

Prof. Dr. Bernhard W. Wegener, M.A. (Brügge)

Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

THÜR. LANDTAG POST  
29.08.2022 07:15

21330/22

Stellungnahme für den Verfassungsausschuss des Thüringer Landtags zum Änderungsantrag der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zum Gesetzentwurf der Fraktion der FDP: Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen – Einführung des Europabezuges, Drucksache 7/2291, Vorlage 7/3541

Stand: 29. August 2022

#### **A. Generelle Einschätzung**

Der Gesetzentwurf zur Ergänzung der Verfassung des Freistaats Thüringen um einen Europabezug ist – auch und gerade in der Fassung durch den vorliegenden Änderungsantrag – grundsätzlich und auch in seinen wesentlichen Einzelheiten zu begrüßen. Dem Landtag ist die Annahme des Gesetzentwurfs in der geänderten Fassung (ggfs. mit geringen Modifikationen) anzuraten.

Zur Ergänzung und zur Vermeidung von Wiederholungen verweise ich auf meine erste Stellungnahme zum ursprünglichen FDP-Gesetzentwurf vom 24. August 2021.

#### **B. Zu den Fragestellungen des Verfassungsausschusses**

Zu den Fragestellungen des Verfassungsausschusses nehme ich im einzelnen wie folgt Stellung:

- 1. Inwiefern bilden die vorgesehenen Verfassungsänderungen eine zeitgemäße Grundlage für die Europapolitik des Freistaats ab?*

Die vorgesehenen Verfassungsänderungen bieten eine zeitgemäße Grundlage für die Europapolitik des Freistaats. Sie modernisieren und verbessern die bestehende Verfassungslage. Die vorgeschlagene Regelung orientiert sich insbesondere an der Regelung der NRW-Verfassung. Die Abweichungen zu anderen Landesverfassungen sind insoweit aber eher marginal und stilistischer Natur. Der in der vorgeschlagenen Regelung aufgegriffene Wertekanon erscheint hinreichend umfangreich. Er benennt die wesentlichen Wertentscheidungen. Die mit dem Änderungsantrag angestrebte Anreicherung um die Ökologie entspricht der unionsrechtlichen Verfassungslage. Sie ist auch mit Blick auf die wesentlich auf Unionsebene zu bewältigenden

ökologischen Herausforderungen insbesondere des Klimawandels zu begrüßen.

Die vorgeschlagene Verfassungsänderung verpflichtet den Freistaat und seine Organe zur Mitwirkung in der europäischen Integration. Auch wenn sich diese Verpflichtung mittelbar bereits heute insbesondere aus dem vorrangigen Unionsrecht selbst und aus dem Verfassungsrecht des Bundes ergibt, ist die Regelung nicht ohne rechtliche Bedeutung. Sie steht insbesondere einem dezidiert antieuropäischen Handeln thüringischer Staatsorgane entgegen. Sie enthält demnach eine grundlegende Staatszielbestimmung. Nach Art. 43 Thür-Verf hat der Freistaat die Pflicht, nach seinen Kräften und im Rahmen seiner Zuständigkeiten die Verwirklichung der in der Verfassung niedergelegten Staatsziele anzustreben und sein Handeln danach auszurichten. Dabei ist allerdings zu betonen, dass die vorgeschlagene Verpflichtung zwar die europapolitische Grundausrichtung des Freistaats bestimmt; im einzelnen ist die Direktionskraft der Bestimmung aber begrenzt.

Die mit dem Änderungsantrag angestrebte ausdrückliche Aufnahme einer verfassungsrechtlichen Bestimmung zum Eintreten für die Mitwirkung auch der Bürger der Regionen an europäischen Entscheidungen dürfte angesichts der umfänglichen verfassungsrechtlichen Garantien demokratischer Mitwirkung in den verfassungsrechtlichen Bestimmungen des Landes, des Bundes und der Union selbst keine zusätzliche Direktionskraft entfalten. Die Bestimmung erscheint deshalb eher überflüssig, aber im Ergebnis auch unschädlich.

2

2. *Inwiefern sind welche verfassungsrechtlichen Anforderungen bei der Verankerung von Regelungen zu konkreten einzelnen Fachausschüssen des Landtags in der Verfassung zu beachten?*

Die verfassungsrechtliche Verankerung von Regelungen zu konkreten einzelnen Fachausschüssen entspricht einem schon seit längerem zu beobachtenden Trend. Für den Bundestag kennt das Grundgesetz nach mehreren entsprechenden Ergänzungen mittlerweile entsprechende Regelungen für einen Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union (Art. 45 GG), für auswärtige Angelegenheiten (Art. 45a GG), für Verteidigung (Art. 45a GG) und einen Petitionsausschuss (Art. 45c GG) vor. Außerdem ist dort die Einrichtung eines Wehrbeauftragten (Art. 45b GG) und eines parlamentarischen Gremiums zur Kontrolle der nachrichtendienstlichen Tätigkeit des Bundes (Art. 45d) ausdrücklich vorgeschrieben.

Die Landesverfassungen zeigen sich demgegenüber mehrheitlich noch vergleichsweise zurückhaltend bei der Normierung einzelner Landtagsausschüsse. Regelmäßig wird lediglich die Einrichtung von Petitionsausschüssen vorgeschrieben. Verfassungsrechtlich durchgängig ermöglicht und geregelt ist darüber hinaus die Einrichtung von

Untersuchungsausschüssen. Viele Landesverfassungen kennen daneben sog. Zwischen-, Haupt- oder Notausschüsse, die die Aufgaben des Landtags in Sondersituationen stellvertretend wahrnehmen sollen. Nicht selten werden auch Richterwahlausschüsse und Wahlprüfungsausschüsse verfassungsrechtlich vorgegeben. Bremen kennt verfassungsrechtliche Bestimmungen zu einem Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss, einem Haushalts- und Finanzausschuss und einem Ausschuss für die Angelegenheiten der Häfen (Art. 105 BremV). In Schleswig-Holstein verpflichtet die Verfassung zur Einrichtung eines Einigungsausschusses für Fragen der parlamentarischen Informationsrechte (Art. 29 SHV).

Eine Verpflichtung zur Einrichtung eines Europaausschusses kennt lediglich die Verfassung von Mecklenburg-Vorpommern. Die Bestimmung lautet:

Artikel 35a (Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union)

(1) Der Landtag bestellt einen Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union. Dieser hat das Recht, dem Landtag in Angelegenheiten der Europäischen Union Beschlussempfehlungen vorzulegen (Initiativrecht).

(2) Der Landtag kann den Ausschuss nach Absatz 1 in seiner Geschäftsordnung ermächtigen, in Angelegenheiten der Europäischen Union anstelle des Landtages Beschluss in öffentlicher Sitzung zu fassen, wenn eine rechtzeitige Beschlussfassung des Landtages nicht möglich ist. Die Beschlüsse sind dem Landtag zur Kenntnis zu bringen. Sie können auf Antrag einer Fraktion oder von mindestens vier Mitgliedern des Landtages nachträglich vom Landtag aufgehoben werden.

Vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund erscheint die mit dem Änderungsantrag vorgeschlagene Einfügung des neuen Art. 67a ThürV zum Europaausschuss nicht zwingend, aber verfassungsrechtlich weitgehend unproblematisch. Sie betont die besondere Stellung des Europaausschusses.

Nicht ganz überzeugend erscheint allerdings die eher unbestimmte Formulierung „als im Rahmen der unionsrechtlichen Beteiligungsverfahren des Landtags eigenständig beschließenden Ausschuss“. Auch wenn die vorgeschlagene Neuregelung im unmittelbaren Anschluss auf die weitere Ausgestaltung der Rechte des Ausschusses durch die Geschäftsordnung des Landtags verweist, erscheint sie in ihrer derzeitigen Fassung doch eher unglücklich. Eigenständig beschließt grundsätzlich jeder Ausschuss. Gemeint ist daher offenbar mehr, nämlich die grundsätzliche Möglichkeit der Fassung europarechtlicher Beschlüsse allein im Ausschuss bzw. an Stelle des Landtags. Zwar sieht die Geschäftsordnung diese Möglichkeit – worauf

die Begründung des Änderungsantrags zu Recht verweist – in Art. 54b Abs. 3 GOLT bereits heute vor. Allerdings ist die Beschlussfassung danach nur dann „abschließend, sofern nicht auf Verlangen einer Fraktion, mindestens zehn Abgeordneter oder der Landesregierung die Beratung im Plenum erfolgt“. Diese Einschränkung der Ausschussrechte sollte zur Vermeidung verfassungsrechtlicher Streitigkeiten im Verfassungstext selbst deutlicher zum Ausdruck kommen. Sehr einfach ließe sich dies durch juristische Standardeinschränkungen wie „grundsätzlich“ oder „regelmäßig“ eigenständig beschließender Ausschuss zum Ausdruck bringen. Besser noch könnte auf die Formulierung „als im Rahmen der unionsrechtlichen Beteiligungsverfahren des Landtags eigenständig beschließenden Ausschuss“ auch ganz verzichtet werden. Etwas aufwendiger und länger aber bestimmter wäre die Möglichkeit, die aktuellen Vorgaben des Art. 54b Abs. 3 GOLT nach dem Vorbild Mecklenburg-Vorpommerns selbst in die Verfassung aufzunehmen.

3. *Welche Funktionen können bzw. sollten die Europaausschüsse der Landtage in der Europäischen Union und ihren Rechtssetzungsverfahren ausüben? Wie bewerten Sie die Einbindung bzw. die Beteiligung des Landtags in die Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung?*

Diese rechtsempirische (und rechtspolitische) Frage bedürfte einer eingehenden wissenschaftlichen Untersuchung, die an dieser Stelle schon aus Zeitgründen nicht geleistet werden kann.

4

---

4. *Welche rechtliche Qualität hat die in Thüringen existierende „Vereinbarung über die Unterrichtung und Beteiligung des Landtags in Angelegenheiten der Europäischen Union“, auf die auch die Regelungsvorschläge im Änderungsantrag Bezug nehmen?*
- a) *Wie bewerten Sie die Verbindlichkeit der Vereinbarung für den vorgesehenen Fall, dass der Verfassungstext ausdrücklich auf sie Bezug nimmt?*
- b) *Wie stark wirkt sich diese Bezugnahme im Verfassungstext auf die konkretisierenden Bestimmungen einer interinstitutionellen Vereinbarung aus?*

Das Instrument der „Vereinbarung“ zwischen Staatsorganen entzieht sich der einfachen und regelförmigen rechtlichen Einordnung und ist deshalb schon als solches mit erheblichen rechtlichen Unsicherheiten behaftet. Breite Anwendung findet es vor allem im Recht der Europäischen Union in Form der „Interinstitutionellen Vereinbarung“ zwischen den Organen der Europäischen Union. Sie wird deshalb mitunter auch als „Interorganvereinbarung“ bezeichnet. Bekanntestes

Beispiel einer solchen Vereinbarung ist die Vereinbarung zum „Tri-log“ von EP, Rat und Kommission im Gesetzgebungsverfahren.

Im innerstaatlichen Zusammenhang gehören die Vereinbarungen zur Unterrichtung der Parlamente über Angelegenheiten des Bundes und der Europäischen Union zu den bekanntesten Beispielen von Vereinbarungen zwischen Staatsorganen.

So bestimmt etwa Art. 40 Abs. 1 V-NRW: „Die Landesregierung unterrichtet den Landtag frühzeitig und umfassend über die Vorbereitung von Landesgesetzen, Staatsverträgen, Verwaltungsabkommen und Angelegenheiten der Landesplanung sowie über Angelegenheiten des Bundes und der Europäischen Union, soweit sie an ihnen mitwirkt. Das Nähere regelt eine Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung.“ Noch allgemeiner bestimmt Art. 79 Abs. 1 V-Rheinland-Pfalz: „Der Landtag ist das vom Volk gewählte oberste Organ der politischen Willensbildung. Er vertritt das Volk, wählt den Ministerpräsidenten und bestätigt die Landesregierung, beschließt die Gesetze und den Landeshaushalt, kontrolliert die vollziehende Gewalt und wirkt an der Willensbildung des Landes mit in der Behandlung öffentlicher Angelegenheiten, in europapolitischen Fragen und nach Maßgabe von Vereinbarungen zwischen Landtag und Landesregierung.“ Und Art. 89b Abs. 3 V-Rheinland-Pfalz enthält einen weiteren ausdrücklichen Verweis auf eine entsprechende Vereinbarung zwischen dem Landtag und der Landesregierung hinsichtlich der gesetzgebungsrelevanten Unterrichtungspflicht. Auch Art. 76a V-Saarland behält die Einzelheiten der Unterrichtung und Beteiligung des Landtages in Angelegenheiten der Europäischen Union einer Vereinbarung zwischen Landesregierung und Landtag vor. Entsprechende Regelungen in Vereinbarungen kennen außerdem Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Sachsen, Sachsen

Bayern hat dagegen entsprechende Vereinbarungen zwischenzeitlich durch gesetzliche Regelungen ersetzt bzw. ergänzt. Nach Art. 55 Nr. 3 V-Bayern bleibt die Unterrichtung des Landtags durch die Staatsregierung einer Vereinbarung zwischen Landtag und Staatsregierung auf gesetzlicher Grundlage vorbehalten. In der Folge wurde das bayerische Parlamentsinformationsgesetz (PIG) erlassen, zu dem allerdings auch weiterhin eine Vereinbarung zwischen der Staatsregierung und dem Landtag existiert. Parlamentsinformationsgesetze bzw. Landtagsinformationsgesetze bestehen daneben in Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt und in Schleswig-Holstein. Auch hier werden die entsprechenden Gesetze aber mitunter durch entsprechende Vereinbarungen zwischen Landtag und Landesregierung ergänzt.

Die Verbindlichkeit von Vereinbarungen zwischen Staatsorganen wird unterschiedlich bewertet. Zum Teil wird ihnen nur eine politische Wirkung zuerkannt, die zu einer Verfestigung der Staatspraxis führe.

Analog zur Entwicklung in der Europäischen Union dürfte aber auch im nationalen verfassungsrechtlichen Kontext eine klare Tendenz zur eindeutigen rechtlichen Verbindlichkeit interinstitutioneller Vereinbarungen zu beobachten sein. Im unionsrechtlichen Kontext ergibt sich die mögliche Rechtsverbindlichkeit solcher Vereinbarungen bereits unmittelbar aus Art. 295 AEUV, der nicht nur eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für deren Abschluss vorhält, sondern zugleich deren potentiell „bindenden Charakter“ vorsieht. Voraussetzung ist allerdings die Konformität der entsprechenden Vereinbarung mit dem EU-Primärrecht.

Auch im nationalen Kontext spricht bereits die ausdrückliche verfassungsrechtliche Forderung nach dem Abschluss von Interorganvereinbarungen für deren rechtliche Verbindlichkeit. Auch hier ist – wie im unionsrechtlichen Kontext – die Vereinbarkeit der Vereinbarung mit höherrangigem Recht sicherzustellen. Die Ausgestaltung, Auslegung und Anwendung der jeweiligen Interorganvereinbarung dürfen die verfassungsrechtlich vorgegebene Stellung der jeweiligen Organe nicht verändern. Interorganvereinbarungen, die sich in diesem verfassungsrechtlich vorgegebenen Rahmen bewegen, ist aber mE regelmäßig rechtliche Verbindlichkeit zuzuschreiben. Dies würde auch für die in Art. 67 Abs. 4 V-Thüringen (neu) vorgesehene Vereinbarung gelten.

5. *Welche Erfahrungen wurden mit der Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung auf Landesebene in den Bundesländern gesammelt?*

6

Auch diese Frage bedürfte einer eingehenderen empirisch-wissenschaftlichen Untersuchung, die in diesem Rahmen nicht zu leisten ist. Nach meinem Eindruck besteht auf Landesebene und insbesondere in den Landtagen aber keine grundsätzlich negative Haltung zu den entsprechenden Unterrichts-, Beteiligungs- und Kontrollverfahren.

6. *Andere Rechtsquellen (Landesverfassungen, andere staatsrechtliche Vorschriften) sehen eine striktere Normierung der Beteiligung des Landtags an der europapolitischen Willensbildung der Landesregierung vor (z. B. Art. 34a Verfassung des Landes Baden-Württemberg oder Ziff. 3 der in Frage 4 erwähnten Vereinbarung). Wäre eine solche striktere Normierung zulässig und gegebenenfalls auch vorzugswürdig?*

Eine „striktere Normierung“ im Sinne einer strikteren Bindung der Landesregierung an die Beschlüsse des Landtags sieht auch die Verfassung Baden-Württembergs (ebenso wie die Verfassung Bayerns) lediglich für den Fall einer ausdrücklichen Übertragung ausschließlicher Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder auf die Europäische

Union vor. Für die praktisch wichtigere und weit häufigere Beeinflussung der Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten der Länder durch Sekundärrechtssetzung der EU relativieren alle verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Regelungen ebenso wie alle entsprechenden Vereinbarungen zur Unterrichtung und Beteiligung der Landtage in EU-Angelegenheiten die Bindungswirkung der Entscheidungen der Landtage. Die Landesregierungen haben sich mit Rücksicht auf ihre eigene verfassungsrechtliche Stellung insbesondere in der Entscheidungsfindung im Bundesrat bislang durchweg nur zur grundsätzlichen, nicht aber zu absoluten Bindungen an Landtagsbeschlüsse verpflichtet. Unter den geltenden Maßgaben des Grundgesetzes erscheint eine solche Relativierung der Bindungswirkung der Landtagsbeschlüsse verfassungsrechtlich zwingend.

Jenseits der rechtlichen Bindung an Landtagsbeschlüsse erscheint eine weitere verfahrensrechtliche Konkretisierung der Beteiligung des Landtages auf der Ebene der Landesverfassung möglich und zulässig. Andere Bundesländern (insbes. Baden-Württemberg, eingeschränkter auch Bayern, Sachsen-Anhalt, Saarland) kennen zum Teil geringfügig weitergehende Konkretisierungen, als sie die Thüringische Verfassung in Art. 67 bereits enthält. Andere Landesverfassungen bleiben dagegen hinter dem thüringischen Konkretisierungs-niveau z.T. deutlich zurück. Insgesamt erscheint eine weitere Konkretisierung auf der Verfassungsebene deshalb eher entbehrlich.

7

7. *Wie verstehen Sie den im Änderungsantrag gewählten Begriff „Region“ bzw. die zur Frage Regionen im Änderungsantrag gewählte Formulierung bzw. Definition in ihrer rechtlichen Auslegung und praktischen Anwendungswirkung?*

Der Begriff der „Regionen“, der auch im ursprünglichen Gesetzentwurf der FDP bereits Verwendung fand, entstammt dem Unionsrecht. Er fungiert hier als Oberbegriff für die vielfältigen Formen der mitgliedstaatlichen Untergliederung. In Deutschland sind die Länder die „Regionen“ im unionsrechtlichen Sinne.

Im deutschen Verfassungsrecht ist der Begriff bislang kaum gebräuchlich. Das Grundgesetz kennt ihn nur als Topos der „regionalen Wirtschaftsstruktur“ und der „überregionalen Bedeutung“ im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a und 91b GG). In den Landesverfassungen kommt der Begriff bisher vor allem als Referenz hinsichtlich der EU-Ausschusses der Regionen vor. Lediglich Art. 62 V-Sachsen-Anhalt erwähnt die Regionen als eigenen Begriff im Sinne des hier vorliegenden Änderungsantrags.

In der Sache erscheint die Aufnahme des Begriffs der „Mitwirkung der Regionen“ in Art. 44 V-Thüringen unproblematisch. Die Formulierung ist unionsrechtsoffener und unionsrechtsbezogener als die al-

ternative Formulierung „Mitwirkung der (Bundes)Länder“ und bezieht damit das Eintreten für die Mitwirkung auch der anderen europäischen Regionen in anderen Mitgliedstaaten in den verfassungsrechtlichen Auftrag mit ein. Wie schon in meiner ersten Stellungnahme zum FDP-Gesetzentwurf ausgeführt, erscheint der Begriff zudem hinreichend bestimmt.

8. *Ist die Verortung der Regelung im Änderungsantrag verfassungssystematisch korrekt?*

Die Verortung der Regelung erscheint gegenüber dem ursprünglichen Gesetzentwurf verfassungssystematisch besser gelungen. Sie greift den schon in meiner Stellungnahme zum FDP-Gesetzentwurf geäußerten Vorschlag auf und fügt die wesentliche Neuregelung aus systematisch-inhaltlichen Gründen, anders als noch im FDP-Verfassungsänderungsvorschlag vorgesehen, nicht als Abs. 4, sondern als neuen Abs. 2 des Art. 44 Thür-Verf ein.

9. *Wie bewerten Sie die dauerhafte Einrichtung eines Europaausschusses im Wege der Verfassungsänderung?*

Vgl. die Antwort auf Frage 2.