, als die Landesregierung bereit wäre, zuzugestehen. Es müsse letztlich von der Landesregierung umgesetzt werden, daher sei es sinnvoll mit der Landesregierung zu sprechen, damit dieser nichts zugemutet werde, was sie im Ergebnis nicht umsetzen könne. Es ergebe keinen Sinn, die Landesregierung zu etwas zu verpflichten, was sie nicht umsetzen könne, aber es könne Sinn ergeben, die Landesregierung zu etwas zu verpflichten, was sie momentan vielleicht nicht wolle, obwohl sie es wollen sollte, weil es um die genuine Hoheitsverantwortung des Landtags gehe, seine Integrationsverantwortung wahrzunehmen. Daher bitte er darum, die Probleme in Art. 67 Abs. 5 zu überdenken und die Beteiligung des Landtags klarer zu formulieren.

Prof. Dr. Lohse habe dargelegt, dass eine verbindliche Stellungnahme des Landtags verfassungsrechtlich unzulässig sei. Das sei nicht richtig, weil dabei wesentliche Aspekte verkannt würden. Den Standpunkt, den Prof. Dr. Lohse vorgetragen habe, finde man auch in

den Kommentaren zur Verfassung des Freistaats Bayern. Er habe in seiner schriftlichen Stellungnahme in Zuschrift 7/2067 ausführlich dargelegt, warum diese Argumentation falsch sei. Der Landtag könne natürlich die Landesregierung durch einen Beschluss binden. Das sei möglich, wenn es in der Verfassung entsprechend verankert sei. Es handle sich nicht um einen Übergriff in den Bundeshoheitsraum, da für das Bundesverfassungsrecht nur maßgeblich sei, dass die Vertreter des Landes Thüringen im Bundesrat einheitlich abstimmten. Das Bundesverfassungsgericht habe explizit anerkannt, dass die Vertreter eine Weisung von der Landesregierung bekommen könnten. Es sei aber noch nicht geklärt, ob der Landtag eine Weisung geben könne. Es gehe nicht, dass der Landtag eine direkte Weisung an die Bundesratsvertreter formuliere, aber der Landtag könne, wenn er in seinen Zuständigkeiten betroffen sei, an die Landesregierung eine Weisung erteilen, wie diese im Bundesrat abzustimmen hätten. Dies gelte nur, soweit es um Landesgesetzgebungszuständigkeiten gehe, beispielsweise um die Übertragung von Hoheitsrechten von Deutschland auf die EU im Bereich der Länderzuständigkeiten oder im Bereich der Gesetzzuständigkeiten der EU, die Landeshoheiten betreffen, also in Fällen, in denen der Landtag selbst ein Gesetz erlassen könnte oder in denen es um die Umsetzung von Recht durch die Länder gehe. In diesem engen Bereich habe der Landtag durchaus die Möglichkeit, in Wahrnehmung seiner Integrationsverantwortung der Landesregierung eine Weisung über die Abstimmung im Bundesrat zu erteilen. Prof. Dr. Lohse habe dargelegt, dass dies ein Widerspruch gegen die Gewaltenteilung und eine Einmischung in Regierungszuständigkeiten sei. Dies sei nicht der Fall, denn der Landtag nehme diese Rechte als Kompensation für den Verlust seiner Landesgesetzgebungszuständigkeiten wahr. Daher sei es Aufgabe des Landtags, dann auch selbst eine Kompensation einzufordern und festzulegen. Deswegen handle es sich nicht um einen Übergriff in Bundesverfassungsrecht, sondern man verbleibe im Rahmen des Landesverfassungsrechts, sodass der Landtag dann die Möglichkeit habe, der Landesregierung bindende Weisung zu erteilen. Die entsprechenden Regelungen der Landesverfassungen von Bayern, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein seien verfassungskonform. Auch die Argumentation mit der Gewaltenteilung sei nicht haltbar, da es sich gerade um den Versuch handle, das Weggleiten von Hoheitsgewalt an die Regierungen wieder zurückzunehmen. Das sei eine Entscheidung des Landesverfassungsraums. Landesverfassungs- und Bundesverfassungsraum müssten deutlich getrennt werden. Wenn die Landesregierung ihre Vertreter anweise, im Bundesrat doch anders abzustimmen, als der Landtag dies landesverfassungsrechtlich zulässig festgelegt habe, dann sei das trotzdem gültig. Dies sei bundesverfassungsrechtlich nicht relevant. Daher befürworte er, dass in der Verfassung die Art der Mitwirkung näher bestimmt werde, also ob es eine maßgebliche Berücksichtigung oder sogar eine Bindung gebe. Das könnte auch in einem Gesetz geregelt werden. Deswegen sei es wichtig, dass der Satz 2, wie von ihm vorgeschlagen worden sei,

geändert werde. Ferner sollte in Art. 67 Abs. 5 Satz 1 die Formulierung „Willensbildung zur unionsrechtlichen Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung“ durch die Formulierung „Angelegenheiten, die die Gesetzgebungsbefugnisse des Landes betreffen oder die eine Kompetenzverlagerung des Landes auf die EU zur Folge hätten“ ersetzt werden.

Zu Art. 67 a des Verfassungsentwurfs legte er dar, die Verankerung des Europaausschusses sei seiner Ansicht nach notwendig, da die Landesverfassung die Ausschüsse nur als vorbereitende, aber nicht als beschlussfassende Gremien sehe. Nur der Petitionsausschuss unterscheide sich diesbezüglich. Diese Abweichung sei aber auch explizit in der Verfassung erwähnt. Daher sollte dies für den Europaausschuss auch explizit in der Verfassung des Landes verankert werden. Es sei interessant, den derzeitigen Vorschlag für den Art. 67 Abs. 5 mit der Einengung auf die Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung mit Art. 67 a, wonach der Europaausschuss im Rahmen der unionsrechtlichen Beteiligungsverfahren des Landes eigenständig beschließe, zu vergleichen. Dabei sei fraglich, ob dem Europaausschuss mehr Rechte als dem Landtag zugebilligt werden sollten. Art. 67 Abs. 5 des Vorschlags beziehe sich nur auf die Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung, obwohl ersichtlich gemeint sei, dass dem Europaausschuss mehr Mitwirkung als nur die Beteiligung an dieser Prüfung zugestanden werden solle. Das gehe aber aus dem Wortlaut nicht hervor. Es sei inkonsistent, wenn der Landtag auf die Mitwirkung bei der Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung beschränkt sei, aber dem Europaausschuss eine weitere Zuständigkeit eingeräumt werde. Die beiden Formulierungen sollten gleichlaufen, da der Europaausschuss nicht mehr Kompetenzen als der Landtag haben könne.

Es sei ferner fraglich, welche Aufgabe dem Plenum zukomme, wenn der Europaausschuss beschließen könne. Derzeit seien die entsprechenden Regelungen noch in der Geschäftsordnung festgehalten. Es sollte seiner Ansicht nach bereits in Art. 67 a mit einem Satz erwähnt werden, dass der Landtag die Beschlüsse des Europaausschusses aufheben könne. Dadurch würde nicht, wie durch die Formulierung „das Nähere regelt die Geschäftsordnung“, breit auf die Geschäftsordnung verwiesen, sondern es werde deutlich, dass das Plenum durch die Möglichkeit des Europaausschusses nicht komplett entlastet sei. Zur Frage, ob das Nähere nicht auch anderweitig geregelt werden könne, äußerte er, für das Innenverhältnis zwischen Europaausschuss und Plenum scheine die Geschäftsordnung der richtige Ort. Das Nähere zur Klärung des Innenverhältnisses in einem Gesetz zu regeln, sei nicht überzeugend. Daher könne der Verweis auf die Geschäftsordnung verbleiben. Der Kern sollte allerdings bereits in der Verfassung mit einem Satz festgehalten werden.

Zur vierten Frage des Fragenkatalogs zur Qualität der existierenden Vereinbarung legte er dar, die Vereinbarung habe eine rechtliche Bedeutung, könne aber aufgekündigt werden. Diese sei nicht in der Lage, verfassungsnormativ die Vorgaben zu ändern, und stehe unterhalb der Verfassung. Die Vereinbarung müsse mit dem Verfassungsrecht vereinbar sein. Daher würde er aufgrund der grundsätzlichen Bedeutung für die Beteiligung des Landtags hier ein Landesgesetz vorsehen.

Die sechste Frage des Fragenkatalogs, ob eine striktere Normierung der Beteiligung des Landtags zulässig und gegebenenfalls auch vorzugswürdig wäre, bejahte er und bemerkte, er plädiere klar dafür, dass eine striktere Normierung vorgesehen sein sollte, weil der Landtag sich in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich bewege. Der Landtag habe eine Integrationsverantwortung, die er auch sinnvoll ausüben können sollte. Die bisherige Diskussion im Rahmen der Anhörung habe bereits gezeigt, dass kritisch zu hinterfragen sei, ob es sinnvoll sei, so viele Punkte in die Verfassung aufzunehmen, wenn der praktische Effekt dieser Rechte dann oft ins Leere laufe. Es sei in der Tat so, dass solche Rechte in der Praxis im Endergebnis auf die europäische Rechtsetzung keinen großen Einfluss hätten. Dies hänge aber auch von der politischen Situation ab. Es sei durchaus vorstellbar, dass im Bundesrat knappe Entscheidungen anständen, bei denen die Stimmen eines Landes entscheidend sein könnten. Dann sei es relevant, wie die Landesregierung, unter Umständen an den Landtag gebunden, entscheide. Nur weil diese Rechte im Einzelfall nicht sehr durchsetzungsstark seien, sollte dies nicht dazu verleiten, dass die Beteiligung nicht geregelt werden sollte. Das sei eine Denkweise, die letztlich dazu führe, dass diejenigen Recht bekämen, die mit der Begründung nicht Wählen gingen, dass die Stimme keinen Einfluss habe. Das wäre Politikverdrossenheit auf den Landtag bezogen und keine gute Position. Es sei die Aufgabe des Landtags, seine Integrationsverantwortung wahrzunehmen und dafür die geeigneten Mechanismen zur Verfügung zu stellen. Dass diese im politischen Prozess im Einzelfall leer liefen, weil für eine bestimmte Stellungnahme keine Mehrheit bestehe, sei nicht relevant. Auf die Möglichkeit der Mitwirkung sollte deshalb nicht verzichtet werden, denn es gehe vor allem um das Verhältnis zwischen Landesregierung und Landtag. In diesem Verhältnis habe die Existenz von Rechten des Landtags gegenüber der Landesregierung eine Bedeutung, denn es sei ein anderes Miteinander der Landesregierung zum Landtag, wenn klar sei, dass der Landtag Rechte besitze, um etwas zu erzwingen. Solche Regeln hätten oftmals eine Wirkung, die nicht juristische greifbar seien.

**Abg. Schubert** äußerte, Prof. Dr. Weiß vertrete die Ansicht, dass es durchaus möglich, einen Regelmechanismus einzuführen, der die Landesregierung bei einer Veränderung der Gesetzgebungskompetenzen des Landtags binden könne. Er fragte, ob dann eine einfache

Beschlussfassung des Landtags zur Bindung der Landesregierung im Einzelfall ausreichend sei, wenn ein entsprechendes Landesgesetz zur Beteiligung des Landtags vorliege, oder ob dann in jedem Fall erneut ein Gesetz beschlossen werden müsse. Ferner fragte er, ob es in der Praxis der drei Bundesländer, die entsprechende Regelungen in der Verfassung verankert hätten, bereits Fälle gegeben habe, in denen eine Bindung der Landesregierung durch den Landtag Wirksamkeit für die Abstimmung im Bundesrat entfaltet habe.

**Prof. Dr. Weiß** antwortete, in der Verfassung des Freistaats Bayern sei explizit von einem Gesetz die Rede, um die Staatsregierung zu binden. Seiner Ansicht nach sei es aber nicht unbedingt erforderlich, formal ein Gesetz zu verlangen. Seiner Kenntnis nach sei in anderen Ländern von einer bindenden Stellungnahme die Rede. Entscheidend sei, dass es einen Plenarbeschluss gebe. Ob dieser dann als Beschluss oder als Gesetz ergehe, sei seiner Ansicht nach irrelevant. Das sei auch davon abhängig, was in den Rechtsgrundlagen, in der Verfassung bzw. in dem Beteiligungsgesetz, festgehalten werden. Dort könne sowohl auf ein Gesetz als auch auf einen Beschluss verwiesen werden. Beides sei Ausdruck einer Entscheidung des Landtags. In Bayern sei auf ein Gesetz verwiesen worden, weil nicht nur durch den Landtag, sondern auch durch ein Volksbegehren Gesetze erlassen werden könnten. So könne auch das Volk der Landesregierung eine Weisung erteilen, im Bundesrat in einer bestimmten Art und Weise abzustimmen. Dies sei bereits versucht worden. Es habe ein Volksbegehren zum Stopp von CETA gegeben. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof habe dieses Volksbegehren aber gestoppt, weil die Initiatoren dieses Volksbegehren bereits zu einem Zeitpunkt eingeleitet hätten, als es im Bundesrat noch keinen Entwurf zur Zustimmung zu CETA gegeben habe. Der Volksentscheid hätte dann womöglich ohne Gesetzentwurf der Bundesregierung, der im Bundesrat zur Abstimmung vorgelegen hätte, stattgefunden. Aus den anderen beiden Bundesländern seien keine Fälle bekannt, aber nur, weil die Regelung in den ersten Jahren nicht angewandt worden sei, bedeute dies nicht, dass diese obsolet sei. Der ehemalige Verfassungsgerichtspräsident Hans-Jürgen Papier spreche sich sogar dafür aus, dass es eine verfassungsgerichtliche Pflicht gebe, eine solche Regelung in den Landesverfassungen als Ausdruck der Integrationsverantwortung und Verantwortung der Landtage für ihre Zuständigkeiten zu verankern.

**Abg. Blechschmidt** äußerte, seiner Erfahrung vor dem Thüringer Verfassungsgerichtshof nach sei es durchaus relevant, ob ein Beschluss gefasst oder ein Gesetz verabschiedet werde. Die Fraktion Die Linke habe vor dem Verfassungsgerichtshof geklagt, weil der Landtag einstimmig einen Beschluss zur Reduzierung von Abwassereinleitungen der Kaliindustrie in die Werra gefasst habe, der von der Landesregierung nicht umgesetzt worden sei. Der Verfassungsgerichtshof habe die Klage mit der Begründung abgewiesen, dass ein Beschluss

keine bindende Wirkung habe. Die Landesregierung habe sich nur nach den erlassenen Gesetzen zu richten.

**Prof. Dr. Weiß** äußerte, es sei davon abhängig, was in der Verfassung bzw. in dem Landtagsbeteiligungsgesetz stehe. Wenn dort festgehalten sei, dass die Landesregierung bei ihrer Abstimmung im Bundesrat im Hinblick auf Angelegenheiten der EU im Bereich der Gesetzgebungszuständigkeit des Landes durch Beschluss des Landtags gebunden werde, dann gäbe es die Rechtsgrundlage, die im von Abg. Blechschmidt vorgetragenen Fall nicht bestanden habe. In der Tat sei ein einfacher Beschluss des Landtags im Normalfall nicht vergleichbar mit einem Gesetz. Er spreche aber von einem anderen Kontext, also Weisungen an die Landesregierung auf der Grundlage des Landesverfassungsrechts. Ohne Regelung in der Landesverfassung und einem konkretisierenden Gesetz gebe es die von Abg. Blechschmidt beschriebenen Probleme. Daher plädiere er für eine Änderung des Art. 67 Abs. 5 des vorliegenden Entwurfs und eine nähere Regelung durch ein Landesgesetz. In Art. 70 der Verfassung des Freistaats Bayern sei die Bindungswirkung festgeschrieben. Wenn eine solche bindende Wirkung der Landesregierung durch den Landtag angestrebt werde, sollte diese sicherheitshalber auch direkt in die Verfassung aufgenommen werden. Dabei sei aber nicht relevant, ob ein Gesetz oder ein bindender Beschluss verlangt werde.

**Abg. Blechschmidt** fragte, ob es in der Verfassung festgeschrieben werden sollte, wenn eine Bindung der Landesregierung durch Beschluss oder Gesetz eingeführt werden solle.

**Prof. Dr. Weiß** bejahte die Frage und bemerkte, es müsse klar dargelegt werden, für welche Bereiche die Bindung gelte. Diese gelte nur für die Landesgesetzgebungszuständigkeiten und in den Fällen, in denen Landtagsbefugnisse betroffen seien. Es gelte nicht für alle europäischen Angelegenheiten. Das wäre zu weit gefasst und ein Übergriff in den Bundesverfassungsraum. Soweit es um Landesgesetzgebungszuständigkeiten gehe, sei der Landtag zuständig und bekomme eine Kompensation dafür, dass diese Landesgesetzgebungszuständigkeiten an die europäische Ebene abgegeben worden seien oder durch ein neues Vertragsänderungsgesetz abgegeben würden oder aber die EU unter Rückgriff auf Art. 351 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) eine Richtlinie oder Verordnung in den Bereichen erlasse, die auch Landeskompetenzen berührten.

**Abg. Marx** äußerte, in Art. 34a der Verfassung des Landes Baden-Württemberg seien im Hinblick auf die Bindungswirkung die Tatbestände und Rechtsfolgen ausdifferenziert. Bei der Übertragung von Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder ganz oder teilweise auf die EU

sei eine strenge Bindung vorgesehen. Würden durch ein Vorhaben der Europäischen Union im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder unmittelbar betroffen, sei eine Bindung an die Stellungnahme mit einer Ausnahmeklausel festgehalten. Im Übrigen müsse die Landesregierung Stellungnahmen des Landtags zu Vorhaben der EU berücksichtigen, die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder wesentlich berührten. Sie fragte, ob diese differenzierte Regelung notwendig sei oder ob eine einheitliche Bindungswirkung festgeschrieben werden sollte.

**Prof. Dr. Weiß** antwortete, eine Differenzierung sei notwendig. Wenn Art. 67 Abs. 5 des Vorschlags so geändert werde, dass der Landtag ein Beteiligungsrecht im Sinne von Information und bloßer Stellungnahme, ohne Bindung und maßgebliche Berücksichtigung, in Angelegenheiten der EU habe, dann handle es sich um einen sehr weiten Anwendungsbereich. Dieser gehe deutlich weiter als die Landtagsgesetzgebungszuständigkeit. Wenn eine Bindungswirkung gewollt sei, müsse diese in einem weiteren Satz auf die Landtagszuständigkeiten eingeschränkt werden. Dann gebe es die Wahl, ob die Bindung so wie in Bayern nur bei der Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU, die Landeszuständigkeiten beeinträchtigten, gelte, oder auch bei der normalen EU-Gesetzgebung, die Landeszuständigkeiten berühre. Die Differenzierung sei notwendig, wenn der Landtag eine breite Möglichkeit der Stellungnahme in Angelegenheiten der EU haben wolle, da die Bindungswirkung enger gefasst sein müsse.

**Abg. Wahl** fragte, wo im Hinblick auf die Bindungswirkung der Landesregierung der Unterschied zu sonstigen Bundesratsbeschlüssen liege, da bei diesen oftmals auch eine Landtagszuständigkeit betroffen sei.

**Prof. Dr. Weiß** antwortete, es gebe für die Mitwirkung des Bundesrats einige Regelungen im Grundgesetz und darüber hinaus in den Begleitgesetzen im Hinblick auf die europäische Integration, beispielsweise das Integrationsverantwortungsgesetz oder das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union. Dabei seien die Länder mit ihren Vertretern der Landesregierung im Bundesrat relevant. Das seien Regeln, die Anwendung auf vielen Politikfeldern fänden. Dabei könne nicht pauschal davon ausgegangen werden, dass immer Landeszuständigkeiten betroffen seien. Es handle sich um die Mitwirkung des Bundesrats als Bundesorgan wie etwa auch an der bundesdeutschen Gesetzgebung in der ausschließlichen oder konkurrierenden Bundeszuständigkeit. Relevant werde es für die erweiterten Befugnisse des Landtags zur Weisung an die Landesregierung dann, wenn es den Bereich genuiner Landtagszuständigkeiten, die Landesgesetzgebungshoheiten betreffe. Das betreffe von den vielen Fällen, in denen der

Bundesrat mitwirke, nur wenige, aber es seien diejenigen Fälle, die für das Land und den Landtag relevant seien.

**Vors. Abg. Schard** bemerkte, es handle sich um eine theoretische Debatte mit hoher praktischer Relevanz. Gemäß Art. 48 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen übe der Landtag die gesetzgebende Gewalt aus. Die Aufgabenverteilung zwischen Landesregierung und Landtag sei klar geregelt. Er fragte, wo die Grenzen der Möglichkeit des Landtags lägen, die Landesregierung in ihren Aufgaben zu binden. Die Bindung sei für Europafragen diskutiert worden, aber es gebe weitere Fälle. Wenn der Landtag diese Ausweitung inflationär vorantreibe, dann könnte eine Situation eintreten, in der der Landtag sich zu stark in die zugewiesenen Regierungsaufgaben einmische und sich die Gefahr eines kollidierenden Verfassungsrechts ergäbe.

**Prof. Dr. Weiß** legte dar, der Anwendungsbereich sei eng gefasst, beziehe sich nur auf die Mitwirkung bei Angelegenheiten der europäischen Integration, da so die Integrationsverantwortung der Parlamente aktualisiert werde und bei Landesgesetzgebungszuständigkeiten dann die Landtage relevant seien. Es gebe keine Möglichkeit, die Idee der bindenden Weisung an die Landesregierung auf alle möglichen Politikfelder auszuweiten. Das funktioniere nur dort, wo die europäische Integration Landesgesetzgebungshoheiten, beispielsweise die Polizeiaufgaben oder die Schulorganisation betreffend, beeinflusse. Eine Situation sei die Übertragung neuer Hoheitsgewalt an die EU. Dabei sei gemäß Art. 23 Grundgesetz die Zustimmung von Bundestag und Bundesrat notwendig. Dies sei genau jene Situation, in der die Thüringer Bundesratsvertreter über die Landesregierung vom Landtag eine Weisung bezüglich der Abstimmung erhalten könnten. Ein weiterer Fall wäre, wenn die EU in einem Politikfeld, das übertragen sei, oder über die Ergänzungsklausel gemäß Art. 351 AEUV eine Richtlinie erlasse. Im Integrationsverantwortungsgesetz sei festgehalten, dass dafür ein Gesetz im Sinne des Art. 23 Abs. 1 vorgesehen sei. Dies bedeute, der deutsche Vertreter im Rat könne im europäischen Gesetzgebungsverfahren nur zustimmen, wenn es ein entsprechendes Gesetz gebe. Dies könne nur durch Zusammenwirken von Bundestag und Bundesrat angenommen werden. Diesbezüglich gäbe es dann eine Abstimmung im Bundesrat, bei der eine in Rede stehende Weisung durch den Landtag Relevanz haben könnte, soweit es bei dieser Richtlinie der EU um Landesgesetzgebungszuständigkeiten gehe.

**Abg. Marx** bemerkte zu den Ausführungen des Vors. Abg. Schard, in Art. 48 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen gehe es nicht nur um die gesetzgebende Gewalt des Landtags und die Wahl des Ministerpräsidenten, sondern demnach erfülle der Landtag die an-



deren ihm nach dieser Verfassung zustehenden Aufgaben. Dies bedeute, wenn über Art. 67 Abs. 5 dem Landtag weitere Aufgaben zugewiesen würden, dass Art. 48 Abs. 2 der Thüringer Verfassung durch eine Bindung der Landesregierung nicht verletzt würde, was **Prof. Dr. Weiß** bekräftigte.

**Der Tagesordnungspunkt wurde nicht abgeschlossen.**

Protokollant

Nachstehend folgen die dazugehörigen Beratungsgrundlagen im Sinne des § 80 Abs. 4 GO.

# Den Mitgliedern des VerfA

THÜR. LANDTAG POST  
29.08.2022 12:16

21377/22

## Stellungnahme zu Drucksache 7/2291

Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen – Einführung eines Euro-  
pabezugs, Gesetzentwurf der Fraktion der FDP

Prof. Dr. Eva G. Heidbreder,  
*Jean-Monnet Lehrstuhl – Politikwissenschaft / Regieren im Europäischen Mehrebenensystem*  
Otto-von-Guericke Universität Magdeburg

28. August 2022  
[eva.heidbreder@ovgu.de](mailto:eva.heidbreder@ovgu.de)

Thüringer Landtag  
Zuschrift  
7/2090

zu Drs. 7/2291

### 1 Kommentierung des vorliegenden Vorschlags

Der überarbeitete Vorschlag erfüllt drei zentrale Ziele:

- Übertragung und Definition von Artikel 23 GG für den Freistaat Thüringen;
- Verortung und die Bestimmung des Selbstverständnisses des Freistaats Thüringen im EU-Regierungssystem;
- Klärung der Teilhabe des Landes an der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips durch
  - die Ausweitung der Teilhabe in der Landes EU-Politikgestaltung für den Landtag und die Bürger:innen;
  - die Verankerung der Einrichtung eines EU-Ausschusses in der Verfassung.

Insgesamt sind die vorgeschlagenen Änderungen, die drei neue Absätze umfasst (44(2); 67(5) 67a), sehr umfassende Erweiterungen. Sie bieten eine zeitgemäße und zukunftsorientierte Grundlage für eine mitgestaltende Europapolitik des Freistaates Thüringen.

Es folgt eine politikwissenschaftliche Bewertung, inwieweit die Umsetzung die erklärten Ziele realisiert und wo ggf. in der Anwendung der Änderungen neue Fragen oder praktische Probleme zu erwarten sind. Genuin rechtliche Fragen werden nur am Rande betrachtet.

#### 1.1 Übertragung und Definition von Artikel 23 GG für den Freistaat Thüringen

In Artikel 44(1) wird der Freistaat Thüringen als Bundesland der Bundesrepublik Deutschland als Teil der Europäischen Union ausgewiesen. Die Formulierung ist vor allem in der exakten staatsrechtlichen Zuordnung gelungen, da nicht auf den eher schwammigen Begriff der Teilhabe an „Europa“ verwiesen wird, sondern konkret formuliert wird, dass die Länder der Bundesrepublik auch Regierungseinheiten der Europäischen Union als politischem und rechtlichen System sind. Nicht nur ist diese Formulierung korrekt, sie schafft auch unweigerlich die Konnotation, dass es um die rechtliche und politische Verfasstheit eines gesamtheitlichen Regierungssystems mit supranationaler, föderaler und Länderebene geht, in der die Ziele des Landes umgesetzt werden.

#### 1.2 Verortung und Bestimmung des Selbstverständnisses des Freistaats Thüringen im EU-Regierungssystem

Der neu eingeführte Artikel 44(2) geht über die Ausgestaltung von Art 23 GG in den meisten Landesverfassungen hinaus und setzt so ein klares politisches Signal, wie sich der Freistaat in der Politikgestaltung innerhalb des europäischen Mehrebenensystems verortet und mit

welchem inhaltlichen Selbstverständnis diese Rolle ausgefüllt werden soll. Die Förderung eines geeinten Europas wird klar als Ziel definiert. Dass diese Verwirklichung durch den Ausbau des Systems entlang demokratischer, rechtsstaatlicher, sozialer, ökologischer und föderativer Grundsätze erfolgen soll, ist eine umfassende und überzeugende Spezifizierung.

Dieser Artikel hat überdies das Potential, auch Bürger:innen inhaltlich anzusprechen, da er die Frage, was ein geeintes Europa leisten soll, aufgreift und zukunftsgerichtet beantwortet. Aktuell europapolitisch als problematisch geltende Grundsätze (Demokratie, Rechtsstaatlichkeit) sowie allgemeingesellschaftlich zentrale Problem (soziale und ökologische) und Maßstäbe für die weitere EU-Entwicklung (föderativ) bieten in ihrer konkreten politischen Ausgestaltung auch Potential für substantielle Auseinandersetzungen, welche aber im Sinne eines aktiv mitgestaltenden Selbstverständnisses absolut begrüßenswert sind. Die gelisteten Grundsätze sind außerdem inhaltlich im Einklang mit dem Grundgesetz und spiegeln die geteilten Werte der Europäischen Union wider.

### 1.3 Klärung der Teilhabe des Landes an der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips

Der neu hinzugefügte Absatz 67(4) legt eine Beteiligung des Landtages bei im Verfahren der sog. Subsidiaritätsrüge fest. Wie die Beteiligung ausgestaltet ist, legt die entsprechende Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung fest.

In der Praxis ist üblich, dass die Landtage über die Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfungen unterrichtet werden. Nur in Fällen, in denen eine Kompetenzübertragung von den Bundesländern betroffen ist, bzw. Landtage die Landes-/Bundesregierung aufsucht zum Schutz von Landeskompetenzen eine Subsidiaritätsklage einzureichen, sind Landesregierungen an Stellungnahmen von Landtagen gebunden und können von diesen nur begründet abweichen. Ein rechtlicher und ein pragmatischer Grund sind für diese Praxis ausschlaggebend. Rechtlich wirken die Bundesländer durch den Bundesrat als Parlamentskammer an der Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung mit. In erster Linie obliegt die Prüfung somit den Exekutiven der Länder. Je nach Regulierung in den Ländern ist die landesinterne Beteiligung zu regeln. Vor diesem Hintergrund ist die offene Formulierung des vorliegenden Vorschlags interessant, da sie die Beteiligung des Landtags betont und nicht festlegt, in welcher Form (Unterrichtung, beratende / bindende Stellungnahmen) diese Beteiligung erfolgt. Als politisches Signal legt der Begriff der Beteiligung jedoch eine stärkere Einbindung als die, in den meisten Fällen, Unterrichtung durch die Landesregierung und die Abgabe von nicht bindenden Stellungnahmen nahe. Praktisch erscheint eine systematische Beteiligung aufwendig und sehr ressourcenintensiv, wobei der tatsächliche Einfluss der Landesparlamente nur begrenzt erhöht wird. Der Frühwarnmechanismus legt fest, dass Dokumente in nur acht Wochen geprüft werden müssen, geschätzt wird, dass im Jahr insgesamt bis zu 25.000 Dokumente eingehen, die einen mehrstufigen Sondierungsprozess durch die Bundesregierung und, für die Länder, den EU-Ausschuss des Bundesrates durchgehen (Becker, 2013, p. 18). Ob auf dieser Prüfungsgrundlage der Bundesrat eine Rüge ausspricht, hängt von verschiedenen Abwägungen ab. Vor allem die Abwägung, inwieweit ein Legislativvorschlag, der grundsätzlich unterstützt wird, aus Subsidiaritätserwägungen abgewiesen werden soll, und die häufig kontroverse territoriale und parteipolitische Bewertung (Souris, 2021, p. 120), führen zu einer zurückhaltenden Nutzung des Instruments. Insgesamt wurde das Quorum nationaler Parlamentsvorbehalte dreimal erreicht und so die sog. „gelbe Karte“ (Wiedervorlage des Entwurfs bei der Europäischen Kommission) aktiviert. In

keinem Fall sah die Kommission eine Kompetenzüberschreitung, allerdings zog sie ein Vorhaben auf Grund der begründeten Stellungnahmen der Parlamente zurück.

Im Lichte des erheblichen Prüfaufwands gemessen an dem effektiven Kontrollresultat, erscheint die Subsidiaritätsrüge nationaler Parlamente nur begrenzt wirksam. Relevanter erscheint daher, wie Inhalte konstruktiv in den Legislativprozess eingespeist werden können und so die Ergebnisse der Prüfverfahren in einem weiteren Sinn gestaltend genutzt werden können. In ihrem Abschlussbericht hat die *Task Force Subsidiarität*, eingesetzt durch die Kommission zur Erarbeitung von Verbesserungsvorschlägen, den Begriff der „aktiven Subsidiarität“ eingeführt, um eine verbesserte Einbindung regionaler und kommunaler Akteure zu in der gesamten Politikgestaltung zu befördern (European Union, 2018). Die Europäische Kommission hat diesen Ansatz in ihrer Mitteilung *Die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit – Stärkung ihrer Rolle bei der Politikgestaltung der EU* aufgegriffen und so eine größere Offenheit für regionale und kommunale Mitwirkung als in der Vergangenheit signalisiert (Europäische Kommission, 2018; s. auch Stellungnahme der Ratspräsidentschaft Österreichische Ratspräsidentschaft, 2018). Die Vorschläge der Kommission betonen vor allem den Ausbau und die Anpassung des Konsultationsverfahrens und nicht die strikte Subsidiaritätsprüfung. Wie genau und ob der Ansatz einer „aktiven Subsidiarität“ mit Leben gefüllt wird, ist auch vom Engagement und der Mitgestaltung durch die Mitgliedstaaten abhängig und wie diese die Mitgestaltung über die enge Rüge von Subsidiaritätsüberschreitungen hin zu inhaltlicher Mitgestaltung ausbauen wollen und können.

Vor dem Hintergrund der begrenzten Wirksamkeit der Subsidiaritätsrüge im engeren Sinne und dem noch nicht voll ausdefinierten Ansatz einer aktiven Subsidiarität, erscheint die Formulierung der Beteiligung des Landtages in der „Willensbildung zur unionsrechtlichen Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung“ relativ eng gefasst. Relevant ist jedoch, dass die umfassende Information der Landtage, die auch Grundalge für eine weitere Mitwirkung ist, durch eben dieses Verfahren erfolgt. Um effektiv Landesinteressen einzubringen, ist die Kontrolle der Landesregierung durch den Landtag in der Subsidiaritätsrüge wichtig, bleibt aber immer reaktiv. Überdies ist anzunehmen, dass Exekutive und Legislative im Bereich der Kompetenzwahrung in der Regel keine abweichenden Interessen haben und sich unterschiedliche Bewertungen über den Einsatz der Rüge eher aus parteipolitischen Erwägungen ergeben, die wiederum im Bundesrat zwischen den Ländern verhandelt werden. Um gestaltend mitzuwirken ist letztlich eine enge Kooperation zwischen Landtag und dem zuständigen Ressort (also dem Europaminister als Mitglied des zuständigen Bundesratsausschusses) empfehlenswert, um im Falle besonders relevanter Interessen verschiedene Beteiligungswege parallel zu nutzen. Beteiligung ist in diesem Sinne vielschichtig zu verstehen und bestenfalls nicht vorrangig als Kontrolle der Landesregierung im Verfahren der Subsidiaritätsrüge.

Der zweite Zusatz, 67(5), der die Einrichtung eines Europaausschusses in die Verfassung einfügt, ist eine wichtiger und zu begrüßender Zusatz, weil er die Europapolitik mit eigenständigen Inhalten und einem genuinen Gestaltungsauftrag festschreibt.

## 2 Beantwortung der konkreten Fragestellungen des Verfassungsausschusses zum Gesetzentwurf gemäß Vorlage 7/3541 zu Drucksache 7/2291

*Die Fragen werden aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive beantwortet; wo zielführend, werden explizit juristische Fragen politikwissenschaftlich verortet und bei rein juristischen Fragen auf die juristischen Stellungnahmen verwiesen.*

### 2.1 Zeitgemäße Grundlage für Europapolitik des Freistaats Thüringen

Die Änderungen bieten eine zeitgemäße und zukunftsorientierte Grundlage für die Europapolitik des Freistaats Thüringen. Vor allem die positive Benennung europapolitischer Grundlagen (demokratische, rechtstaatliche, soziale, ökologische, föderative) verorten die Landeseuropapolitik auch inhaltlich. Die Nennung des Europaausschusses und die explizite Benennung der Beteiligung des Landtages sind ebenfalls positiv zu bewerten, wobei einschränkend zu beachten ist, wie die Beteiligung im Verfahren der Subsidiaritäts- / Verhältnismäßigkeitsprüfung auszugestaltet ist und ob diese Beteiligung in den jeweiligen begleitenden Vereinbarungen und Regelungen zwischen der Landesregierung und dem Landtag vor allem die Kontrolle und / oder die kooperative Gestaltung und Einbringung besonderer Landesinteressen befördern soll (s. Anmerkungen oben).

### 2.2 Notwendige verfassungsrechtliche Anforderungen bei Verankerung von Regelungen zu konkreten Fachausschüssen des Landtages in Verfassung

*Verweis auf rechtliche Gutachten.*

### 2.3 Einbindung des Landtages in (a)EU-Gesetzgebung (b) Subsidiaritäts- / Verhältnismäßigkeitsprüfung

Die Einbindung des Landtages ist grundsätzlich gut, da die Mitwirkung in der EU-Politikgestaltung so stärker demokratisch legitimiert wird und vor allem für den Freistaat Thüringen relevante Themen für eine breitere politische Debatte geöffnet werden. Diese gilt ohne Einschränkung für die aktive Mitwirkung in EU-Gesetzgebung (a) aber nur eingeschränkt für die Subsidiaritäts- / und Verhältnismäßigkeitsprüfung (b).

In der Anwendung ist zentral, in welchem Modus Landtag und Landesregierung eine gemeinschaftliche Politikgestaltung ausgestalten. Vorrangig die Kontrolle der Landesregierung durch den Landtag in der Subsidiaritäts- / Verhältnismäßigkeitsprüfung zu stärken, ist aufwendig und verspricht letztendlich im gesamten EU-Legislativprozess eine nur begrenzte Wirksamkeit. Für diese Prüfung ist pragmatisch das übliche Verfahren, der frühzeitigen Unterrichtung des Landtages und der verbindlichen Berücksichtigung von Stellungnahmen im Falle einer konkreten Kompetenzverlagerung, durchaus sinnvoll. Auch für die Ausgestaltung eines aktiven Subsidiaritätsverständnisses ist relevant, dass der zuständige Minister und der zuständige Landtagsausschuss in regelmäßigem Austausch stehen, um gegebenenfalls zentrale Landesinteressen gemeinschaftlich über die verschiedenen Mitwirkungsplattformen einzuspeisen (Konsultationen der Kommission, Bundesrat, COSAC, Bundespolitik, Ausschuss der Regionen etc.).

Die Verankerung des Europaausschusses in der Verfassung ist in diesem Sinne zu begrüßen und ein positives Signal, das die eigenständige Ausgestaltung von EU-Politik neben den zuständigen Fachausschüssen stärkt.

#### 2.4 Rechtliche Qualität existierender Vereinbarung über Unterrichtung und Beteiligung des Landtages

*Verweis auf rechtliche Gutachten.*

#### 2.5 Erfahrungen mit Subsidiaritäts- / Verhältnismäßigkeitsprüfung auf Landesebene in den Bundesländern

Insgesamt hat die Subsidiaritäts- / Verhältnismäßigkeitsprüfung auf der EU-Ebene bisher nur zu drei Rügen geführt, wobei die Kommission in keinem Fall eine Kompetenzüberschreitung einräumte. Der zuständige Bundesratsausschuss ist für die Mitwirkung der Länder zentral und hat eine große Expertise bei der Prüfung aufgebaut. Wie oben ausgeführt, gibt es aber bezüglich des Aussprechens einer Rüge durchaus territoriale und parteipolitische Differenzen zwischen den Bundesländern. Zur Ausgestaltung der Subsidiaritäts- / Verhältnismäßigkeitsprüfung innerhalb der Länder liegen keine einschlägigen Studien vor. Die gesetzlichen Regelungen (z.T. auf Verfassungsebene) sehen umfassende Informationspflichten der Exekutive gegenüber den Parlamenten und (mit begründeten Ausnahmen) verbindliche parlamentarische Stellungnahmen vor, wenn explizite Länderkompetenzen betroffen sind. Grundsätzlich ist vor diesem Hintergrund zu hinterfragen, ob die Subsidiaritätsrüge tatsächlich das effektivste Mitgestaltungsinstrument ist und ob die illegitime Aushöhlung von Landeskompetenzen durch die EU ein Kernproblem der EU-Politikgestaltung darstellt. Dementsprechend hat der Bundesrat die Übermittlung von Stellungnahmen stark erhöht, die Kommission betont überdies die weitere Verbesserung von Mitwirkungsmöglichkeiten in ihren Konsultationsverfahren, das auch eine direkte Beteiligung der Länder und ihrer Institutionen zulässt. An die Bundesregierung gewandte Entschlüsse können überdies ein wichtiges Einflussinstrument der Länder sein, das jedoch klar parteipolitisch geprägt ist (Souris, 2021, pp. 36 f., 66 f., 96, 218 f.). Inwieweit Landesregierung und Landtag diese vielfältigen Beteiligungsformen verstärkt nutzen (wollen) und welche Instrumente (Informationspflichten, eigenständige politische Agenden, Vernetzung über Gremien wie den AdR, usw.) hierzu zu entwickeln sind, ist insgesamt unter dem Begriff der aktiven Subsidiarität noch unklar und bietet breiten Entwicklungsspielraum.

#### 2.6 Zulässigkeit und Vorzugswürdigkeit einer strikten Normierung der Landtagsbeteiligung (vgl. andere Rechtsquellen)

*Verweis auf rechtliche Gutachten.*

#### 2.7 Verständlichkeit der Änderung des Begriffs „Region“ / gewählt Formulierung / Definition in rechtlicher Auslegung

Aus politikwissenschaftlicher Perspektive und vor allem vor dem Hintergrund der Entwicklung des Begriffs der Region im EU-Gefüge (Wandel von Ziel des Europas der Regionen Anfang der 1990er Jahre hin zu mitgestaltenden und die EU-Einigung aktiv befördernden Einheiten des EU-Regierungssystems) ist die Verwendung des Regionen-Begriffs sehr passend und im neu eingefügten Absatz 44(2) konstruktiv und gut verständlich formuliert. Die explizite Nennung von

Bürger:innen als konstituierende Kraft in den Regionen ist ebenfalls positiv. Sie stärkt den Ansatz der demokratischen Mitgestaltung „von unten“ sowie der Gestaltung von Europapolitik in den Regionen selbst.

*Im Weiteren: Verweis auf rechtliche Gutachten.*

## 2.8 Korrektheit verfassungssystematischer Verortung der Regelung

*Verweis auf rechtliche Gutachten.*

## 2.9 Dauerhafter Einrichtung eines Europaausschusses durch Verfassungsänderung

Die Verankerung eines Europaausschusses in der Verfassung ist positiv zu bewerten, da sie die spezifische europapolitische Politikbetrachtung und -gestaltung als Ziel des Freistaats Thüringen untermauert. Dies unterstreicht den eigenständigen Auftrag der EU-Politikgestaltung und stärkt die Verfolgung explizit europapolitischer Ziele, ggf. in Abweichung der Beurteilung durch zuständige Fachausschüsse / Fachressorts.

## Zitierte Literatur

Becker, P. (2013). Die Subsidiaritätsprüfung in Bundestag und Bundesrat: ein rechtliches oder ein politisches Instrument? *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 23(1).  
<https://doi.org/10.5771/1430-6387-2013-1>

Europäische Kommission. (2018). Die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit: Stärkung ihrer Rolle bei der Politikgestaltung der EU. *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, COM(2018) 703 final*(Straßburg, den 23.10.2018).

European Union. (2018). Report on the Task Force on Subsidiarity, Proportionality and "Doing Less More Efficiently". 10 July. Retrieved 24 November 2019, from [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en.pdf)

Österreichische Ratspräsidentschaft. (2018). Das Subsidiaritätsprinzip als Bauprinzip der Europäischen Union. *Erklärung des Vorsitzenden*, 16. November. Retrieved 19 August 2022, from <https://www.eu2018.at/de/latest-news/news/11-16-Declaration-by-the-Chair-16.-November-2018.html>

Souris, A. (2021). *Europapolitik im föderalen Haus: Abstimmungsverhalten im Ausschuss für Fragen der Europäischen Union des Bundesrates*. Nomos.