

THÜR. LANDTAG POST
05.08.2022 11:21

19899/2022

An den Thüringer Landtag
Verfassungsausschuss
Jürgen-Fuchs-Str. 1
99096 Erfurt

Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
insbes. Europarecht und Völker-
recht

**Stellungnahme zu den Fragestellungen des Verfassungsausschusses
des Landtags von Thüringen zum Gesetzentwurf zur Änderung der
Verfassung des Freistaats Thüringen gemäß Vorlage 7/3541 zu der
Drs 7/2291 – Einführung eines Europabezugs**

für die Anhörung am 9.9.2022, 10 Uhr

**Ad 1: Inwiefern bilden die vorgesehenen Verfassungsänderungen eine
zeitgemäße Grundlage für die Europapolitik ab?**

Kernaussagen:

Die vorgesehenen Änderungen stärken den Europabezug in der Landesverfassung und bringen ihn auf den Stand von Lissabon. Die Regelungen zur Landtagsbeteiligung bleiben aber insgesamt eher dürftig.

Die Verankerung struktureller Aussagen in Artikel 44 Abs. 1 und 2 beschränkt sich auf eine weitgehend nur deklaratorische Bekräftigung bestehender Ziele und Strukturanforderungen. Der Einbezug der Bürgerbeteiligung kann schwierig zu erfüllende Erwartungen auslösen.

Grundlegend zu kurz greift Artikel 67 Abs. 5, der die Beteiligung des Landtags an der Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Freistaats nur mit Blick auf die Mitwirkung bei der Subsidiaritätskontrolle vorsieht und keine inhaltliche Regelung zur Form der Beteiligung, insbesondere Bedeutung der Stellungnahmen für die Regierung trifft. Das ist viel zu wenig. Damit bleibt Artikel

67 Abs. 5 hinter dem in einigen Landesverfassungen üblichen Stand des Einbezugs des Landtags in die europäische Gesetzgebung generell deutlich zurück, trägt der weiteren Regelung in der bestehenden Vereinbarung zwischen Landesregierung und Landtag nicht Rechnung und ermöglicht es, die effektive Möglichkeit des Landtags zur Ausübung seiner Integrationsverantwortung stark einzuschränken, zumal das Nähere nur einer „Vereinbarung“ anvertraut wird und keiner Begleitgesetzgebung.

Die Etablierung des Europaausschusses in Art. 67a Thür Verfassung ist wegen der damit verbundenen Verankerung seiner herausgehobenen Rolle sehr zu begrüßen. Art. 67a verankert eine breitere Rolle des Europaausschusses, weil er sich auf die „unionsrechtlichen Beteiligung“ bezieht und damit auf mehr, als in Art. 67 Abs. 5 geregelt ist. Das ist inkonsistent.

Insgesamt ist jedenfalls Art. 67 Abs. 5 definitiv nicht zeitgemäß und wirft in seiner Verweisung auf die Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung Fragen auf. Mit einer Nachbesserung bei Art. 67 Abs. 5 würde sich auch die Inkonsistenz zum breiteren Anwendungsbereich des Art. 67a klären lassen.

Begründung:

Zum neuen Artikel 44 Abs. 1 und 2

Der Europabezug der Landesverfassung wird durch die Neuregelung in begrüßenswerter Weise gestärkt; Thüringen wird als Teil der EU verankert. Dies ergibt sich bereits aus der geltenden Rechtslage, so dass die Neuregelung in Abs. 1 nur deklaratorischen Charakter hat, sie stellt aber für die interne Identitätsbildung eine wichtige Maßgabe dar. Abs. 2 verankert einen auch bereits auf Ebene des GG bestehenden Verfassungsauftrag zur Integration, der nicht nur die Bundesorgane betrifft, sondern alle Hoheitsträger in der Bundesrepublik bindet. Art. 23 I 1 GG etabliert in seiner Struktursicherungsklausel die Verpflichtung der EU auf föderative Grundsätze, was neben der Verpflichtung der Bundesrepublik auf „Förderung des föderativen Elements“ auf Ebene der EU¹, eine Bindung auch der Landesebene an den Integrationsauftrag beinhaltet. Die bundesverfassungsrechtlich geforderte Beachtung föderaler Staatlichkeit auch seitens der EU ist unionsrechtlich – sozusagen nach oben - in Art 4 II EUV abgesichert, und spiegelt sich – nach unten - in einer Bindung an den Integrationsauftrag auch für die Landesorgane. Ferner sichert das Homogenitätsgebot nach Art 28 I GG die Entsprechung der verfassungsmäßigen Ordnung in den Ländern zu den staatlichen Grundsätzen des GG für die Bundesebene. Zwar sind dort nur die „Grundsätze[n] des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates“ benannt und nicht der Integrationsauftrag nach Art. 23 I GG. Jedoch prägt der Europäische Integrationsprozess diese Grundsätze wesentlich mit. Auch nimmt Art. 28 I GG bezüglich des Kommunalwahlrechts explizit Bezug auf das Recht der (heutigen) EU. Daher erstreckt sich der Integrationsauftrag auf den Gesamtstaat Bundesrepublik und bezieht die Länderebene und deren Verfassungsorgane mit ein. Dementsprechend finden sich in etlichen Landesverfassungen Bekenntnisse zur Europäischen Integration.² Etwas anderes wäre nicht denkbar; insoweit gibt Art 28 I GG mehr als nur ein „Mindestmaß an Homogenität“³

¹ R. Streinz, in Sachs, GG, Art. 23, Rn. 32.

² Präambel der Verfassung Baden-Württembergs; Art. 3a BayVerfassung; Art. 74a Verfassung Rheinland-Pfalz; Art 64 der hessischen Verfassung.

³ BVerfGE 36, 342 (361).

vor. Bisher findet sich in der Verfassung Thüringens kein Europabezug. Die Neuregelung würde diese Leerstelle füllen. Die Wiederholung der bereits in Art. 23 I GG niedergelegten Strukturanforderungen an die EU ist indes wiederum nur deklaratorisch, abgesehen von der Einfügung der Ökologie. Nicht übernommen wurde das Erfordernis eines vergleichbaren Grundrechtsschutzes. Das stellt die Frage, warum man bei der textlichen Übernahme der Anforderungen des Art 23 I 1 GG zwar die Ökologie aufnimmt, den Grundrechtsschutz aber weglässt? Zuzugeben ist indes, dass auch die anderen Landesverfassungen (etwa Art 74a RhPfalz) auf den Grundrechtsschutz verzichten, der als in der Rechtsstaatlichkeit mit angelegt angesehen werden kann.

Über Art. 23 I 1 GG im Wortlaut hinausgehend, aber seine Intention widerspiegelnd fügt der neue Art. 44 II 2 ThürVfg das Bekenntnis zu Verständigung und Kooperation ein, ohne die eine EU nicht funktionieren kann. Originäre Bedeutung hat hingegen das Bekenntnis zur Mitwirkung der Regionen und ihrer Bürger an den europäischen Entscheidungen. Ähnliche Regelungen finden sich in Art 74a VerfGRhPfalz, Art 3a BayVerfG oder dazu wortgleich Art. 64 HessVfg („Bayern/Hessen bekennt sich zu einem geeinten Europa, das demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen sowie dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist, die Eigenständigkeit der Regionen wahrt und deren Mitwirkung an europäischen Entscheidungen sichert.“). Im Ländervergleich genuin ist im künftigen Art. 44 II die explizite Erwähnung der Bürgerteilhabe. Darin mag man einen „wichtigen Beitrag zur demokratischen Legitimierung und Ausgestaltung der europäischen Mehrebenendemokratie“ (Stellungnahme Heidbreder vom 1.9.2021 zum ursprünglichen FDP Entwurf⁴) erkennen, doch muss das Ziel dann auch mit Leben gefüllt werden, soll es nicht Anlass neuer Enttäuschung sein.

Zum neuen Art. 67 Abs. 5

Die Verankerung von Europabezügen in Landesverfassungen und darüber hinaus die Etablierung von Rechten des Landtags insoweit ist Ausdruck auch der von den Bundesländern ausgeübten und auszuübenden Integrationsverantwortung. Die Integrationsverantwortung zielt auf die Sicherstellung des demokratischen Legitimationszusammenhangs der übertragenen Hoheitsgewalt.⁵ Daher sind den Parlamenten, zunächst einmal dem Bundestag Einflussmöglichkeiten einzuräumen. Denn Legitimationszurechnung bedingt Steuerungsfähigkeit. Hier fließen zwei Funktionen der Integrationsverantwortung, nämlich die Verfassungsidentität der Bundesrepublik zu schützen und der Europäischen Integration eine demokratische Legitimation auf dem Boden des Grundgesetzes zu verleihen, zusammen und sollen zur Abwehr von Kompetenzüberschreitungen durch die EU führen. Dem BVerfG geht es um Sicherung der Integrationsverantwortung gerade des Gesetzgebers, da dieser idealiter die Mitte des demokratischen politischen Prozesses ist, im Vergleich zur Exekutive aber wenig unmittelbar auf der EU Ebene präsent ist, und daher für seinen Kompetenzverlust im nationalen Verfassungsraum kompensiert werden muss. Die in europäischen Entscheidungsprozessen bewirkte Stärkung der Exekutive bedarf der Korrektur durch parlamentarische Mitwirkungsrechte. Die Bundes-

⁴ https://beteiligentransparenzdokumentation.thueringer-landtag.de/fileadmin/Redaktion/Beteiligentransparenzdokumentation/Dokumente/7-2291/3_Parl_Anhoerungsverf/Z7-1457/Z7-1457.pdf

⁵ BVerfGE 142, 123 (209, Rn. 165) – OMT.

verfassung hat daher solche Rechte auf Ebene des GG für Bundestag und Bundesrat verankert (Informations-, Stellungnahmerechte, ggf abschließende Entscheidungsmöglichkeiten, Art 23 II ff GG⁶), die auf Betreiben des BVerfG auch noch im Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG) - durchaus nicht abschließend⁷ -, ferner in spezifischen Begleitgesetzen wie dem zum ESM⁸ etabliert wurden. Der Bundestag übt dadurch Einfluss auf den Integrationsprozess zu- meist nicht unmittelbar, sondern vermittelt über die Bundesregierung auf die EU Ebene aus.

In gleicher Weise bedarf es für die auf Landesebene bestehende Integrationsverantwortung⁹ der Verankerung von parlamentarischen Beteiligungs- und Mitwirkungsrechten in der Landesverfassung und ggf in Begleitgesetzen. Schon früh wurde thematisiert, welche Folgerungen aus der Integrationsverantwortung für die Länderebene und insbesondere die Landesparlamente zu ziehen sind.¹⁰ Die Jahre 2011 und 2014 brachten Änderungen in den Landesverfassungen Baden-Württembergs und Bayerns, die mit der Ermöglichung bindender Mandate eine neue Stufe im Verhältnis zwischen der Landesregierung und dem Landesparlament für den Bereich der Europapolitik betraten. Unterrichtungen der Landesparlamente durch die Landesregierungen und Berücksichtigungspflichten von Landtagsstellungnahmen waren schon länger in manchem Länderrecht vorgesehen. Sie waren die erste Frucht der von den Landesparlamenten vermehrt seit den 1990ern geforderten Stärkung ihres europapolitischen Einflusses.¹¹ Die Stuttgarter Erklärung der Landtagspräsident(inn)en stellte fest, dass zu der „Mitwirkungsmöglichkeit [der Landtage zur Wahrnehmung ihrer Integrationsverantwortung] über Informationsrechte hinaus die Möglichkeit [gehört], landesverfassungsrechtlich eine Bindung der Landesregierung beim Stimmverhalten im Bundesrat und bei der Erhebung von Verfassungsklagen auf Bundesebene vorzusehen“¹².

Im Unions- und Bundesrecht ist eine Regelung zum Einbezug der Landtage bei europapoliti- schen Entscheidungen nicht vorgesehen. Nur Art. 6 Abs. 1 des Protokoll (Nr. 2) zum EUV über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit bestimmt, dass es den nationalen Parlamenten/Kammern bei Ausübung ihrer Subsidiaritätskontrolle „ob- liegt ... , gegebenenfalls die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen zu kon- sultieren“. In Deutschland erfolgt diese Konsultation über die Mitwirkung der Ländervertreter

⁶ So ist anerkannt, dass dem Bundesrat infolge Art 23 II 2 GG das gleiche umfassende Informationsrecht über alle Angelegenheiten der EU zukommt wie dem Bundestag, F. Wollenschläger in Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Band II, 3. Aufl. 2015, Art 23, Rn. 120, 122. Das kommt in § 2 EUZBLG und Ziffer II.1 der Bund Länder Vereinba- rung nach § 9 EUZBLG nicht zum Ausdruck, weil dort auf das „Interesse der Länder“ abgestellt wird. Man kann darin allerdings einen (Teil-)Verzicht des Bundesrats sehen.

⁷ Vgl. § 1 I IntVG „insbesondere“. Dazu Spörer, in von Arnould/Hufeld (Hrsg.), Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen, 2. Aufl 2018, § 6, Rn. 21 ff.

⁸ Vgl. Gesetz zu dem Vertrag vom 2.2.2012 zur Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, BGBl. 2012, Teil II, 981, und Gesetz zur finanziellen Beteiligung am ESM, BGBl. 2012, Teil I, 1918.

⁹ Näher W. Weiß, JuS 2019, 97 (99 ff).

¹⁰ Entschließung „Beteiligung der Landesparlamente bei der Wahrnehmung der Integrationsverantwortung der Länder“ der Landtagspräsidenten auf ihrer außerordentlichen Sitzung vom 20.8.2009; Stuttgarter Erklärung der Landtagspräsidentinnen und -präsidenten vom 20.6.2010 zu „Demokratische Willensbildung auf der europäi- schen und der bundesstaatlichen Ebene legitimieren. Einwirkungs- und Teilhabemöglichkeiten der deutschen Landesparlamente stärken“; C. Grimm/M. Hummrich, DöV 2005, 280; W. Kluth, LKV 2010, 302 (304 ff); A. Horsch, ThürVBl. 2012, 241; M. Nettesheim, in Pechstein (Hrsg.), Integrationsverantwortung, 2012, 11 (29); W. Schwanengel, DöV 2014, 93.

¹¹ Hierzu C. Grimm/M. Hummrich, DöV 2005, 280; G. Abels, German Politics 2013, 353 (357 ff).

¹² S. Fn. 10, ebda. Ziffer 5.

im Bundesrat. Da es sich dabei um Regierungsvertreter handelt, besteht für die Beteiligung der jeweiligen Landesparlamente eine Regelungslücke, die nur auf Ebene des Landesrechts, vorrangig der Landesverfassung geschlossen werden kann.

Bisher besteht in Art 67 Abs. 4 Thür Verf nur die Regelung, dass die Landesregierung den Landtag informiert über „Angelegenheiten der Europäischen Gemeinschaft [künftig mit Recht auf EU umgeändert; WW.], soweit diese für das Land von grundsätzlicher Bedeutung sind.“ Eine weitere Beteiligung, etwa ein Stellungnahmerecht ist nicht vorgesehen. Eine diesbezügliche Regelung soll nun in Thüringen durch den neuen Artikel 67 Abs. 5 erfolgen, der allerdings sehr dürftig ausgestaltet ist, weil er nur eine Beteiligung (ohne nähere Qualifizierung; ohne Aussage zur Bedeutung einer evtl. Stellungnahme) und dies auch nur an der Subsidiaritätskontrolle (und nicht bei Hoheitsübertragungen oder bzgl. der europäischen Gesetzgebung mit Relevanz für das Land) vorsieht. Das Nähere wird zwar einer Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung überlassen, doch ist auch diese Regelung defizitär, weil damit der Landtag als Sitz der Integrationsverantwortung auf Landesebene seine Mitwirkung nicht selbst in die Hand nehmen kann (etwa durch ein Begleitgesetz/Gesetz über die Beteiligung des Landtags in Angelegenheiten der EU, wie es etwa in Bayern, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein besteht), und weil die Verweisung auf die Vereinbarung sich nur – bei enger Lesart – auf das Nähere zur Beteiligung an der Subsidiaritätskontrolle bezieht, und damit so aufgefasst werden könnte, dass darin keine weitergehenden Regelungen zulässig wären. Für diese **enge Lesart** des Art. 67 Abs. 5 Satz 2 spricht die **Gesetzesbegründung** (Vorlage 7/3541 zu Drs 7/2291), in der es auf Seite 4 zum neuen Abs. 5 heißt, dass „der neue Absatz 5 die bewährte Einbindung des Landtags in das unionsrechtliche Subsidiaritätsfrühwarnsystem [verankert]. Für die konkrete Ausgestaltung dieser Einbindung (Hervorhebung W.W.) wird auf die interinstitutionelle Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung verwiesen.“ Diese Formulierung gibt Anlass zu einer Auslegung, dass in der Vereinbarung nur diese Einbindung ausgestaltet werden dürfte, und kein Raum für weitergehende Regelungen zur Beteiligung des Landtags in Unionsangelegenheiten bestünde.

Die Vereinbarung über die „Unterrichtung und Beteiligung des Landtags in Angelegenheiten der EU“ besteht in Thüringen bereits. Darin ist in Ziffer I.1. die frühzeitige Unterrichtung des Landtages in grundsätzlich bedeutsamen EU Angelegenheiten vorgesehen, insbesondere über alle Vorgaben, die „Gesetzgebungsbefugnisse oder sonstige Interessen des Landes ... wesentlich betreffen“ oder die eine Kompetenzverlagerung der Länder auf die EU zur Folge hätten. Von dieser breiteren Beteiligung findet sich in Art 67 Abs. 5 Thür Verf nichts. Warum? Angesichts der recht weiten Verbreitung von Bestimmungen über die Landtagsbeteiligung zu die Landeshoheit betreffenden EU-Initiativen in anderen Länderverfassungen bzw. -regelungen¹³ entsteht die Frage, wieso sich die Thür Verf insoweit so erheblich zurückhält. Ziffer II der o.g. Vereinbarung regelt die Details der Beteiligung des Landtags in der Subsidiaritätskontrolle und stellt damit - nur insoweit - die in Art 67 Abs. 5 Thür Verf vorgesehene „nähere Regelung“ dar. Ziffer II.2. a) sieht dabei die für die Praxis wichtige Vorlage zusätzlicher Informationen nur bei „bedeutsamen Vorhaben“ vor, also solchen, die die Gesetzgebungshoheit oder sonstige Interessen des Landes bzw der Kommunen „wesentlich betreffen“. Die Landtagsstellungnahme ist dann von der Landesregierung zu „berücksichtigen“; nur bei Berührung der

¹³ Knappe Überblicke bei W. Weiß, JuS 2019, 93 (99 ff); F. Wittreck, ZG 2011, 122 (126 ff). Eine Zusammenstellung einschlägiger Länderregelungen findet sich bei Weiß/Stern, Landtagsbeteiligung in Angelegenheiten der EU, Stand November 2018, frei verfügbar unter https://dopus.uni-speyer.de/frontdoor/deliver/index/docId/4182/file/Weiss_Stern_Textsammlung_Landtage_und_EU.pdf

Landesgesetzgebungshoheit wird die Landesregierung bezüglich einer Subsidiaritätsrüge der Stellungnahme nicht widersprechen. Damit befindet sich die ThürVerfG zwar in guter Gesellschaft, vergleichen mit den anderen Ländern: Die allermeisten Landesregelungen (weniger auf Verfassungs- als vielmehr auf Ebene eines Landesgesetzes oder gar nur einer Vereinbarung zwischen Landesregierung und Landtag, in Berlin gar nur auf der Grundlage einer Regelung der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses (die den Senat nicht binden kann)) sehen ein Stellungnahmerecht des Landtags vor und bestimmen, dass die Stellungnahme des Landtags in Angelegenheiten der EU bzw im Rahmen des Frühwarnmechanismus von der Landesregierung berücksichtigt wird, ohne dies näher zu qualifizieren.¹⁴ Teilweise besteht die Berücksichtigungspflicht - so wie in Thüringen nun vorgesehen - nur für Vorhaben der EU, „die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder wesentlich berühren“¹⁵. Eine Berücksichtigung erfordert nur, dass die Landesregierung die Stellungnahme zur Kenntnis nimmt, sich damit auseinandersetzt und sie in ihre Erwägungen einfließen lässt.¹⁶ Fortschrittlicher im Interesse der Landtagsbeteiligung sind aber die Regelungen, die explizit vorgesehen, dass die **Regierung eine Abweichung von der Stellungnahme begründet**.¹⁷ Das erlaubt dem Parlament eine effektivere Kontrolle der Landesregierung hinsichtlich des Umgangs mit ihren Stellungnahmen. Auch gibt es manche Länder, die wenigstens eine „maßgebliche“ Berücksichtigung der Landtagsstellungnahme vorsehen, wenn die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder oder deren finanzielle Interessen berührt sind.¹⁸ Maßgeblichkeit wird dabei teilweise als Verpflichtung zur regelmäßigen Befolgung verstanden, ähnlich zu dem an die maßgebliche Berücksichtigung des Bundesrats nach Art 23 V 2 GG geknüpften, indes umstrittenen Letztentscheidungsrecht.¹⁹ In Brandenburg muss die Landesregierung den Stellungnahmen „des Landtags zu Vorhaben der Europäischen Gemeinschaften, die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder berühren“ bei ihrer „Meinungsbildung besonderes Gewicht beimessen“.²⁰

Eine effektive, bindende Gestaltungsmöglichkeit kommt dem Landtag dann zu, wenn er der **Regierung für ihr Abstimmungsverhalten zu EU-Angelegenheiten im Bundesrat bindende Mandate** erteilen kann. Dann wird die Position des Landes vom Landtag festgelegt und kann sich bei entsprechenden Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat als ausschlaggebend erweisen. Solche bindenden Mandate sind der jüngste Trend im Europaverfassungsrecht der Länder. Nach Art. 70 Abs. 4 S. 2 Verfassung Bayerns kann die Staatsregierung, falls das Recht zur Gesetzgebung²¹ durch Hoheitsübertragung auf die EU betroffen ist, in ihren verfassungsmäßigen Aufgaben durch ein Gesetz gebunden werden. Vorreiter dafür war die Neufas-

¹⁴ § 2 I Landtagsinformationsgesetz von Sachsen-Anhalt. Ziffer 5 der Vereinbarung in Hamburg stellt die fehlende Bindungswirkung der Stellungnahme der Bürgerschaft fest.

¹⁵ Art 34a II 4 Verfassung Baden Württemberg; § 8 BaWü Gesetz über die Beteiligung des Landtags in Angelegenheiten der EU (EULG); Art 76a II Verfassung Saarland.

¹⁶ W. Hempfer, in FS Schwarze, 2014, 63 (67). Vgl. für Art 23 GG BT-Drs. 12/3896, S. 20.

¹⁷ § 21a IV GO Abgeordnetenhaus Berlin, Art. 79 III Verfassung Bremen; Art. 5 IV BayPBG. Für eine generelle Pflicht der Regierungen insoweit C. Grimm/M. Hummrich, DöV 2005, 280 (283).

¹⁸ So etwa Abschnitt VIII Ziffer 7 der Landtagsinformationsvereinbarung in Sachsen-Anhalt (seit 2005); Art. 70 IV 3 Bayerische Verfassung, allerdings nur bei Berührung des „Recht der Gesetzgebung“.

¹⁹ Bay LT Drs. 16/15140, S. 7; C. Grimm/M. Hummrich, DöV 2005, 280 (283); F. Wittreck, ZG 2011, 122 (133).

²⁰ Ziffer V. 8 IVm. Ziffer VII. 3 der Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung über die Unterrichtung des Landtags nach Art. 94 der Landesverfassung Brandenburgs.

²¹ Gemeint ist: des Landes, vgl. BayVerfGH, Entsch. vom 15.2.2017, Az. Vf. 60-IX-16, BayVBl. 2017, 407, BeckRS 2017, 102360, Rn. 45.

sung des Art. 34a Verfg Baden-Württemberg²², die als bundesweiter Vorreiter erstmals im Landesverfassungsrecht ausdrücklich ein bindendes Mandat verankerte, in bewusster Abkehr von der vorher in Art 34a enthaltenen bloßen Berücksichtigungspflicht ohne Bindung.²³ Die Bindungswirkung nach der Baden-Württembergischen Regelung ist im Vergleich zu Bayern einerseits enger, weil sie nur für Hoheitsübertragung im Bereich ausschließlicher Länderkompetenzen gilt²⁴, andererseits breiter, weil sie auch unterhalb der Ebene der Hoheitsübertragung, etwa bei EU Rechtsetzung greift, die die ausschließliche Landesgesetzgebung betrifft. Insoweit gibt Art. 70 IV S. 3 Verfassung Bayerns nur eine maßgebliche Berücksichtigung vor. Allerdings ist insoweit die Bindung geschwächt durch den Verweis in Art. 34a II 2 Verfassung Baden-Württemberg auf entgegenstehende erhebliche Gründe des Landesinteresses. Eine Bindung etabliert auch die **Vereinbarung über die Unterrichtung und Beteiligung des Landtags in Angelegenheiten der EU in Thüringen** in Fällen, „in denen durch eine Gesetzgebungsinitiative der Europäischen Union Gesetzgebungsbefugnisse des Landes berührt werden“, allerdings eingeschränkt auf die Subsidiaritätsprüfung (s. Ziffer II.3). Dann „wird die Landesregierung - unbeschadet ihrer sich aus Bundes- und Landesverfassungsrecht ergebenden Rechtsstellung - nicht entgegen dem Parlamentsvotum entscheiden.“ Das gleiche gilt für eine Stellungnahmen des Landtags im Rahmen der Subsidiaritätsklage. Diese Bindung ist wie in Bayern weitergehend als in Baden-Württemberg, weil sie nicht auf ausschließliche Länderzuständigkeiten beschränkt ist. Diese neuen Regelungen verankern einen bestimmenden Einfluss der Landtage in EU Angelegenheiten, die Länderzuständigkeiten betreffen, oder bei Übertragung von Landeshoheit auf die EU. Sie können durch ihre Stellungnahme bzw. in Bayern durch Gesetz das Stimmverhalten des Landes im Bundesrat zu den Angelegenheiten der EU festlegen. Denkbar ist auch, dass damit das Stimmverhalten im Ausschuss der Regionen auf EU-Ebene festgelegt wird.²⁵ Begründet wird dieser erhebliche Einfluss mit der Ausweitung der EU-Zuständigkeiten auf Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder.²⁶ Mitwirkungsrechte sollen – wie bei der Begründung der Integrationsverantwortung auf Bundesebene – für eingetretene Verluste in der Selbstbestimmungsfähigkeit kompensieren. Zuzugeben ist, dass die Verfassungskonformität der bindenden Weisungen nicht unumstritten ist; die besseren Argumente, die sich auf die eigene Integrationsverantwortung der Landtage und die

²² Absatz 2 lautet seit der Novelle 2011: „Sollen ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder ganz oder teilweise auf die Europäische Union übertragen werden, ist die Landesregierung an Stellungnahmen des Landtags gebunden. Werden durch ein Vorhaben der Europäischen Union im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder unmittelbar betroffen, ist die Landesregierung an Stellungnahmen des Landtags gebunden, es sei denn, erhebliche Gründe des Landesinteresses stünden entgegen. Satz 2 gilt auch für Beschlüsse des Landtags, mit denen die Landesregierung ersucht wird, im Bundesrat darauf hinzuwirken, dass entweder der Bundesrat im Falle der Subsidiaritätsklage oder die Bundesregierung zum Schutz der Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder eine Klage vor dem Gerichtshof der Europäischen Union erhebt. ...“ Zu dieser Novelle der Landesverfassung G. Abels/A. Eppler, in Jahrbuch des Föderalismus, 2011, 457 (460 f, 464 f); W. Hempfer, Zur Mitwirkung des Landtags von Baden-Württemberg, in Angelegenheiten der EU, in Becker u.a. (Hrsg.), Verfassung und Verwaltung in Europa. Festschrift Jürgen Schwarze, 2014, 63 (68 ff).

²³ W. Hempfer, Zur Mitwirkung des Landtags von Baden-Württemberg, in Angelegenheiten der EU, in Becker u.a. (Hrsg.), Verfassung und Verwaltung in Europa. Festschrift Jürgen Schwarze, 2014, 63 (72).

²⁴ Vgl. BayVerfGH (Fn 20), Rn. 46. Nach dem BayVerfGH, ebda. Rn. 47, erfasst die Bayerische Regelung auch die Betroffenheit der Landeszuständigkeit durch Übertragung exekutiver oder judikativer Kompetenzen.

²⁵ Vgl. W. Brechmann, in Meder/Brechmann (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 70, Rn. 37.

²⁶ BaWÜ LT-Drs. 14/7338, S. 4.

Trennung der Hoheitsräume von Bund und Land stützen kann, sprechen für ihre Rechtmäßigkeit.²⁷

Für Art 67 Abs. 5 Thür VerfG löst dies die Frage aus, warum die Regelung in Ziffer I der Vereinbarung zur allgemeinen Befassung nicht dort auch angesprochen und somit die Stellungnahmerechte des Landtags nicht breiter verankert werden.

Zum neuen Art 67a

Art. 67a sieht die Einrichtung eines Europaausschusses als für das Plenum beschließenden Ausschuss vor und etabliert diesen mit Verfassungsrang. Das ist zu begrüßen, da dadurch die Bedeutung von unionsrechtlichen Angelegenheiten auch für den Thür Landtag hervorgehoben wird und die bisherige Praxis der weitgehend ausschließlichen Beschlussfassung hierzu im Europaausschuss eine verfassungsrechtliche Absicherung und Bekräftigung erfährt. Seine Beschlussfassungsbefugnisse bestehen „im Rahmen der unionsrechtlichen Beteiligungsverfahren des Landtags“. Damit ist der Ausschuss befugt, in allen Verfahren mit EU-Bezug, in denen der Landtag von der Landesregierung einbezogen wird, eine Stellungnahme zu beschließen oder anderweitige vom Landtag einzunehmende Rechte wahrzunehmen. Das erleichtert die zügige, fokussierte Wahrnehmung der Integrationsverantwortung durch den Landtag. Wie in der Gesetzesbegründung ausgeführt (S. 5), gilt dies nicht nur für Eilfälle bzw für den Fall, dass eine Beschlussfassung des Plenums nicht rechtzeitig eingeholt werden kann, was seiner besonderen Rolle in Thüringen Rechnung trägt, und damit das Bedürfnis einer auch verfassungsrechtlichen Verankerung bestätigt. Kritisch kann man anmerken, dass damit die Frage sich auftut, wann das Plenum des Landtags selbst sich überhaupt mit Unionsangelegenheiten noch befasst, jedenfalls sollte es dazu in der Lage sein, und ob nicht insoweit eine Abgrenzung von Zuständigkeiten nicht nur – wie bislang, dazu sogleich - in die GeschO des Landtags aufgenommen werden sollte, auf die Art 67a verweist, sondern besser auch in dem Art 67a selbst angelegt sein sollte. In § 54a der GeschO des Landtags Thüringen ist allgemein für die Befassung des Europaausschusses vorgesehen, dass „soweit eine Fraktion die Beratung im Plenum verlangt, die Beratung im Plenum vorgeht“. Weiteres ist insofern nicht geregelt. Hier wäre zu erwägen, sich insofern an die Regelung etwa in der GeschO des LTg Mecklenburg-Vorpommern (§ 21) anzulehnen, wonach wenn der Europaausschuss einen Beschluss gefasst hat, diese „Beschlüsse dem Landtag zur Kenntnis zu bringen [sind]. Sie können auf Antrag einer Fraktion oder von mindestens vier Mitgliedern des Landtages nachträglich vom Landtag aufgehoben werden.“ Da in Thüringen die Beschlussfassung generell dem Europaausschuss vorbehalten ist, wäre eine Anlehnung an obige Regelung jedenfalls für ein Korrekturrecht des Plenums sinnvoll. Schließlich ist für den Petitionsausschuss in Art. 65 I Satz 2 ThürVerfG ja auch vorgesehen: „Der Landtag kann die Entscheidung des Petitionsausschusses aufheben“. Eine Kontrollmöglichkeit durch das Plenum besteht in § 54b Abs. 3 GeschO LT als lex specialis für den Bereich der Subsidiaritätskontrolle. Hier ist zu der Frage des Verhältnisses von Europaausschuss und Plenum bestimmt, dass der Europaausschuss entscheidet, „sofern er dem Plenum nicht einen bestimmten Beschluss empfiehlt. Die Präsidentin beziehungsweise der Präsident unterrichtet die Mitglieder des Landtags und die Landesregierung. Die Entscheidung ist abschließend, sofern nicht auf Verlangen einer Fraktion, mindestens zehn Abgeordneter oder der Landesregierung die Beratung im Plenum erfolgt.“ Danach kann – anders als im allgemeinen Verfahren nach § 54a - ein Beschluss des Europaausschusses zum Gegen-

²⁷ Näher dazu W. Weiß, in Heußner/Pautsch/Wittreck (Hg.), Direkte Demokratie. FS Otmar Jung, 2021, 267 (273-280) und sogleich unten bei Frage 6.

stand einer Plenarbefassung gemacht werden. Insofern ist die zu § 54a GeschO soeben ange-
mahnte Korrekturmöglichkeit durch das Plenum für den Sachverhalt der Subsidiaritätskon-
trolle nach § 54b GeschO gegeben. Das ist zu begrüßen, und bekräftigt die entsprechende Re-
gelungsnotwendigkeit auch bei § 54a GeschO oder direkt in Art. 67a ThürVerf.

Weder in Art 67a noch in einer anderen Bestimmung der ThürVerf wird selbst definiert, was
die „unionsrechtlichen Beteiligungsverfahren“ sind; es erfolgt auch keine Anknüpfung an den
bisherigen Art. 67 Abs. 4 ThürVerf. Ausweislich der Gesetzesbegründung (S. 5) könnte man
denken, der Begriff der „unionsrechtlichen Beteiligung“ meine nur die in Art 67 Abs. 5 gere-
gelte Mitwirkung in der Subsidiaritätsprüfung, da in der Gesetzesbegründung nur davon bzw
von § 54b III GeschO LT berichtet wird, nicht aber von der allgemeinen Befassung nach §
54a GeschO. Die Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung geht mit Recht weiter
und sieht in Ziffer III vor, dass der Europaausschuss Ansprechpartner der Regierung ist für
alle „Regelungen nach Ziffer I und II“, also über die Subsidiaritätskontrolle hinaus. Dem ent-
spricht es durchaus, wenn der künftige Art. 67a allgemein von unionsrechtlichen Beteili-
gungsverfahren spricht und somit nicht auf die Subsidiaritätskontrolle nach Art. 67 Abs. 5
ThürVerfassung/§ 54b GeschO LT begrenzt ist. Da die Regelungen zur Landtagsbeteiligung
nach Ziffer I der Vereinbarung indes – wie oben gerügt - in Art 67 Abs. 5 keinerlei Wiederhall
finden, stellt sich die Frage, ob man bei enger Auslegung des Art 67a nicht auf die Idee kom-
men könnte, den Begriff der unionsrechtlichen Beteiligung nur auf den Fall des allein in der
Verfassung genannten Art 67 Abs. 5 – ggf noch die Information nach Art. 67 Abs. 4 - einzu-
engen, wofür man eben auch noch auf die Gesetzesbegründung verweisen könnte. Dieses
Problem würde sich lösen, wenn man in Art 67 Abs. 5 – wie oben vorgeschlagen – die Betei-
ligungsrechte des Landtags breiter regelt als nur den Fall der Subsidiaritätskontrolle.
Insgesamt erweist sich, dass die Regelung zum Europaausschuss in Art 67a ThürVerf zu be-
grüßen ist, weil sie ihn verfassungsrechtlich verankert und seine Rolle nicht auf die in der
Subsidiaritätskontrolle beschränkt, was auf der Linie der GeschO des Landtags liegt, die ihm
in § 54a eine weitere Rolle in der allgemeinen Information zu EU-Angelegenheiten zuweist,
entsprechend dem bisherigen Art 67 Abs. 4 ThürVerf, aber durchaus darüber hinausgehend.
Eine Verankerung darüber hinausgehender Rechte zur Stellungnahme nur in der GeschO er-
scheint unzureichend, da diese nicht die Landesregierung bindet, sondern nur das interne Ver-
fahren des Landtags regelt. Ein Defizit des Art 67a ThürVerf ist somit, dass dieser eine Brei-
tere Rolle des Europaausschusses in der Beteiligung in EU-Angelegenheiten verankert, als sie
sich bezüglich der Beteiligung des Landtags in Art 67 Abs. 4 und dem künftigen Abs. 5 fin-
det. Das erscheint inkonsistent.

**Ad 2: Inwiefern sind welche verfassungsrechtlichen Anforderungen bei der Veranke-
rung von Regelungen zu konkreten Fachausschüssen in der Verfassung zu beachten?**

Fachausschüsse sind als vorbereitende in Art 62 Thür Verf vorgesehen. Da die beschlussfas-
sende Rolle des Europaausschusses in Art 67a künftig verankert wird, ist diese Abweichung
von Art 62 künftig auf verfassungsrechtlicher Ebene festgehalten, so wie dies auch für den
Petitionsausschuss erfolgte.

**Ad 3: Welche Funktionen können bzw sollten die Europaausschüsse von Landtagen in
der EU und ihren Rechtsetzungsverfahren ausüben? Wie bewerten Sie die Einbindung
bzw Beteiligung des Landtags in die Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung?**

Wie oben zu Frage 1 schon deutlich wurde, ist die Rolle von Landtagen und speziellen Europausschüssen dadurch bestimmt, dass auch auf Landesebene eine Integrationsverantwortung besteht, im Bereich der Landeshoheit die Angelegenheiten der europäischen Integration zu begleiten und zu legitimieren, ggf zu begrenzen. Diese Aufgabe besteht für die Länder, soweit es um Hoheitsübertragung auf die EU oder um den Erlass von EU-Rechtsakten geht, die von Bedeutung sind für die Landeszuständigkeiten, insbesondere bei den ausschließlichen etwa im Bereich Kultur, Bildung, Rundfunk, aber auch bei den konkurrierenden, vom Bund noch nicht ausgeübten Gesetzgebungszuständigkeiten. Die Länder haben nicht nur eine Rolle in der Subsidiaritätskontrolle, sondern auch bei der Mitwirkung über ihre Vertretung im Bundesrat, soweit dieser zur Mitwirkung in Unionsangelegenheiten berufen ist. Letzteres ergibt sich aus Art 23 GG, aber auch aus Begleitgesetzen wie dem IntVG oder dem EuZBBG. Die Einbindung des Thüringer Landtags in die Subsidiaritätskontrolle wird durch die Neuregelungen explizit mit Verfassungswirkung verankert; für die Mitwirkung in den EU-angelegenheiten darüber hinaus ist aber die Verfassungsrechtliche Verankerung nicht vorgesehen. Das muss in Art 67 Abs. 5 Thür VerfG –wie oben zu 1 dargelegt – nachgebessert werden. Auch sollten die Rechte des Landtags auf Berücksichtigung seiner Stellungnahmen ausgeweitet werden. Die für die Subsidiaritätskontrolle vorgesehene Bindung an das Landtagsvotum bei Berührung der Gesetzgebungsbefugnisse des Landes gemäß Ziffer II. 3. der Vereinbarung ist zu begrüßen.

Ad 4: Welche rechtliche Qualität hat die in Thüringen existierende Vereinbarung, auf die auch die Regelungsvorschläge im Änderungsantrag Bezug nehmen? Wie bewerten Sie die Verbindlichkeit der Vereinbarung für den vorgesehenen Fall, dass der Verfassungstext auf sie Bezug nimmt? Wie stark wirkt sich diese Bezugnahme im Verfassungstext auf die konkretisierenden Bestimmungen einer interinstitutionellen Vereinbarung aus?

Die Vereinbarung ist als Übereinkunft zwischen LReg und LTag rechtlich und nicht nur politisch relevant und bindend. Denn dadurch werden nähere Details für das Zusammenwirken der Staatsorgane bei der Ausübung ihrer Rechte und Pflichten zwischen den Organen in deren Einvernehmen, sozusagen durch internen staatsrechtlichen Vertrag festgelegt. Diese Vereinbarungen haben aber keine Verfassungskraft; sie stehen nicht einmal auf der Ebene eines bindenden Parlamentsgesetzes, teilen mit ihm aber die Geltung über eine Legislaturperiode und über die Amtszeit der unterzeichnenden Regierung hinaus. Die Vereinbarung legt die Verfassungspraxis fest, kann dadurch aber nicht verfassungsnormative Vorgaben abändern. Als Wiedergabe der Verfassungspraxis mag sie aber eine Rolle spielen bei der Auslegung von Verfassungsnormen im Streitfall. Eine Bindungswirkung für das Verfassungsrecht und seine Auslegung insbesondere durch Verfassungsgerichte kommt der Vereinbarung indes nicht zu. Insbesondere muss die Vereinbarung auch mit allen rechtlichen, insbesondere verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar sein.

Die künftige Bezugnahme auf die Vereinbarung ändert an dieser rechtlichen Bedeutung nichts.

Mit und ohne Bezugnahme gilt, dass die interinstitutionelle Vereinbarung ihrerseits mit Verfassungsrecht vereinbar sein muss. Man könnte aber aus der Verweisung auf eine Vereinba-

rung ableiten, dass das Mandat für die Erstellung einer solchen Vereinbarung dann auch nur in dem Umfang besteht, wie es die Verweisung hergibt.

Ad 5: Welche Erfahrungen wurden mit der Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung auf Landesebene in den Bundesländern gemacht?

Es gibt wohl keine Übersicht, die die Mitwirkung aller Landtage im Bereich Subsidiarität oder allgemein EU-Angelegenheiten insgesamt und über die Zeit zusammenfassend beleuchtet.²⁸ Die einschlägige REGPEX Datenbank (ein Datenportal des Netzwerks für Subsidiaritätskontrolle, an dem nicht alle regionalen Parlamente der EU mitwirken)²⁹ verzeichnet zahlreiche Aktivitäten europäischer Regionalparlamente und macht einschlägige Stellungnahmen von Regionalparlamenten aus der gesamten EU im Volltext einsehbar. Aus Deutschland wirken nicht alle Landtage mit, auch sind die Dokumente aus Deutschland anders als die anderer Akteure nicht öffentlich zugänglich. Die Datenbank vermittelt aber den Eindruck einer nicht unerheblichen Aktivität in diesem Bereich. Für den Landtag Thüringens werden ca 60 Stellungnahmen für den Zeitraum 2011-2018, für den Bayerischen gut 40 in diesem Zeitraum, für den Schleswig-Holsteinischen 7 im Jahr 2012, für Sachsen 6 von 2012 bis 2018 ausgewiesen. Ferner gibt es seit der Barroso Kommission – mit Unterbrechungen – eine Möglichkeit zu Direkten Kontakten von Landtagen zur Kommission. R Bocklet berichtet für 2017 und 2018 von je 10 Direktzuleitungen von Subsidiaritätssternungen aus dem Bayerischen Landtag an die Europäische Kommission, auf die in der Mehrzahl der Fälle auch qualifizierte Antworten kamen.³⁰ Zu beachten ist ferner, dass der Bundesrat im Rahmen des politischen Dialogs, also außerhalb der formalen Subsidiaritätsrüge, Einwände gegen EU-Rechtsakte zum Ausdruck bringt. Dabei geht es dann oft nicht allein um föderale Anliegen, sondern zumindest auch um inhaltliche Kritik an Gesetzgebungsvorhaben der Kommission.³¹ Es gibt somit für die Landtage verschiedene Wege, direkt oder über den Bundesrat, Bedenken vorzutragen und nicht nur die Mitwirkung im Rahmen der formalen Subsidiaritätsrüge durch den Bundesrat.

Es kommt demnach immer wieder zu begründeten Stellungnahmen von Landtagen zu Subsidiaritätsgesichtspunkten. Dem liegt die wohl verbreitete Haltung zugrunde, von diesem Instrument der Subsidiaritätsrüge nur sparsam Gebrauch zu machen und auf Fälle, in denen starke Argumente vorgetragen werden können, zu beschränken.³²

Die vorliegenden Analysen weisen auf die grundsätzlichen Probleme der Teilhabe von Landtagen an der Subsidiaritätskontrolle hin: Zum einen ist die im EU-Recht vorgesehene 8 Wochen Frist, binnen derer dann neben der Bundesratsarbeit und Ressortkoordinierung auch noch die Mitwirkung der Landtage zu organisieren ist, zu kurz. In der Europaerklärung der deutschsprachigen Landesparlamente 2022 werden 12 Wochen gefordert. Zum anderen ist das Verfahren aufwendig und benötigt Verwaltungsressourcen. Damit sich der Europaausschuss mit den Legislativvorschlägen der EU sinnvoll inhaltlich befassen kann, bedarf es entspre-

²⁸ Patrick Breyer, Praxis der EU-Subsidiaritätsbeschwerden (<https://www.patrick-breyer.de/praxis-der-eu-subsidiaritatsbeschwerden/>) gibt eine kurze Übersicht über die Tätigkeit der deutschen Landtage insoweit, allerdings mit Stand 2013.

²⁹ <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>

³⁰ R Bocklet, Die Landesparlamente als Vermittler der europäischen Agenda an die Bürgerinnen und Bürger, 2019, S. 11.

³¹ R. Hrbek, Die Rolle der Länder und des Bundesrates in der deutschen Europapolitik, in Böttger/Jopp (Hg) Handbuch zur deutschen Europapolitik, 2. Aufl 2021, 147, 164.

³² Vgl den Bericht der Europabeauftragten der Landesregierung Rheinland-Pfalz an den Europaausschuss des Mainzer Landtags zur Verfahrenspraxis der Landtage, 2015, S. 4 f.

chender Mitarbeiterressourcen, an denen es bei Landtagen noch mehr mangelt als auf Bundesebene, zumal im Vergleich zu den Regierungen. Das wurde von Gabriele Abels jedenfalls 2013 gerade auch mit Blick auf den Thüringer Landtag festgestellt³³, ist aber eine allgemeine Problematik. Ein weiteres Problem stellt die Dominanz von Fachausschüssen im Verhältnis zur Arbeit der Europaausschüsse dar.³⁴

Ad 6: Andere Rechtsquellen (Landesverfassungen, andere staatsrechtliche Vorschriften) sehen eine striktere Normierung der Beteiligung des Landtags an der europapolitischen Willensbildung der Landesregierung vor (zB Art 34a BaWü Verfg, Ziffer 3 der Vereinbarung). Wäre eine solche striktere Normierung zulässig und ggf auch vorzugswürdig?

Wie zu Frage 1 bereits deutlich gemacht, wäre eine striktere Normierung vorzugswürdig. Dabei bestehen durchaus Spielräume. So kann eine stärkere Beteiligung des Landtags sich auf eine stärkere Berücksichtigungspflicht der Landtagsstellungnahme für die Landesregierung beziehen. Die in Art 34a BaWüVerfg vorgesehene strikte Bindung der Landesregierung an eine Stellungnahme ist durchaus zu begrüßen, da sie dem Landtag als Sitz der Landesgesetzgebungshoheit die zutreffende Stellung in der Wahrnehmung der Integrationsverantwortung gewährt. Verfassungsrechtlich zulässig wäre dies – wie oben zu 1 angemerkt – gleichfalls. Noch weiter geht der frühere Bundesverfassungsgerichtspräsident *H.-J. Papier*, der aus dem Homogenitätsgebot des Art. 28 GG sogar eine bundesverfassungsrechtliche Pflicht erkennt, die Defizite im Landesparlamentarismus durch verstärkte Mitwirkungsrechte der Landtage zu beheben.³⁵

Nähere Begründung zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer strikteren Normierung:

Zwar wird die Zulässigkeit verbindlicher Weisungen des Landtags an die Landesregierung bezüglich ihres Abstimmungsverhaltens im Bundesrat mit verschiedenen Argumenten abgelehnt. Doch erweisen sich diese nicht als überzeugend:

a) Bundesrat als angebliche „Länderregierungs“vertretung?

Ein zentrales Argument lautet, der Bundesrat sei ein Bundesorgan, das nach Bundesrecht als Vertretung der Länder durch ihre Landesregierung konstituiert sei, Art. 51 Abs. 1 S. 1 GG. Damit sei eine rechtlich (nicht nur politisch) bindende Weisungsbefugnis eines Landesparlaments nicht vereinbar.

In der Tat hat das BVerfG in einer frühen Entscheidung die Rolle der Landesparlamente auf die Kontrolle der jeweiligen Landesregierung beschränkt und eher implizit als ausdrücklich – nämlich durch die Feststellung, der Bundesrat sei keine Vertretung der Ländervölker, also kein Senat, sondern eine Vertretung der Landesregierungen – bindende Weisungen als mit dem Wesen des Bundesrats unvereinbar ausge-

³³ Gabriele Abels, Landesparlamente und Europäische Integration – Der Thüringer Landtag in der Willensbildung der Europäischen Union, in Thüringer Landtag (Hg) 20 Jahre Thüringer Verfassung: Juristisches Symposium - Das Parlament: Kontrolle, Repräsentation und Integration, 2013, 59, 70 ff.

³⁴ R. Hrbek, Die Rolle der Länder und des Bundesrates in der deutschen Europapolitik, in Böttger/Jopp (Hg) Handbuch zur deutschen Europapolitik, 2. Aufl 2021, 147, 166.

³⁵ Papier, Zur Verantwortung der Landtage für die europäische Integration, ZParl 41 (2010), 903 (907 f.).

schlossen.³⁶ Explizit hat das BVerfG die Landesregierung bindende Volksentscheidungen, sogar rechtlich unverbindliche, untersagt. Es sollte ein „Hinübergreifen“ in Bundeszuständigkeiten³⁷ verhindert werden. Explizit hat der Baden-Württembergische Staatsgerichtshof eine bindende Weisung an die Landesregierung durch den Landtag zur Positionierung im Bundesrat zu Fragen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik als ein verfassungswidriges „Hinübergreifen in die Zuständigkeiten des Bundes in Bundesangelegenheiten“ eingestuft.³⁸ In einer späteren Entscheidung hat das BVerfG die Weisungsbefugnis der Landesregierung an die Vertreter im Bundesrat bestätigt,³⁹ ohne sich aber mit der Frage einer eventuellen Weisungsbefugnis der Landesparlamente befassen zu müssen.⁴⁰ Diese Entscheidungen sind gleichwohl für den vorliegenden Sachverhalt nicht unbedingt einschlägig, weil es hier um Mitwirkung der Landtage in Angelegenheiten der EU geht.⁴¹

Überhaupt steht die Behauptung, das Weisungsrecht könne nach der Regelung in Art 51 Abs. 1 GG aus bundesverfassungsrechtlichen Gründen nur der Landesregierung zustehen, auf extrem unsicherem Boden. Das GG äußert sich zur Weisungsbefugnis nicht. Nach allgemeiner Meinung findet die Weisungsbefugnis *der Regierung* ihre Grundlage in dem Gebot einheitlicher Abstimmung (Art. 51 Abs. 1 S. 2 GG)⁴² und in einem Umkehrschluss aus Regelungen im GG (Art. 53a Abs. 1 S. 3 GG, Art. 77 Abs. 2 S. 3 GG), die die Weisungsfreiheit der Bundesratsvertreter in konkreten Situationen explizit festlegen.⁴³ In der Tat belegen diese Regeln, dass die Bundesratsvertreter somit im Übrigen, also in anderen Situationen, durchaus Weisungen unterliegen können. Damit ist aber nicht geklärt, von wem diese ausgehen. Das GG weist die Weisungsbefugnis nicht zu; es trifft keine Regelung dazu. Die allgemeine Ansicht weist eine Weisungsbefugnis (nur) der Landesregierung zu, weil der Bundesrat aus ihren Vertretern besteht. Das BVerfG hatte anfangs nur eine dahingehende Staatspraxis festgestellt, ohne sich dazu zu verhalten.⁴⁴ Die Verfassungsväter und -mütter gingen zumindest teilweise sogar von einer Weisungsfreiheit der Bundesratsvertreter aus.⁴⁵ Der Textbefund im GG ist somit alles andere als eindeutig hinsichtlich der Frage, wer Weisungen an den oder die Bundesratsvertreter erteilen kann.⁴⁶ Der Umstand, dass das GG den Bundesrat als weisungsgebundene Vertretung der Landesregierung konstituiert, widerspricht nicht von vornherein der Möglichkeit, dass eine solche Weisung zumindest in bestimmten Fällen vom Landtag ausgehen kann.

Die Offenheit des GG insoweit deutet darauf hin, dass diese Frage landesverfassungsrechtlich geregelt werden kann. Auch die hM weist letztlich in diese Richtung, wenn sie eine weisungswidrige Stimmabgabe im Bundesrat als zulässig ansieht. Bundesverfassungsrechtlich ist für die Gültigkeit der Stimmabgabe

³⁶ BVerfGE 8, 104/120 f. - Volksbefragung.

³⁷ BVerfGE 8, 104/121.

³⁸ BaWüStGH, NVwZ 1987, 574/575.

³⁹ BVerfGE 106, 310/334 - Zuwanderungsgesetz.

⁴⁰ R. Streinz, in: Lorenzmeier/Folz (Hrsg.), Recht und Realität, Festschrift für Christoph Vedder, 2017, 770/779, Fn. 31.

⁴¹ R. Streinz, ebd. S. 781.

⁴² M. Sachs, Das parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat - Entwicklungsstand und Reformbedarf, VVDStRL Bd. 58 (1999), S. 39/73; T. Holzner, Verfassungsänderung in Bayern. Anmerkungen zur Direktwahl des Ministerpräsidenten und zur Rückbindung von Mitgliedern des Bundesrats an Weisungen des Landtags, BayVBl. 2012, 677 (681).

⁴³ BVerfGE 106, 310/334.

⁴⁴ BVerfGE 8, 104/120: „Die Staatspraxis leitet aus dem Recht der Landesregierung, ihre Vertreter im Bundesrat zu bestellen und abzurufen, ein Recht der Landesregierung zu Weisungen an ihre Mitglieder im Bundesrat ab“.

⁴⁵ S. BVerfGE 8, 104/120.

⁴⁶ S. auch C.-D. Classen, Diskussionsbeitrag, VVDStRL Bd. 58 (1999), S. 124/125.

im Bundesrat (nur) ihre Einheitlichkeit entscheidend (Art. 51 Abs. 3 S. 2 GG).⁴⁷ Die Weisungskonformität ist irrelevant,⁴⁸ was mit der angeblichen Aussage im GG, dass Weisungen nur von der Regierung ausgehen dürfen, in einem gewissen Konflikt steht. Wenn es bundesverfassungsrechtlich unerheblich ist, ob eine Weisung befolgt wird, deutet dies darauf hin, dass das eine landesverfassungsrechtliche Frage ist; dem GG ist das auch nach der hM nicht wesentlich.

Schließlich kann in diesem Kontext noch ein anderer Einwand gegen bindende Weisungen der Landesparlamente behandelt werden: Dieser Einwand stützt sich auf die Gewaltenteilung im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Landesregierung und Landtag. Die Landesregierung unterliege keiner Weisung durch den Landtag.⁴⁹ Durch bindende Weisungsrechte würden die Landtage in bundesverfassungsrechtlich der Landesregierung zugewiesene exekutive Zuständigkeiten eingreifen, als die das GG die Mitwirkung der Regierung für das Land im Bundesrat ansieht.⁵⁰ Die bundesverfassungsrechtliche Basis dieses Einwands wurde oben bereits widerlegt; das GG trifft gerade keine Aussage zur Weisungsbefugnis, und eine Weisung des Landtags ändert nichts an der Vertretung des Landes im Bundesrat durch die Exekutive.⁵¹ Unbeschadet dessen muss entscheidend sein, dass dieses Gewaltenteilungsargument verkennt, dass es zuvor durch Hoheitsübertragung an die EU zu einer Verschiebung zugunsten der Landesregierungen gekommen ist. Dem Landtag nunmehr unter Berufung auf Gewaltenteilung effektive Einwirkungsrechte zu versagen, kann man gerade mit der Gewaltenteilung nicht überzeugend begründen. Sowenig, wie der Machtzuwachs der Exekutive zulasten der Legislative durch die Supranationalisierung von Politikfeldern im Rahmen der Hoheitsübertragung auf die EU, grundsätzlich gesehen, eine Verletzung der Gewaltenteilung oder der demokratischen Gebote im GG darstellt (obschon die Gewaltenteilung im GG von einem grundsätzlichen Vorrang der Legislative gegenüber der Exekutive ausgeht,⁵² ist sie doch für gewisse Modifizierungen offen),⁵³ kann nun umgekehrt gegen eine Kompensation der Legislative das Gewaltenteilungsargument angeführt werden. Anders formuliert: „Die Vorstellung, dass [eine bindende] Mitwirkung eines Parlaments an einem Gesetzgebungsprozess ein Problem [der Gewaltenteilung] darstellen soll, ist ... nur schwer nachvollziehbar“⁵⁴. Eine andere Frage ist indes, ob diese zulässige Modifizierung der Gewaltenteilung durch Bindung zwingend einer klaren Grundlage in der Landesverfassung bedarf.⁵⁵

Schließlich könnte man noch einwenden, dass selbst der Bundestag an die (Bundes)Regierung unter Art. 23 Abs. 3 GG (er spricht nur von Berücksichtigung; etwas differenzierter aber § 8 EUZBBG) kein bindendes Mandat erteilen kann. Diese Parallele überzeugt aber nicht, weil ein Landtag durch ein bindendes

⁴⁷ BVerfGE 106, 310/334 f.

⁴⁸ K. Odendahl, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 51 GG, Rn. 14 m.w.N.

⁴⁹ M. Möstl, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 70, Rn. 1a.

⁵⁰ M. Sachs, Das parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat – Entwicklungsstand und Reformbedarf, VVDStRL Bd. 58 (1999), S. 39 (74); Horsch, Die Integrationsverantwortung der Länderparlamente – Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Exekutive, ThürVBl. 2012, 241 (245); differenzierend Grimm/Hummrich, Zum Einfluss der Landesparlamente auf die Stimmabgabe im Bundesrat im Falle der Übertragung von Länderkompetenzen, DÖV 2005, 280 (284-286).

⁵¹ S. auch Grimm/Hummrich DÖV 2005, 280, 288.

⁵² R. Dolzer, Das parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat – Entwicklungsstand und Reformbedarf, VVDStRL Bd. 58 (1998), S. 7/23.

⁵³ S. V. Haug, in: ders. (Hrsg.), Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 2018, Art. 34a, Rn. 18.

⁵⁴ C.-D. Classen, Diskussionsbeitrag, VVDStRL Bd. 58 (1999), S. 124.

⁵⁵ Vgl. W. Schwanengel, Integrationsverantwortung im Bundesstaat, DÖV 2014, 93 (99), der eine einfachgesetzliche Regelung für unzulässig hält, hingegen eine bloße Vereinbarung zwischen Landesregierung und Landtag wohl auch ohne spezifische verfassungsrechtliche Grundlage akzeptieren will, obschon die Rechtsnatur solcher Vereinbarungen von BVerfGE 123, 267/433 als „nicht eindeutig“ und nicht ausreichend für die verfassungsrechtlichen Beteiligungsrechte gerügt wurde.

Mandat nur eine der sechzehn Landesregierungen im Bundesrat bindet; das ist grundsätzlich nicht geeignet, die Position des Bundesorgans Bundesrat insgesamt festzulegen. Das erfolgt nur bei knappen Mehrheitsverhältnissen, oder aufgrund einer politischen Vereinbarung, wie etwa der wechselseitigen Absprache der Ministerpräsidenten von 2005, dass auf hinreichend begründetes Begehren eines Landes hin der Bundesrat insgesamt eine Subsidiaritätsklage betreiben wird.⁵⁶ Der Grund für die eventuelle Maßgeblichkeit eines bindenden Mandats liegt dann an Umständen im Bundesverfassungsraum, und nicht im Zugriff des Landtags.

b) Bindende Weisung als Übergreif in den Bundesverfassungsraum? Zur Abgrenzung der Verfassungsräume von Bund und Land

Damit rückt die *Abgrenzung der Verfassungsräume von Bund und Ländern* in den Mittelpunkt der Argumentation. Ausgehend vom Charakter als Bundesorgan wird postuliert, dass Landesverfassungsrecht für die Mitglieder eines Bundesorgans nicht verpflichtend sein könne; die Ländervertreter im Bundesrat seien daher nicht an Landesverfassungsrecht gebunden.⁵⁷

Das ist richtig, aber unvollständig, weil es die Problematik verkürzt. Richtig ist, die Verfassungsräume von Bund und Ländern zu trennen; gleichwohl kann man andererseits bei Personen, die eine doppelte Funktion ausüben (als Regierungsmitglied eines Landes und Mitglied eines Bundesorgans), je nach Funktion differenzieren. Bundesverfassungsrechtlich ist für die Stimmabgabe und ihre Wirksamkeit das GG maßgeblich. Verletzungen des Landesverfassungsrechts, etwa der Verstoß gegen landesrechtlich bindende Weisungen, sind insoweit irrelevant. Andernfalls würden landesverfassungsrechtliche Streitigkeiten über Bestehen und Ausmaß einer Bindungswirkung zu einer Vorfrage für die Beurteilung des Stimmverhaltens im Bundesrat und seiner Gültigkeit auf Bundesebene. Das wäre eine unzulässige Rückwirkung auf das Bundesverfassungsrecht.

Die Maßgeblichkeit nur des Bundesverfassungsrechts für die Stimmabgabe im Bundesrat bestätigt aber wiederum, dass es im Innenverhältnis solche Weisungen geben darf und dass es eine Angelegenheit des Landesverfassungsrechts ist, dies näher festzulegen, sofern nicht Bundesverfassungsrecht entgegensteht.

Bundesverfassungsrecht stünde entgegen, wenn eine bindende Weisung des Landtags bundesverfassungsrechtlich für die Geltung der Stimmabgabe im Bundesrat relevant wäre; das würde in der Tat in die dem GG vorbehaltene Regelung von Zusammensetzung und Funktion des Bundesorgans Bundesrat eingreifen. Einer Weisung kann daher nur eine interne Wirkung im Landesverfassungsraum, zwischen Landesregierung und Landtag, zukommen.⁵⁸ Zu einer bloß internen Wirkung hat sich jedenfalls der Baden-Württembergische Landesverfassungsgeber auch bekannt, als Art. 34a in die Verfassung Baden-Württembergs aufgenommen hat.⁵⁹

Bundesverfassungsrecht stünde ferner entgegen, sollte die Weisung die Landesregierung in reinen Bundesangelegenheiten binden. Soweit es um Bundeskompetenzen geht, insbesondere Bundesgesetzgebungszuständigkeiten, wirkt der Bundesrat als Bundesorgan und in ihm die Länder mit. Insoweit wäre ein bindendes Weisungsrecht des Landtags ein Übergreif in Bundeszuständigkeiten. Soweit es jedoch um

⁵⁶ Vgl. BaWü LT-Drucks. 14/7339, S. 10; V. Haug, in: ders. (Hrsg.), Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 2018, Art. 34a, Rn. 22.

⁵⁷ M. Möstl, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Vorbemerkung B, Rn. 6.

⁵⁸ W. Brechmann, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 70, Rn. 38.

⁵⁹ BaWü LT-Drucks. 14/7338, S. 5.

Bundeskompetenzen geht, die Bereiche der Landeszuständigkeiten, insbesondere die alleinigen Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder betrifft, ist eine andere Bewertung angebracht. Denn eine solche Situation kann nur vorliegen im Kontext einer Hoheitsübertragung nach Art. 24 oder an die EU nach Art. 23 GG (weil der Bund sonst gar nicht zuständig wäre). Hier besteht dann die besondere Situation eines Auseinanderfallens von (ausschließlicher) Außenbundeskompetenz und (Länder)Innenkompetenz. Diese Situation ist insbesondere gegeben bei und nach erfolgter Hoheitsübertragung in Politikfeldern der alleinigen Landeszuständigkeit. Ein bindendes Weisungsrecht der Landtage bezüglich des Stimmverhaltens im Bundesrat greift in solchen Situationen gerade nicht in innere Gestaltungszuständigkeiten des Bundes ein, sondern dient der Bewahrung fortwirkender Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder(parlamente) selbst. Die besondere Behandlung dieser Situation ist auch gerechtfertigt durch die bundesverfassungsrechtliche Integrationsverantwortung, die auch auf Länderebene wirkt.⁶⁰

Somit ist festzuhalten, dass das GG einem bindenden Mandat durch die Landtage entgegensteht, soweit es um reine Bundesgesetzgebung geht, nicht aber wenn Landeszuständigkeiten zur Gesetzgebung betroffen sind.

c) Bindende Weisungen als zulässiges Instrument der Integrationsverantwortung der Landtage

Es wurde bereits angedeutet, dass ein wesentliches Argument für die Zulassung bindender Weisungen an die Landesregierung durch den Landtag in der bundesverfassungsrechtlich verankerten Integrationsverantwortung liegt, die auch Bedeutung hat für den Landesraum und die Landtage. Im Anwendungsbereich der Integrationsverantwortung der Landesparlamente ist daher ein Weisungsrecht der Landtage verfassungsrechtlich wenn nicht geboten, so doch zumindest ein mögliches Instrument, das der Landesverfassungsgeber dem Landtag an die Hand geben darf.

Gegen die Argumentation mit der Integrationsverantwortung wird dreierlei eingewandt: Dieses Verfassungsprinzip könne kein Freibrief für die Außerachtlassung von in Art. 51 GG verankerten Verfassungsstrukturprinzipien sein; ein Übergriff in den Bundesverfassungsraum verbiete sich. Das Argument einer verstärkten demokratischen Legitimation überzeuge nicht, weil man dann grundsätzlich beim Bundesrat Demokratieprobleme feststellen müsste. Schließlich erschwere ein bindendes Mandat die innerstaatliche Meinungsbildung im Bundesrat.⁶¹

Darauf ist zu erwidern: Der erstgenannte Einwand ist eine *petitio principii*. Die Frage ist ja gerade, wie weit die Aussagen des Bundesverfassungsraums reichen. Die Integrationsverantwortung modifiziert andere Verfassungsstrukturprinzipien. Im Konflikt zweier Verfassungsprinzipien auf Bundesebene kann nicht dem einen der vollständige Vorrang gewährt werden. Die praktische Konkordanz beider spricht gerade für die hier vertretene vermittelnde Lösung, die eine bindende Weisung der Landtage im Bereich ihrer Integrationsverantwortung zulässt, der auch nur eine interne Bindungswirkung zukommt.

Der zweite Einwand erkennt, dass die Bundeszuständigkeit für die Übertragung von Hoheitsgewalt in ihren Auswirkungen für die Länderzuständigkeiten schwerwiegender ist als der Regelfall der Ausübung von Bundesgesetzgebungshoheit, weil kaum rückhol- und umkehrbar,⁶² sodass sich demokratische Legitimationsanforderungen insoweit mit anderer Intensität stellen.

⁶⁰ Zur Integrationsverantwortung der Landtage W. Weiß, JuS 2019, 97 ff.

⁶¹ Vgl. M. Möstl, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 70, Rn. 14; A. Horsch, ThürVBl. 2012, 241, 244.

⁶² Vgl. R. Streinz, in: Lorenzmeier/Folz (Hrsg.), Recht und Realität, Festschrift für Christoph Vedder, 2017, 770/780, 782: „besonders gravierenden Fall der Übertragung von Hoheitsrechten der Länder“; BaWü LT-Drucks. 14/7338, S. 6: „endgültiger Verlust eigener Rechte des Landtags“.

Der dritte Einwand überzeugt ebenso wenig: Denn ob eine Weisung von der Landesregierung oder dem Landtag ausgeht, macht nicht schon von vornherein einen Unterschied. Die landesrechtlichen Verfahrensregeln können Verzögerungen vermeiden. Warum sich die Entscheidungsfindung im Bundesrat bei Weisung durch einen Landtag prinzipiell schwieriger gestalten soll, ist nicht erkennbar, zumal selbst das Unionsrecht im Subsidiaritätsprotokoll eine Einbeziehung der regionalen Parlamente mit Gesetzgebungshoheit, also der Landtage, vorgibt und somit allein darin keine unzulässige Verzögerung sieht.

Im Ergebnis ist festzuhalten: Das GG verbietet eine landesverfassungsrechtliche Verankerung einer (nur binnenwirksamen) rechtlich bindenden Weisungsbefugnis der Landtage an ihre Landesregierung nicht generell,⁶³ sondern lässt eine solche jedenfalls im Anwendungsbereich der Integrationsverantwortung der Landesparlamente zu. Ob freilich das BVerfG diese Auffassung teilen und die in den älteren Entscheidungen angelegte andere Auffassung modifizieren wird, bleibt ungewiss. Die Stimmen aus dem BVerfG hierzu sind unterschiedlich. Während *P. M. Huber* ein bindendes Mandat ablehnt,⁶⁴ zeigte sich *A. Voßkuhle*, der indes bereits ausgeschieden ist, offener: „Diskutiert wird nämlich die Frage, ob die Einführung vergleichbarer landesverfassungsrechtlicher Regelungen in allen Ländern durch das Grundgesetz geboten oder ob sie im Gegenteil nicht vielmehr sogar verboten ist. Für beide Seiten gibt es gute Argumente; wir alle sind sehr gespannt, wie das Gericht im Zweifel entscheiden wird.“⁶⁵

Ad 7: Wie verstehen Sie den im Änderungsantrag gewählten Begriff „Region“ in ihrer rechtlichen Auslegung und praktischen Anwendungswirkung?

Die Formulierung „Region“ findet sich in zahlreichen anderen Europaklauseln, etwa Art 74a RhPfl VerfG. Ein Anknüpfungspunkt für das Verständnis des Begriffs bietet die EU mit ihrem „Ausschuss der Regionen“, da es auch in der ThürVerfG um die Mitwirkung der Regionen bei der europäischen Entscheidungsfindung geht. Jedoch hat der Begriff in der Thür Verfassung eigenständigen Gehalt und ist nicht konform zu dem „Ausschuss der Regionen“ in Art 305 AEUV, in dem sich Vertreter lokaler oder regionaler Gebietskörperschaften versammeln, was grundsätzlich auch Vertreter von Bundesländern einschließen kann. Im Gegensatz dazu meint Art 44 ThürVerfG die Ebene unterhalb des Landes. Dem Begriff der Region inhärent ist eine gewisse begriffliche Weite, da auch im AdR Vertreter verschiedener Territorialgliederungen zusammenkommen. Die verfassungsrechtliche Intention, auch die Ebene unterhalb der Bundesländer einzubeziehen, ist jedenfalls klar erkennbar und leitet die inhaltliche Begriffsbestimmung.

Ad 8: Ist die Verortung im Änderungsantrag systematisch korrekt?

⁶³ Noch weitergehend *H.-J. Papier*, Zur Verantwortung der Landtage für die europäische Integration, ZParl 41 (2010), 903 (907 f.), der aus dem Homogenitätsgebot sogar eine bundesverfassungsrechtliche Pflicht erkennt, die Defizite im Landesparlamentarismus durch verstärkte Mitwirkungsrechte der Landtage zu beheben.

⁶⁴ *P. M. Huber*, Die Bayerische Verfassung als lebendige Grundlage politischen und gesellschaftlichen Lebens, BayVBl. 2012, 257/260.

⁶⁵ *A. Voßkuhle*, Die Rolle der Länderparlamente im europäischen Integrationsprozess, in: Festsitzung des Landtags von Baden-Württemberg, 2012, S. 24/37.

Ja, die Regelung des Art 67 Abs. 5 sollte in der Tat den Abschluss zu Art 67 bilden, nach der allgemeinen Informationsregelung in Art. 67 Abs. 4 Thür Verfg. Auch die Reihenfolge der Absätze in Art. 44 gemäß Änderungsantrag überzeugt weit mehr als in dem ursprünglichen Antrag, da die Anfügung der grundlegenden Verfassungszielbestimmung Europäische Integration erst als Abs. 4 nach der Regelung von Landeswappen und Hauptstadt seltsam deplatziert gewirkt hätte. Solche grundlegenden Aussagen gehören an den Anfang. Auch wird durch die Platzierung als Abs. 2 die unmittelbare Anknüpfung an die vorherige Aussage im Abs. 1 (Thüringen als Teil der EU) gewahrt.

Ad 9: Wie bewerten Sie die dauerhafte Einrichtung eines Europaausschusses im Wege der Verfassungsänderung?

Wie bereits bei Frage 1 ausgeführt, ist die dauerhafte Einrichtung eines Europaausschusses im Wege der Verfassungsänderung angesichts der Stellung des Europaausschusses in Thüringen eindeutig zu begrüßen und erforderlich. Denn Art 62 ThürVerf sieht Ausschüsse grundsätzlich nur als solche vorbereitender Natur vor. Die eigenständige Beschlussfassungsbefugnis ist für den Petitionsausschuss in der Verfassung geregelt. Dies fehlte bislang für den Europaausschuss. Mit Art 67a wird nunmehr die verfassungsrechtliche Grundlage für die Beschlusskraft auch des Europaausschusses endlich nachgeführt.

Speyer, den 5.8.2022